



AJUNTAMENT DE BANYERES DE MARIOLA

C.I.F.: P-0302100-C

Plaça de l'Ajuntament, 1

Tel. 966 567 315 – 966 567 475 – Fax 965 566 668

03450 **BANYERES DE MARIOLA** (Alacant)

INSTRUCCIÓN 1/2015, relativa a los criterios aplicables a las solicitudes de prórrogas de las licencias urbanísticas para la ejecución de obras.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con motivo de la problemática existente al respecto de las solicitudes de prórrogas para el inicio o la terminación de ejecución de obras por transcurso del plazo, se ha detectado por los servicios jurídicos que lo que inicialmente parecía ser una circunstancia aislada se está convirtiendo en tónica general: ciudadanos que solicitan prórrogas a las licencias concedidas tanto para iniciar como para concluir las obras debido a la imposibilidad de proceder a ello por problemas económicos propiciados por la situación económica actual.

Ante esta situación, la regla general ha sido conceder prórrogas sin fundamento jurídico alguno, por lo que se estima preciso ofrecer una respuesta acorde con las circunstancias económicas presentes pero dentro de la legalidad: es necesario otorgar habilitación a los técnicos municipales para poder conceder dichas prórrogas, fijando unos criterios que impidan denegar sin más las prórrogas que se solicitan mediante una aplicación excesivamente rigurosa de las normas, atendiendo exclusivamente a los plazos sin entrar a valorar ninguna otra circunstancia.

Habiéndose constatado la generalidad de la situación, se ha realizado un estudio más en profundidad sobre la posibilidad de conceder prórrogas pese a que las solicitudes se hayan formulado fuera de plazo y se ha llegado a la conclusión de que, pese a ello, existen argumentos jurídicos suficientes para concederlas.

La fundamentación del criterio que establece la presente Instrucción es doble:

- Por una parte, la necesidad de interpretar las normas en relación con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas (artículo 3.1 Código Civil), lo que supone que debido a la situación económica actual ya se puede afirmar que lo que inicialmente parecía ser una circunstancia aislada se está convirtiendo en tónica general. En atención a fomentar el desarrollo económico de la población y no generar situaciones más gravosas desde el punto de vista económico a los ciudadanos es necesario dar una respuesta ajustada a la realidad existente.

- Por otra parte, y al margen de estas consideraciones de tipo socio-económico, existen argumentos jurídicos suficientes para concederlas más allá del tenor literal de la LOTUP, es decir, pese a que las solicitudes de prórroga se hayan formulado fuera de plazo.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Las consideraciones jurídicas en virtud de las cuales puede reputarse correcto conceder prórrogas a las licencias pese a que la solicitud se haya formulado fuera de plazo son las siguientes:



AJUNTAMENT DE BANYERES DE MARIOLA

C.I.F.: P-0302100-C

Plaça de l'Ajuntament, 1

Tel. 966 567 315 – 966 567 475 – Fax 965 566 668

03450 BANYERES DE MARIOLA (Alacant)

Las licencias urbanísticas, pese a que hubiesen transcurrido los plazos concedidos para iniciar o finalizar las obras, por este solo hecho, no pierden eficacia, pues para ello es imprescindible que exista **declaración expresa de caducidad de la licencia**, de suerte que, en tanto no se produzca dicha declaración de caducidad, el interesado se encuentra legitimado para la realización de las obras amparadas por la licencia de que se trate. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Aragón, de 24 de mayo de 2000 (RJCA 2000\2463), que se cita por recoger la doctrina del Tribunal Supremo sobre la materia, dice:

"CUARTO. Previamente al examen de la segunda de las cuestiones planteadas -declaración de caducidad de la licencia concedida el 3 de febrero de 1994- es necesaria una sucinta referencia al marco jurídico trazado por el Tribunal Supremo acerca de la caducidad de las licencias de obras mediante la transcripción parcial de la sentencia de 16 de abril de 1997 (RJ 1997, 2787), en la que se dice que es de recordar la doctrina jurisprudencial de este Tribunal (Sentencias de 1 febrero y 15 diciembre 1994 [RJ 1994, 1000] y 24 julio 1995 [RJ 1995, 6095], por no citar algunas de las más recientes), que sienta que, aunque en una licencia de obras se fije un plazo de validez, éste no opera nunca automáticamente, sino que requiere una expresa declaración de caducidad, que ha de ser remate de un expediente seguido con intervención del interesado, emisión de informes y acreditamiento y ponderación de todas las circunstancias concurrentes, incluidas, sobre todo, las que hayan determinado la inactividad del titular de licencia; inactividad ésta que ha de revelar un claro propósito de abandonar o desistir de su intención de edificar..."

Esta doctrina, mantenida en otras muchas, se complementa con la reiterada manifestación de que la caducidad de las licencias, al ser un poderoso impedimento de derechos adquiridos, debe ser siempre objeto de una interpretación restrictiva, como se indica en la de 4 de julio de 1995, de manera que **"[...] sin la declaración formal de caducidad han de tenerse por vigentes las licencias según se dice en la sentencia de 2 de noviembre de 1990 (RJ 1990, 8736)".**

En este orden de cosas, una de las circunstancias que puede ser opuesta y debe ser valorada a la hora de declarar la caducidad de las licencias es la situación económica en la que se encuentre el titular de la licencia. Esto ha sido reconocido por los tribunales y así, pese a su antigüedad, por su claridad y por tratar la cuestión a la luz de otra crisis económica, podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de julio de 1983 (RJ 1983\4039), que expresa:

"CDO: Que, si no obstante la debilidad del respaldo normativo, de la institución a que nos venimos refiriendo, la jurisprudencia no la ha descartado en principio -Sentencias 13 noviembre 1975 (RJ 1975\4263) y 25 octubre 1977 (RJ 1977\3959)-, ha obedecido a haber adquirido conciencia de los fines respetables que con la amenaza y aplicación de la caducidad se pueden conseguir, como se señalan en la sentencia de 16 junio 1977 (RJ 1977\3370) (evitar peticiones de licencias poco serias, o con móviles



AJUNTAMENT DE BANYERES DE MARIOLA

C.I.F.: P-0302100-C

Plaça de l'Ajuntament, 1

Tel. 966 567 315 – 966 567 475 – Fax 965 566 668

03450 BANYERES DE MARIOLA (Alacant)

especulativos); mas, ocurre que con el cambio de circunstancias el principal peligro (especulación de licencias), queda con un margen muy escaso de que se dé, surgiendo, por la situación de crisis actual, unos eventos de signo muy distintos: los de que las obras amparadas por sus respectivas licencias no puedan iniciarse dentro de los plazos previstos, o no desarrollarse normalmente, por dificultades económicas de los promotores o constructores; cambio de circunstancias no indiferente, en la modulación de este instituto en nuestro campo, en cuanto las normas (en este caso las Ordenanzas Municipales de Barcelona) deben interpretarse conforme a «la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas» (Artículo 3-1 del Título Preliminar del Código Civil, texto articulado de 31 mayo 1974 (RCL 1974\1385 y NDL 18760).»

Considerando lo anterior, ante una denegación de una solicitud de prórroga por haber transcurrido los plazos señalados en la licencia para iniciar o finalizar las obras, el correcto proceder, en puridad, sería que se iniciara el procedimiento para declarar la caducidad de licencia, declaración de caducidad que podría resultar inviable si el incumplimiento de los plazos se debiera a problemas económicos del titular de la licencia según refleja la Sentencia citada en último término.

Siendo esto así, si una licencia urbanística, pese a que hubiesen transcurrido los plazos concedidos para iniciar o finalizar las obras, no pierde su eficacia hasta que exista declaración expresa de caducidad y ésta no podría declararse si la inactividad del titular de la licencia se debiera a problemas económicos, realmente, carecería de sentido denegar las prórrogas, pues esta denegación, con respecto al interesado, únicamente sería a efectos formales que no materiales. Es decir, formalmente se le denegaría la prórroga, pero materialmente podría continuar con las obras hasta que se produjese de forma expresa la declaración de caducidad que con muchas posibilidades no habría de producirse. Si esto es así con respecto al interesado, con respecto a la Administración el efecto de la denegación de la prórroga podría colisionar con los principios de eficacia y economía procesal, toda vez que, una vez denegada la prórroga, necesariamente debería iniciar un procedimiento para declarar la caducidad de la licencia que podría resultar inviable.

Por ello se estima más adecuado considerar que en tanto no se haya producido formalmente la declaración de caducidad de una licencia es posible conceder prórrogas aunque la solicitud se haya producido una vez transcurridos los plazos para iniciar o finalizar las obras, ya que esto, además, ha encontrado respaldo en algunos pronunciamientos judiciales más recientes, que han confirmado resoluciones por las que se otorgaba prórrogas a las licencias pese a que las solicitudes se habían formulado fuera del plazo establecido para el inicio o para la finalización de las obras con fundamento en esto, en que las solicitudes se había presentado antes de proceder formalmente a la declaración de caducidad de la licencia.

Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 22 de julio de 2005 (RJCA 2005\820), que se cita por recoger a en tal sentido lo dispuesto por el Tribunal Supremo. Dicha Sentencia establece:



AJUNTAMENT DE BANYERES DE MARIOLA

C.I.F.: P-0302100-C

Plaça de l'Ajuntament, 1

Tel. 966 567 315 – 966 567 475 – Fax 965 566 668

03450 BANYERES DE MARIOLA (Alacant)

"OCTAVO. Si relevante es la anterior normativa no lo es menos la postura mantenida por la Jurisprudencia en torno a los criterios con los que debe aplicarse el instituto de la caducidad. Esta Sala recuerda su criterio y el del Tribunal Supremo cuando se trata de aplicar el instituto de la caducidad en el ámbito de las licencias urbanísticas o municipales; (...)."

Así a este respecto se argumenta lo siguiente en la sentencia de esta Sala de fecha 11 de marzo de 2004, dictada en el rollo de apelación 97/2003 (JUR 2004, 106661):

"SEXTO. Tan importante como lo anterior es, para el enjuiciamiento del supuesto de autos, la Jurisprudencia establecida por TS en torno a la prórroga de las licencias de obra y su relación con la caducidad, de la que es una muestra la Sentencia del Tribunal Supremo Sala 3ª de fecha 29.mayo.1991 (RJ 1991, 4307) (ponente Jaime Barrio Iglesias) cuando manifiesta lo siguiente:

Admitido el que puedan someterse a plazo las licencias de obras, surge como consecuencia la posibilidad, también admitida, de la prórroga de las mismas y de su caducidad, aspectos de una misma cuestión que, aunque diferentes, pueden coincidir en sus efectos, de negarse aquélla o de producirse ésta, al poder en un caso quedar, y quedar en el otro, desprovista la licencia del correspondiente plazo legitimador de la actividad, y de ahí que en ocasiones la denegación de la prórroga equivalga a la caducidad, cuando no restase ya tiempo suficiente para la terminación de la obra, y que la caducidad impida el otorgamiento de la prórroga, al haber perdido efectividad la licencia. Siendo pues de parecidos efectos una y otra institución, es lógico y natural que coincidan en alguno o en las Ordenanzas se establezca un plazo para el comienzo y la terminación de las obras y, en segundo término, la existencia o inexistencia de una causa justificativa, bien de que las obras no van a poder realizarse dentro del plazo fijado para su ejecución, bien de que las mismas no han podido comenzarse o ultimarse dentro de los plazos señalados, según que ante la prórroga o ante la caducidad nos encontremos. (Diferenciándose en que esta última exige una resolución formal de la Administración, adoptada en el correspondiente expediente con audiencia del interesado, y que la prórroga requiere una petición del titular de la licencia, efectuada antes del transcurso del plazo de ejecución, o también antes de que la caducidad haya sido formalmente declarada, ya que hasta entonces la licencia conserva su efectividad.

Las anteriores precisiones llevan decididamente a estimar procedente la prórroga de la licencia otorgada por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca al Obispado de Mallorca, motivo por el que se impone la desestimación de la apelación, y la confirmación de la Sentencia recurrida que así lo entendió, toda vez que a esta decisión conduce, por una parte, el que a la fecha de solicitud de prórroga la mencionada licencia conservase su efectividad por no haberse producido su caducidad, puesto que aunque se hubiese rebasado



AJUNTAMENT DE BANYERES DE MARIOLA

C.I.F.: P-0302100-C

Plaça de l'Ajuntament, 1

Tel. 966 567 315 – 966 567 475 – Fax 965 566 668

03450 BANYERES DE MARIOLA (Alacant)

el plazo señalado para la terminación de la obra, que era el de doce meses contados a partir de su notificación, sin que a los mismos pudieran sumárseles los seis previstos para el comienzo o para la aportación de determinado documento, en primer lugar, existía una causa justificativa del no comienzo de la construcción, cual lo es, a juicio de esta Sala, el expresado por la Territorial de Palma de Mallorca en su quinto fundamento de derecho, cuyos razonamientos se comparten, y en segundo término, como también en dicho fundamento jurídico se indica, no existió acto alguno declarativo de caducidad adoptado en el correspondiente expediente con audiencia del interesado, extremo de total y absoluta importancia al no producirse en caso alguno automáticamente la caducidad de las licencias. Y por otra parte, existiendo como existía plazo para el comienzo y la terminación de las obras previsto en las Ordenanzas y transcrito en el documento de la licencia, la solicitud de prórroga se hizo en tiempo oportuno, por cuanto si bien se efectuó transcurridos con exceso estos plazos, se realizó sin que la caducidad de la licencia hubiese sido declarada formalmente y, por tanto, conservando la misma su plena efectividad, (...).

SÉPTIMO. En el caso de autos aplicando mencionados criterios jurisprudenciales, y teniendo en cuenta: primero, que la caducidad de la licencia de obras concedida al apelante no fue nunca declarada ni por resolución presunta ni por resolución expresa, como así todos reconocen y ello pese a transcurrir los plazos de inicio y de conclusión de obras reseñados en la citada licencia; segundo, que pese a transcurrir referidos plazos la construcción de la vivienda unifamiliar continuó edificándose hasta estar totalmente levantada no siendo nunca intención del apelante el abandonar o desistir de la intención de edificar; tercero, que el apelante con posterioridad a que se interpusiera recurso contencioso-administrativo, con posterioridad al vencimiento en exceso de aquéllos plazos pero en todo caso antes de que se declarara formalmente la caducidad instada en varias ocasiones por la actora solicitó la prórroga de referida licencia al no haber concluido las obras en el plazo señalado el día 11 de noviembre de 2002, prórroga que le fue concedida por un nuevo plazo de 20 meses, tras la tramitación del correspondiente expediente; teniendo en cuenta tales extremos así como, que según dicha Jurisprudencia, la declaración formal de la caducidad impide el otorgamiento de la prórroga, y viceversa la concesión de la prórroga impide la declaración de caducidad hasta que al menos vuelvan a transcurrir los nuevos plazos concedidos, es por lo que esta Sala, rechazando los argumentos reseñados en la sentencia de instancia, considera que el presente recurso contencioso-administrativo ha quedado sin objeto de forma sobrevenida y en un momento posterior a la interposición del recurso contencioso-administrativo, y más concretamente cuando el Ayuntamiento de Burgos concede la prórroga de la licencia de obras, cuya caducidad instaba el actor a través del presente recurso contencioso-administrativo".



AJUNTAMENT DE BANYERES DE MARIOLA

C.I.F.: P-0302100-C

Plaça de l'Ajuntament, 1

Tel. 966 567 315 – 966 567 475 – Fax 965 566 668

03450 **BANYERES DE MARIOLA** (Alacant)

Este es el criterio que, a la luz de la situación económica actual, se considera más ajustado a derecho y, por tanto, el que debe llevar al reconocimiento del derecho del interesado a obtener la prórroga solicitada.

En consecuencia, vistos los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho referidos y demás normas de general y pertinente aplicación, se acuerda dictar la siguiente instrucción:

1º Las licencias urbanísticas de obras se entenderán vigentes en tanto no se haya producido formalmente la declaración de caducidad; en consecuencia, siempre que la licencia sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de su otorgamiento, los servicios municipales podrán conceder las prórrogas de las licencias urbanísticas de obras aunque la solicitud se haya producido una vez transcurridos los plazos para iniciar o finalizar las obras.

2º Dicho criterio se aplicará en solicitudes de primera prórroga, no en aquellos casos en los que se trate de segundas o sucesivas prórrogas.

3º En todo caso, en solicitudes de prórrogas fuera del plazo establecido se valorará la situación económica del interesado, por lo que los servicios municipales podrán requerir que se justifique la imposibilidad de haber efectuado las obras en el plazo fijado.

4º Esta instrucción estará vigente hasta la aprobación definitiva de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias y Declaraciones Responsables en materia Urbanística.