



Servicio de Coordinación Jurídica

Informe

**SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE  
LICENCIA URBANÍSTICA**

Fecha 25 de agosto de 2008

Informe

Fecha: 25/08/2008

Título:

SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LICENCIA  
URBANÍSTICA

En relación con el asunto de referencia, cumplimentando lo interesado por el Subdirector General de Régimen Jurídico, se emite el siguiente **INFORME**:

Es objeto del presente informe la consulta formulada por el Distrito de Centro en la que se interesa informe sobre tres puntos a raíz del pronunciamiento de la CPPHAN, en sesión celebrada el día 8 de febrero de 2008, en el que, en síntesis, en relación a la solicitud de licencia urbanística instada para la finca sita en la calle Ribera de Curtidores, 16, local centro, se establece que dicha Comisión no puede emitir dictamen con respecto al local objeto de solicitud de licencia, toda vez que el mencionado local ha sido segregado sin autorización municipal y contraviniendo la protección del local original, existiendo, asimismo, un proceso judicial en el que, precisamente, se está enjuiciando la procedencia de haber segregado el local original catalogado, por lo que se considera que, en tanto no exista sentencia firme al respecto, la Comisión no debe pronunciarse.

Los puntos sobre los que se interesa el presente informe son los siguientes:

- 1º. Posibilidad de entender suspendido el procedimiento de solicitud de licencia, y de ser así, dado que la CPPHAN supedita su pronunciamiento a la existencia de un pronunciamiento judicial, posibilidad de entender suspendido el procedimiento hasta la emisión del preceptivo informe de la Comisión y el mismo se haya comunicado al Distrito.
- 2º. Necesidad de pronunciamiento expreso de la suspensión de la tramitación del procedimiento mediante Decreto del Concejal Presidente.

3º. Al haberse incoado un expediente de disciplina urbanística contra la actividad por carecer de las preceptivas licencias municipales, y ante la posibilidad de suspender la tramitación del expediente de solicitud de licencia, posibilidad de suspender o no el expediente de cese y clausura.

A la vista de la segunda de las cuestiones planteadas, es decir, sobre la necesidad de pronunciamiento expreso de la suspensión de la tramitación del procedimiento mediante Decreto del Concejal Presidente, cabe afirmar que el procedimiento de solicitud de licencia no se encuentra formalmente suspendido se den o no cualquiera de las circunstancias que relaciona el artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (en adelante: Ley 30/92).

En efecto, si se consulta si es necesario o no un pronunciamiento expreso de la suspensión de la tramitación del procedimiento mediante Decreto del Concejal Presidente, debemos entender que es porque dicho pronunciamiento no se ha producido y si no se ha producido, el procedimiento, aun cuando pudiera apreciarse la concurrencia de alguna de las causas de suspensión que establece el artículo 42.5 de la Ley 30/1992, no se hallaría formalmente suspendido. Ello es así, porque el hecho de que el plazo para dictar y notificar la correspondiente resolución pueda suspenderse no significa que la suspensión opere de forma automática por la sola circunstancia, en el presente caso, de pedir un informe preceptivo (art. 42.5 c) de la Ley 30/92), sino que es preciso una resolución administrativa propiamente dicha por la que se acuerde la suspensión. Así se infiere, entre otras, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 31 de octubre de 2006 (JUR 2007\95008), que dice:

*“TERCERO.- (...)*

*El artículo 42.5.c) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, en la redacción dada por la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, dispone que: El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que*

*igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.*

*Dado que, dice la Administración, entre la solicitud del informe y su recepción transcurrieron más de dos meses, ese es el plazo que hay que descontar a los efectos de duración máxima del expediente administrativo y de la caducidad.*

*La parte recurrente alega en primer lugar que el precepto en cuestión menciona que se podrá suspender el plazo máximo para resolver y notificar la resolución, pero que en el caso de autos no se ejerció tal facultad.*

*No puede admitirse, en contra del criterio mantenido por la Administración, que la suspensión del plazo de caducidad es automática por el mero hecho de la solicitud del informe. Y ello porque en primer lugar no con la solicitud de cualquier informe cabe ampliar el plazo de resolución, sino sólo con la de los "preceptivos y determinantes", de manera que, aunque se tratase de una "potestad" habría que ejercerla verificando, en primer lugar, que se trata de un informe de tal tipo y emitiendo un juicio al respecto. En segundo lugar, la Ley 30/1992, inspirada en principios de seguridad jurídica, pretende que los interesados conozcan cuál es el plazo máximo de resolución del expediente (véase por ejemplo el artículo 42.4) y choca con esta intención legal evidente el hecho de que pueda considerarse suspendido el plazo de resolución sin que el interesado lo sepa claramente (en el caso de autos ni siquiera se sabía que se había pedido el informe, como veremos). De ello se concluye que cuando la norma establece que se podrá suspender el plazo, desde luego es preciso que así se haga para que el efecto se produzca, cosa lógica dado que la caducidad es una institución directamente ligada a la seguridad jurídica que reclama que si se suspende el plazo de resolución se conozca tal hecho por quien está implicado en el expediente en el que se produce la suspensión.*

*En el caso de autos nos encontramos con que la Administración solicitó el informe al Ayuntamiento de Galapagar el día 5 de septiembre de 2001. Pues bien, el informe se solicita en dicha fecha, y en la misma no sólo no se acuerda la suspensión del plazo máximo para resolver, sino que ni siquiera se comunica a los interesados que se ha efectuado tal solicitud, según exige, como vimos, el artículo 42.5.c de la Ley 30/1992. En esta tesitura, mal puede afirmarse que la suspensión se*

*hubiera producido, pues ni se había acordado ésta ni se había notificado siquiera la petición del informe.*

*En tal situación llegan a cumplirse el día 26 de enero de 2002 los seis meses desde la incoación del expediente, sin que pueda considerarse que se haya producido suspensión alguna del expediente, como acabamos de ver. Dicho de otro modo, el artículo 42.5.c reclama que se notifique a los interesados la petición del informe para que la suspensión se pueda acordar y ser eficaz desde la fecha de tal petición, de modo que si la Administración se abstiene tanto de notificarla como de adoptar resolución de suspensión alguna y permite que pase el plazo ordinario de seis meses, no puede pretender que una vez transcurrido éste se reavive el plazo. Por consiguiente, es claro que cuando se dicta la resolución por el Director General de Carreteras en fecha 15 de febrero de 2002 y que se notifica al interesado el día 26 de febrero de 2002, el expediente administrativo ya había caducado, de modo que ha de admitirse este alegato y estimarse el recurso contencioso- administrativo por esta causa."*

Por otra parte, si bien en relación a la primera cuestión planteada, interesa destacar que la pendencia de un proceso judicial, como tienen declarado los tribunales de justicia, no es causa para poder suspender un procedimiento de solicitud de licencia urbanística. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 20 de septiembre de 2002 (JUR 2002\230448), expresa:

*"SEGUNDO.- (...)*

*Lo que se discute, es la legalidad del acuerdo impugnado, es decir, si se puede suspender la tramitación de un expediente administrativo por el hecho de haberse impugnado una resolución administrativa que se considera perjudicial, o se prevé la posibilidad de recurrir, en evitación que la resolución administrativa o judicial que pueda dictarse en un futuro más o menos lejano, pueda resolver indirectamente el expediente que se tramita y que ha sido objeto de suspensión en su tramitación.*

*Lo que pretende el Ayuntamiento de Turégano se encuentra en contradicción con los principios que informa el procedimiento administrativo y que se encuentran recogidos tanto en la Ley 30/92, como en la Ley 4/99, recogidos en sus Exposiciones de Motivos y articulado.*

*Estos principios son el de celeridad, eficacia y seguridad jurídica, entendiéndose que un procedimiento administrativo que no sea ágil y breve es difícil que pueda ser una institución al verdadero servicio a los ciudadanos, cumpliendo así el mandato contenido en el artículo 103 de la Constitución Española que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales.*

*En su articulado se consagran estos principios en los artículos 3 consagrandos de forma expresa estos principios.*

*El artículo 42.2 y 3 que establece un plazo máximo para la terminación de los expedientes administrativos.*

*El artículo 41 que establece la obligación de adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten, o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.*

*El artículo 47, cuando establece que los plazos son obligatorios*

*De forma expresa se establecen medidas para lograr la celeridad exigida como principio general en los artículos 74 que regula el impulso del expediente y en el artículo 75*

*En todo caso, podrá acordarse la suspensión del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución en los únicos casos recogidos en el nº 5 del artículo 42, excepciones a la regla general que como tales, deberán ser interpretadas de forma restrictiva.*

*TERCERO.- En el supuesto que nos ocupa, la motivación que se recoge en el acuerdo impugnado y que sirve de base al acuerdo de suspensión se refiere a los grandes perjuicios para la población que podría significar una actuación contraria hasta que dictaminen los Tribunales, paralizar el expediente de solicitud de licencia.*

*La causa que se alega como base de la justificación de la suspensión acordada, no es ninguna de las previstas en el artículo 42.5 de la Ley 4/99, y además, consta en autos que se dictó auto denegando la suspensión de la eficacia del acto impugnado y que por tanto su ejecutividad es vigente, sin que ningún caso sea causa que justifique la paralización del expediente la pendencia de una*

*resolución judicial, puesto que lo que se hace es suspender la tramitación de aquel.*

*CUARTO.- Por todo lo expuesto, es evidente que el acuerdo impugnado, en la medida en que acuerda paralizar la tramitación del expediente administrativo, ha incurrido en la causa de nulidad absoluta prevista en el artículo 62.1.e), quebrantándose todos los preceptos indicados que son reguladores e inspiradores del procedimiento legalmente establecido para ser dictado, y que por tanto ha prescindido absolutamente del citado procedimiento.”*

Siendo así las cosas, no solo no cabe entender que el procedimiento queda suspendido, sino que, además, en opinión de quien informa, no podría procederse a decretar la suspensión, pues suspender formalmente un procedimiento de solicitud de licencia con fundamento en que debe emitirse un informe preceptivo cuya emisión depende de la resolución que se dicte en un proceso judicial, desde un punto de vista material, equivale a suspender el procedimiento por la pendencia de un proceso judicial, y ello, como señala la sentencia citada en último término, no es posible.

Así pues, habiendo la CPPHAN manifestado que no puede dictaminar, a juicio de quien suscribe, la adecuada respuesta a la primera cuestión planteada no pasa por determinar si es o no posible suspender o entender suspendido el procedimiento hasta la emisión del preceptivo informe de la CPPHAN, sino si es posible continuar con su tramitación en ausencia de éste. Para ello, hemos de acudir al artículo 83.3 de la Ley 30/92, que dispone:

*“De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.”*

En la interpretación de este precepto, podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 29 de noviembre de 1999 (RJ 1999\9800), que si bien se refiere al artículo 86.3 de la Ley 30/92 en la redacción anterior a la reforma operada por la Ley 4/99, de 13 de enero, este precepto es idéntico al hoy 83.3 arriba transcrito. Dicha sentencia, en lo ahora interesa, dice:

*“Y diremos también -dado que no consta con certeza la fecha concreta de iniciación del procedimiento de elaboración del controvertido Reglamento- que habría que llegar a la misma conclusión si el procedimiento de elaboración del Reglamento se hubiera iniciado bajo la vigencia de la LRJ-PAC (o sea de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), cuyo artículo 86.3 (invocado, también junto con el ya citado 86.3 LPA, por la Generalidad Valenciana) dice esto otro: «De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos, que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos».*

*El precepto que acabamos de transcribir que reproduce con alguna ligera diferencia el texto de la Ley anterior -pues emplea el verbo «emitir» y no el de «recibir» que utilizaba el artículo 86.3, LPA- añade ahora una regla que, con redacción menos diáfana de lo que fuera deseable, dice dos cosas: a) en principio, y tanto si se trata de informes facultativos como preceptivos, se podrán continuar las actuaciones si el informe pedido no se emite en plazo; b) pero si se trata de aquellos informes preceptivos «que sean determinantes para la resolución del procedimiento (nótese la semejanza de redacción con el artículo 93.4 LJCA de 1956, y con el artículo 86.4 LJCA de 1998 [RCL 1998\1741]) se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos». Esto significa, a su vez, dos cosas: a) que podrá también no interrumpirse «el plazo de los trámites sucesivos» o sea, que podrá seguirse el procedimiento; (...)*”

Más recientemente, ya en relación con el actual artículo 83.3 de la Ley 30/92, podemos destacar, entre otras, las siguientes sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia:

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de (JUR 2006\44720):

*“TERCERO.- En segundo lugar, se alega la nulidad del acto impugnado por haberse prescindido del trámite del artículo 270.1 b) del T.R. de 1990, sobre el informe preceptivo de la Comisión de Urbanismo de Tarragona, antes de dictarse la resolución lo que le ha producido indefensión.- En razón de la cuantía de las multas a imponer el T.R. de*

*1990 exige a las autoridades competentes el previo informe de diversos organismos y, en este supuesto a la Comisión de Urbanismo de Tarragona; sin embargo, la naturaleza de tales informes tiene por objeto asesorar al órgano sancionador para que, en ningún caso, resuelva excediendo su competencia, lo que convierte tal información en preceptiva pero no vinculante, que según los artículos 82 y 83.3 de la Ley 30/92 de PAC. desde luego, no impide la continuación del procedimiento, máxime cuando el emitirse con posterioridad y ser de carácter favorable, fue tenido en cuenta en la resolución definitiva por lo que, en modo alguno, puede producir indefensión.”*

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, 25 de febrero de 2002 (RJCA 2002\663):

*“SEGUNDO.- (...)*

*Aplicando la doctrina resultante de la Sentencia que se acaba de exponer al supuesto que nos ocupa, llevaría a que caso de estimación sólo procedería por aplicación de lo dispuesto en el art. 63 y ss. de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) la retroacción del procedimiento al momento anterior a su emisión. Por otra parte al no tratarse de dictámenes vinculantes, por aplicación de lo dispuesto en el art. 83.3 de la misma Ley, no impedirían la continuación del procedimiento.”*

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 8 de noviembre de 2001 (RJCA 2002\860):

*“QUINTO (...)*

*Atendidos los hechos acaecidos y normativa de aplicación, tampoco este motivo de nulidad alegado puede prosperar por lo que sigue:*

*a) Conforme al propio art. 83.3, ya repetido, de dicha Ley procedimental, incluso en casos de informes preceptivos y determinantes (del tenor de la Resolución sancionadora v (le la propuesta previa no se deduce tal carácter), no es obligado interrumpir el trámite del expediente hasta su recepción, ya que la Ley sólo indica que en tales casos «se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos». (...)*

De las sentencias que anteceden, se desprende que la falta de emisión de un informe preceptivo, aun cuando éste pudiera ser determinante

del contenido de la resolución, no impide que se continúe con tramitación del procedimiento ni, en consecuencia, obliga o hace necesaria su suspensión. Por lo tanto, si consideramos que la pendencia de un proceso judicial no puede ser causa de suspensión de un procedimiento de solicitud de licencia, y ésta, en definitiva, en el supuesto examinado, constituiría el fundamento material último de la suspensión, se impone la continuación de la tramitación del expediente. En otras palabras: en el supuesto que nos ocupa, la causa formal de la suspensión sería la falta de emisión de un informe preceptivo, pero dado que se ha dicho que no se considera conveniente emitir ese informe por la pendencia de un proceso judicial, la existencia de ese proceso judicial sería realmente la causa material de la suspensión, de suerte que, no pudiéndose suspender el procedimiento por esta causa, y considerando que la falta de emisión de un informe preceptivo, aun cuando éste pudiera ser determinante del contenido de la resolución, no impide que se continúe con tramitación del procedimiento, dicha continuación se impone por carecer la Administración de fundamento para no hacerlo así.

En lo que atañe a la última de las cuestiones, entre otras muchas, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 15 de octubre de 2003 (JUR 2004\141937), declara:

*“CUARTO.- Y en cuanto a la solicitud de suspensión de la clausura y precinto de la actividad, no es posible acceder a ella pues ha de recordarse que Patricia DIRECCION000 de la «Residencia comunitaria para la Tercera Edad "Nueva Esperanza"», carece de licencia de actividad y de funcionamiento, ya que la mera solicitud de licencia no legitima para el ejercicio de la actividad y no puede olvidarse que como señala el Auto del Tribunal Supremo de 25 de Julio de 1.995 al tratarse de una actividad desarrollada sin licencia, no procede suspender la ejecutividad del acuerdo municipal impugnado ya que, en caso de acordarla, haríamos una declaración de naturaleza positiva, accediendo al otorgamiento de una licencia denegada por el tiempo que durara la tramitación del recurso; (...)”*

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 15 de septiembre de 2005 (JUR 2007\22177), expresa:

*“CUARTO.- (...)*

*Lo hasta aquí señalado lleva a manifestar que la consecuencia jurídica de la falta de licencia no puede ser otra que la clausura de*

*la actividad pues como manifiestan las Sentencias de la sala Tercera del Tribunal Supremo de 10 de Junio y 24 de Abril de 1.987 la apertura clandestina de establecimientos comerciales e industriales o el ejercicio sin la necesaria licencia de actividades incluidas en el Reglamento de 30 noviembre 1961, obligan a adoptar, de plano y con efectividad inmediata, la medida cautelar de suspender la continuación de las obras, clausurar el establecimiento o paralizar la actividad, con el fin de evitar que se prolongue en el tiempo la posible transgresión de los límites impuestos por exigencias de la convivencia social, hasta la obtención de la oportuna licencia que garantice la inexistencia de infracciones o la adopción de las medidas necesarias para corregirlas, la decisión de precinto y clausura adoptada constituye la medida de carácter cautelar y no sancionadora, mas apropiada para impedir la continuidad de una actividad clandestina, que se ejerce sin la preceptiva licencia, por tanto sin garantía para el superior principio de respeto a la seguridad de los ciudadanos. "*

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 23 de junio de 2005 (JUR 2005\186491), que transcribe, en lo que ahora interesa, una sentencia del Tribunal Supremo, manifiesta:

*"PRIMERO.- (...)*

*En el recurso de apelación se manifiesta que ha quedado acreditado que la mercantil recurrente se encuentra tramitando la licencia de actividad por lo que en ningún caso procedería la orden de clausura dictada, sino la suspensión provisional de la actividad, ya que ha procedido a la correspondiente regularización solicitando la licencia tras la primera inspección efectuada con fecha 6 de abril de 2001.*

*SEGUNDO.- (...)*

*En el mismo sentido se pronuncia la sentencia de 21 de julio de 1997 (RJ 1997/6044) donde se decía que: "La clausura que se impugna, adoptada previa audiencia del interesado, se ha fundado, como se razona ampliamente en los informes que sirven de base y motivación de los actos impugnados, en que la parte apelante sigue ejerciendo la actividad sin haber obtenido licencia municipal previa... Esta consideración no se ve desvirtuada por ninguna de las alegaciones formuladas en las dos instancias y debe llevar necesariamente a declarar la conformidad a Derecho de los actos impugnados.*

*El hecho de que se haya producido una nueva solicitud de licencia e, incluso, que la misma no ha sido resuelta expresamente por la Administración tampoco enerva esta conclusión.*

*El Ayuntamiento debe cumplir, sin duda, su obligación de resolver en forma expresa cualquier nueva petición que se le formule, pero ni esta circunstancia, ni las peticiones de prórroga planteadas, pueden privar a la autoridad municipal del ejercicio de sus potestades de clausura de una actividad peligrosa y molesta, que se viene ejerciendo sin licencia previa que le sirva de cobertura."*

Así pues, si "la mera solicitud de licencia no legitima para el ejercicio de la actividad" y, de otro lado, "la consecuencia jurídica de la falta de licencia no puede ser otra que la clausura de la actividad", el hecho de que se hubiese suspendido la tramitación de la solicitud de licencia por alguna de las causas que establece el artículo 42.5 de la Ley 30/92, con carácter general, por sí mismo, si la suspensión es decretada con todos los requisitos que establece la Ley, no habría de implicar, ni mucho menos, la suspensión del expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística, ya que si, en principio, la clausura podría ser procedente y obligada incluso en el supuesto de que se hubiese incumplido con la obligación de resolver en plazo la solicitud de licencia (STSJ de Madrid, de 23 de junio de 2005 (JUR 2005\186491), citada en último lugar), mucho más lo será si el procedimiento de solicitud de licencia se encontrase correctamente suspendido, pues, en este caso, ni siquiera existiría incumplimiento de tal obligación de resolver.

En mérito a cuanto antecede, podemos formular las siguientes **CONCLUSIONES**:

1ª. El procedimiento de solicitud de licencia no se puede considerar formalmente suspendido por el solo hecho de solicitar el informe preceptivo a la CPPHAN.

2ª. La pendencia de un proceso judicial no puede ser considerada como causa de suspensión, por lo que la misma, en el presente caso, no podría decretarse.

3ª. La falta del informe de la CPPHAN no impide que se continúe con la tramitación del procedimiento, por lo que si no concurre ninguna otra

de las causas de suspensión que relaciona el artículo 42.5 de la Ley 30/92, dicha continuación se impone.

4ª. Con carácter general, el hecho de haber suspendido la tramitación de una solicitud de licencia por alguna de las causas que establece el artículo 42.5 de la Ley 30/92, por sí mismo, si la suspensión es decretada con todos los requisitos que establece la Ley, no habría de implicar la suspensión del expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Este es el criterio de quien suscribe, que, no obstante, es sometido a cualquier otro mejor fundado en derecho.

EL JEFE DE DEPARTAMENTO DE  
RECURSOS

Fdo: Manuel Cárdenas Roldán

EL SUBDIRECTOR GENERAL

Fdo.: Antonio Pastor Toro.

Conforme,  
LA COORDINADORA GENERAL DE  
URBANISMO

Fdo.: Beatriz Lobón Cerviá