

Ref: cu 09-14

ASUNTO: Consulta urbanística que plantea la Subdirección General de la Edificación para aclaración de las consultas urbanísticas 75/10 y 60/11, relativas a la vigencia de licencias no ejecutadas respecto de las cuales no existe declaración expresa de caducidad pero que resultan disconformes con el planeamiento sobrevenido.

Palabras Clave: Urbanismo e infraestructuras. Licencias urbanísticas. Procedimiento de tramitación de licencias urbanísticas.

Con fecha, se eleva consulta urbanística a la Secretaría Permanente efectuada por la Subdirección General de la Edificación para aclaración de las consultas urbanísticas 75/10 y 60/11, relativas a la vigencia de licencias no ejecutadas respecto de las cuales no existe declaración expresa de caducidad pero que resultan disconformes con el planeamiento sobrevenido.

A la consulta planteada le son de aplicación los siguientes:

ANTECEDENTES

Informes:

- c.u. 16/11 Consulta urbanística que plantea el Departamento Jurídico de la Edificación en relación con el plazo de validez de las licencias urbanísticas.
- c.u. 60 -11, consulta urbanística que plantea el Distrito de Carabanchel en relación con la posibilidad de entender vigente una licencia de obras de nueva planta en la calle Jacinto Verdaguer, nº 3, concedida en el año 1979.
- c.u. 75/10 Consulta urbanística que formula el Distrito de Usera en la que se plantea la vigencia de una licencia de ampliación no ejecutada concedida en el año 1969 y cuya caducidad no ha sido formalmente declarada.

Legislación:

- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, anulado parcialmente por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo así como parcialmente derogado por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo. Actualmente derogado en su totalidad por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

CONSIDERACIONES

Se plantea, en un plano exclusivamente teórico al no aportar datos objetivos al respecto, si es posible aplicar la regla establecida en las cu 60/11 y 75/10, en el sentido de considerar que la pérdida de efectos *ope legis*, contenida en el artículo 238.1 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLRS'92), puede afectar sólo parcialmente a la parte de una licencia de 1963 que todavía no se ha ejecutado y que resultaría disconforme con el vigente PGOUM.

El criterio sostenido por esta Secretaría Permanente en las c.u. 75/10 y 60/11, ha sido el siguiente: <<la legislación urbanística vigente a la fecha de entrada en vigor del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, estaba constituida por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que en su artículo 238.1 establecía que: "1. Si en el momento de adquirir vigencia la modificación o revisión del planeamiento se hubiera patrimonializado ya el derecho a edificar, pero aún no se hubiera iniciado la edificación, se entenderá extinguida la eficacia de la licencia en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, debiendo indemnizarse la reducción de aprovechamiento lucrativo resultante de las nuevas condiciones urbanísticas, así como los conceptos señalados en el artículo 55 de esta Ley.

2. Si la edificación ya se hubiera iniciado, la Administración podrá modificar o revocar la licencia, fijándose la indemnización de acuerdo con lo establecido en el número anterior."

Según este precepto, de aplicación en el momento de la entrada en vigor del actual Plan General, las licencias concedidas con anterioridad que fueran contrarias a las nuevas determinaciones del planeamiento perdieron su eficacia, sin necesidad de declaración expresa y sin previa audiencia al interesado. La extinción de la eficacia de las licencias contrarias al Plan General de 1997 se produjo por ministerio de la Ley de forma automática en el momento de su entrada en vigor, sin necesidad de acto formal que así lo declarase, en virtud del citado precepto que además no se alteró por la posterior derogación del artículo 238.1 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana producida por Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.>>

Es evidente que la finalidad del precepto señalado es perseguir que toda aquella actuación urbanística que no esté en curso de ejecución, es decir, que no esté materialmente en proceso constructivo en el momento de la entrada en vigor el NPG, no pueda iniciarse ya que el resultado sería una edificación en contra del nuevo planeamiento. Se trata de evitar este tipo de situaciones, que quedarían en fuera de ordenación, para lo que el legislador de 1992 opta por eliminar automáticamente los efectos de estas licencias, como garantía del interés público.

A los efectos de determinar si los efectos de la licencia relativos a las obras pendientes de materializar y no respetuosas con la ordenación vigente perduran en el tiempo, procede recordar la teoría ordinalista, que determina que el acto administrativo (una licencia) tiene efectos consuntivos, es decir, una vez aplicado ya no es de utilidad posterior, agota sus efectos en una sola vez. Para mayor claridad y por contraposición, el reglamento tiene vocación de permanencia en el tiempo, no se agota con su ejercicio, es posible su aplicación reiterada en el tiempo en tanto en cuanto no se declare su nulidad.

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.

En este sentido, el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) en su Sentencia de 22 marzo 1999 (RJ 1999\2634) ha manifestado que “independientemente de que la entidad titular de tal licencia, utilizara o no, la totalidad de la superficie concedida en la licencia, es llano que la construcción de la nave autorizada y su posterior uso para actividad industrial, durante más de veinte años, revela de modo indubitable, que el objeto de la licencia quedó agotado y consumado con la realización de la obra materializada y mantenida así durante tan largo lapso de tiempo, por lo que no puede hablarse de caducidad de la misma ni mucho menos de la necesidad de la expresa declaración de algo inexistente.”

CONCLUSIÓN

En consecuencia, y en coherencia con la tesis sustentada por el Tribunal Supremo, si ya se ha procedido a materializar los efectos del acto administrativo, bien sea de forma total o simplemente parcial y es claro y manifiesto que el interesado ha dado por agotado el acto autorizador durante más 40 años, sus efectos se han agotado. A lo que hay que añadir que una licencia no puede convertirse en una reserva para la aplicación futura de un viejo Plan, lo que sucedería si las licencias tuvieran vigencia indefinida (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1990).

Madrid, 28 de marzo de 2014