

Ref: c.u. 16/11

ASUNTO: Consulta urbanística que plantea el Departamento Jurídico de la Edificación en relación con el plazo de validez de las licencias urbanísticas.

Con fecha 15 febrero de 2011, se eleva consulta urbanística a la Secretaría Permanente efectuada por el Departamento Jurídico de la Edificación relativa a determinar si la concesión de una licencia anula las anteriores o precisan una declaración de caducidad expresa, especialmente en relación con las licencias de actividad.

A la consulta planteada le son de aplicación las siguientes:

CONSIDERACIONES

La consulta planteada por el Departamento Jurídico de la Edificación analiza dos posturas en relación con la temporalidad de la eficacia jurídica de las licencias. Una, que parte de la inexorable declaración formal de la caducidad para poner fin a los efectos de las licencias. Y otra, conforme a la cual una licencia anula los efectos de la anterior.

En el presente informe se parte del propio concepto de licencia urbanística, que tal y como se ha configurado por la jurisprudencia, es un *Acto administrativo de autorización por cuya virtud se lleva a cabo un control previo de la actuación proyectada por el interesado, verificando si se ajusta o no a las exigencias del ordenamiento jurídico urbanístico, tal y como han quedado plasmados en la ordenación vigente.*

Para precisar mejor el concepto de acto administrativo, debemos diferenciarlo de una serie de actuaciones que no constituyen actos administrativos, a pesar de que son producidos por la Administración, los reglamentos. Los reglamentos y los actos administrativos se encuentran sometidos a regímenes jurídicos distintos. Los criterios que los distinguen materialmente los expone con toda precisión la teoría Ordinamentalista o tesis de la normatividad, sin perjuicio de otras, menos generalizadas, como la teoría de la generalidad, pero que nos llevaría al mismo resultado.

La teoría Ordinamentalista parte del hecho de que los reglamentos son normas jurídicas, mientras que los actos administrativos aplican las normas. El reglamento innova en el ordenamiento jurídico, crea normas nuevas que entran a formar parte del mismo; en cambio el acto se limita a poner en marcha lo dispuesto por dichas normas. El reglamento tiene vocación de permanencia en el tiempo, no se agota con su ejercicio, siendo posible su aplicación reiterada en el tiempo en tanto en cuanto no se declare su nulidad; en cambio el acto tiene efectos consuntivos, es decir, una vez aplicado ya no es de utilidad posterior, agota sus efectos en una sola vez.

Es, y así es pacífico su reconocimiento, una autorización por operación, porque no crea ningún vínculo estable entre la Administración que la otorga y el sujeto que la recibe, agotándose todos sus efectos al realizarse la actividad a que se refiere. Ello no es óbice para que en un momento futuro la licencia sea consultada como un antecedente en el

ejercicio de la potestad de disciplina urbanística que ostenta la Administración con el objeto de comprobar el adecuado cumplimiento del acto administrativo así como las condiciones a las que estaba sujeto.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en su Sentencia núm. 91/2001, de 30 enero (JUR 2001\146209), al abordar el carácter reglado de las licencias, ha declarado que "El otorgamiento de licencia constituye un acto reglado que se limita a examinar si existe algún impedimento en la normativa urbanística vigente. Es decir, que como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1990, "la licencia opera como un instrumento destinado a asegurar la eficacia del planeamiento".

Como ha establecido la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1990, una licencia no puede convertirse en una reserva para la aplicación futura de un viejo Plan. Así sucedería si las licencias tuvieran vigencia indefinida.

El instituto de la caducidad se refiere a actos declarativos favorables pero cuya efectividad está sujeta al cumplimiento de determinadas cláusulas accesorias, que implican la imposición a sus titulares de determinadas cargas o deberes en garantía o como cautela del ejercicio de los derechos que se les reconoce, no de la preservación de los intereses públicos que motivaron su otorgamiento. El incumplimiento doloso o culposos por parte de los titulares de la licencia, determinará la caducidad del acto y la extinción de los derechos declarados en el mismo, con la correspondiente sanción y exigencia de responsabilidades, si ello procediese.

Con carácter general, se regula la figura de la caducidad de las licencias urbanísticas expresamente por el incumplimiento de los plazos de inicio y finalización de las obras contempladas en las propias licencias, en el planeamiento o en ambos. Superados los referidos plazos, se debe instruir el correspondiente procedimiento de declaración de caducidad.

Lo que se pone de relieve es que los efectos de las licencias se extienden más allá del mero acto de otorgamiento, es decir, la licencia se otorga condicionada a una serie de requisitos, como el ejercicio de la actuación en unos plazos determinados, para que el acto pueda alcanzar plena eficacia.

Hasta aquí, se confirma que la vigencia de una licencia depende de los plazos a los que esté subordinada, tanto para la ejecución de una obra como para el desarrollo de las actividades (a las que no se les permite una interrupción culposa superior a los seis meses). En el caso de que se superen estos plazos, se debe incoar el correspondiente expediente de caducidad con todos los trámites legalmente previstos para ello. La consulta planteada aporta una serie de sentencias en virtud de las cuales debe declararse formalmente la caducidad de las licencias para que pierdan sus efectos como consecuencia del transcurso del tiempo referido. Esta es indudablemente una cuestión irrefutable, sobre la que la jurisprudencia se ha pronunciado de forma pacífica y unánime.

Ahora bien, en el caso de que una licencia debidamente concedida en su momento y que haya sido posteriormente caducada por los cauces formales no hace recobrar la vigencia de las anteriores, sean o no respetuosas con el planeamiento urbanístico vigente. Es decir, se comparte la tesis de que una mera solicitud de licencia anula los efectos de las anteriores sin necesidad de una declaración expresa de caducidad (SSTS de 12 de junio de 1983 y de 26 de septiembre de 1984).

Esta tesis no sólo responde al principio de seguridad jurídica que debe prevalecer en las relaciones de la Administración con los ciudadanos sino que también responde al propio

concepto de licencia, en la medida en que se trata de una autorización para llevar a cabo una obra o una actividad, a través de un control previo de la actuación proyectada por el interesado para verificar y comprobar si se ajusta o no a las exigencias del interés público plasmado en la ordenación urbanística vigente (Sentencia del TS de 6 de junio de 1997).

Asimismo hay que tener en cuenta que la actuación que se permite mediante una licencia recae sobre un determinado bien, por eso, otra de sus características esenciales, es su carácter real. De este carácter real se deduce que en determinado local o vivienda se permite la realización de una actuación urbanística concreta derivada del proyecto presentado por el particular. Lo que, dicho de otro modo, no se permitirían dos actuaciones simultáneas para hacerlas valer en función de las circunstancias del particular, toda vez que ello atentaría los más elementales principios de buena fe y seguridad jurídica.

Con todo ello se estima que se agotan sus efectos con el mero acto de concesión, sin perjuicio del deber de cumplir su contenido material de una manera concreta y en un periodo de tiempo determinado, de tal manera que estos condicionantes pueden verificarse por la Administración a posteriori, en el desempeño de sus competencias en materia de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Lo que ahora se ha pretendido aclarar ha sido una cuestión diferente a la mera consideración de que el transcurso del tiempo puede llevar a provocar la caducidad de la licencia, sobre lo que como ya ha sido señalado no caben dudas. Ahora se ha tratado de explicar que la vigencia de una licencia termina cuando sobre el mismo establecimiento, local, vivienda o edificación existe una licencia posterior. Con lo que, si un interesado deseara recobrar la vigencia de una licencia primitiva cuando ha habido una o más, obtenidas posteriormente, deberá solicitar una nueva que se adapte a la normativa vigente en el momento de la solicitud, evitando con ello el fenómeno conocido como “licencias en cartera”.

La consulta plantea la posibilidad de recoger esta circunstancia en el documento de licencia y, si fuese posible, su comunicación a los titulares de las licencias anteriores que se ven afectadas por la concesión de una nueva.

Parece conveniente y proporcionado incluir entre las prescripciones de las licencias una del siguiente tenor literal: “Quedan sin efecto todas las licencias concedidas con anterioridad sobre este mismo emplazamiento”. No obstante, de no incluirse, los efectos serían los mismos.

En cuanto a la posibilidad de informar a los titulares de las licencias anteriores que se pudieran ver afectados, resulta innecesario desde un punto de vista jurídico al considerar que se trata de una actuación administrativa desmesurada para trasladar una información relativa a la consecuencia jurídica de un acto administrativo dictado en el seno de un procedimiento entre un particular y el Ayuntamiento, en el que este tercero no es interesado, y siendo posible además que no tengan interés.

En contraposición a esta tesis, en la consulta se han referido a dos casos concretos en los que, una vez analizados, se puede concluir que han primado los criterios referidos al instituto de caducidad, de “flexibilidad, moderación y restricción”, avalados entre otras muchas, por la STS de 10 de mayo de 1985. De forma excepcional, como se reconoce en uno de ellos, se hace prevalecer el principio de buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, el principio de proporcionalidad en la actuación administrativa, el carácter restrictivo de la caducidad expresa y el interés general, que en el caso concreto parece no aconsejar la caducidad de las licencias anteriores.

CONCLUSIÓN

1.- La pérdida de la eficacia jurídica de una licencia, en principio, se produce únicamente mediante una declaración formal y expresa. En el caso de que esa pérdida de efectos venga determinada por el transcurso del tiempo o por incumplimiento de los plazos fijados en la propia licencia, sólo a través de la declaración de caducidad, previos los trámites legales oportunos, perderá todos sus efectos.

2.- No obstante, no procede hablar de caducidad de una licencia originaria que recae sobre un local, vivienda o edificación para los que, posteriormente, se solicita una nueva, todo vez que no se ha producido el incumplimiento de ningún plazo. En ese caso, lo que se produce es una pérdida de eficacia automática al haberse puesto de manifiesto que los efectos de la primera se han agotado.

3.- Se considera pertinente, pero no imprescindible, recoger esta circunstancia en el documento de licencia mediante la incorporación de una prescripción que podría ser del siguiente tenor literal: "Quedan sin efecto todas las licencias concedidas con anterioridad sobre este mismo emplazamiento".

Madrid, 24 de marzo de 2011