

## COMENTARIOS SOBRE RÉGIMEN DE CADUCIDAD DE LICENCIA DE OBRAS

### 1. Aspectos generales de la licencia urbanística.

La licencia urbanística es un acto administrativo típico de autorización, de origen municipal, destinado a verificar el control de la legalidad de la edificación y uso del suelo, cuyo otorgamiento tiene naturaleza reglada.

Así, la jurisprudencia lo ha definido como «un acto administrativo de autorización en virtud del cuál se controla la actuación proyectada por el solicitante, verificando si se ajusta o no a las exigencias del interés público urbanístico plasmado en el ordenamiento vigente», teniendo pues, «una naturaleza estrictamente reglada, por lo que ha de otorgarse o denegarse preceptivamente según la actuación pretendida se ajuste o no a la ordenación aplicable» sin que «el órgano competente al efecto pueda extenderse en otras consideraciones» (SSTS 16 de marzo y 2 de abril 1998, A. 2233 y 2790).

Así, la licencia, aun contraída a servir de comprobación jurídica, acredita y declara la licitud del ejercicio del derecho solicitado. Con independencia de que esa circunstancia no tenga valor absoluto, pues como se ha apuntado antes, es posible imaginar actividades urbanísticas con licencias que después se declaren ilegales.

### 2. Carácter temporal de las licencias.

Por otra parte las licencias urbanísticas conllevan un doble deber general, por un lado, respetar unos plazos de solicitud, y por otro llevar a cabo la actividad edificatoria en unos determinados plazos, conforme dispone la legislación autonómica.

Así, su eficacia se proyecta y mantiene en tanto se lleva a cabo la actividad autorizada, teniendo en cuenta que es necesario tomar en consideración los plazos fijados al efecto en el propio acto de otorgamiento, ya que de lo contrario se produciría su caducidad y la obligatoriedad de solicitar una nueva.

Sin embargo, la caducidad de una licencia demanda la incoación de un procedimiento previo y una posterior declaración expresa de la misma. Así «aunque en la licencia de obra se fije un plazo de validez, éste nunca opera automáticamente, sino que se requiere una expresa declaración de caducidad, mediante 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 la licencia. Esta inactividad ha de revelar un evidente y claro propósito del sujeto inactivo de abandonar o desistir de su intención a edificar» (SSTS 24 julio 1995. A 6095, 16 abril 1997 A.2782).

En este orden incluso, la jurisprudencia admite «la posibilidad de prórrogas para la ejecución material del objeto de las licencias» (STS 17 noviembre 1997.A. 9430) y considera que en la tramitación de este instituto la Administración debe operar «con criterios de flexibilidad, moderación y restricción» (STS 10 mayo 1985, A. 4754 o 3 marzo 1992, A. 1178), lo que no impide reconocer la validez de las previsiones contenidas en una Ordenanza local de un plazo de caducidad a partir de la entrada en vigor de la misma incluso para las licencias otorgadas con anterioridad que carecían de plazo al respecto (STS 3 diciembre 1998, A. 9710).

La declaración de caducidad de una licencia no genera por si misma un derecho a indemnización, la legislación únicamente prevé indemnización en caso de revocación de licencia por alteración del planeamiento (aunque se supone que únicamente está la licencia dentro de los plazos de ejecución). Este derecho a indemnización proviene del artículo 42 de la Ley 6/98 que dispone:

1. Si en el momento de entrada en vigor de la modificación o revisión del planeamiento se hubiera obtenido la licencia de construcción, pero aún no se hubiera iniciado la edificación, se declarará extinguida, con audiencia del interesado, la eficacia de la licencia en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, debiendo fijarse la indemnización, en el mismo expediente, por la reducción del aprovechamiento resultante de las nuevas condiciones urbanísticas, así como por los perjuicios que justificadamente se acrediten de conformidad con la legislación general de expropiación forzosa.

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.

### **3. Normativa aplicable.**

No existe regulado en la legislación estatal un procedimiento específico para la caducidad de licencias. Únicamente legislación autonómica ha regulado la caducidad de las licencias y procedimiento para declararla.

En la Comunidad Valenciana cabe citar el **artículo 198 de la Ley 16/2005**, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana.

*1. Todas las licencias se otorgarán por plazo determinado tanto para iniciar, como para terminar las obras, salvo las referidas a los usos, que tendrán vigencia indefinida sin perjuicio de la obligación legal de adaptación a las normas que en cada momento los regulen.*

*2. Los Ayuntamientos podrán conceder prórrogas de los plazos de las licencias por una sola vez y por un nuevo plazo no superior al inicialmente acordado, siempre que la licencia sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de su otorgamiento.*

*3. El órgano competente para conceder la licencia declarará, de oficio o a instancia de parte, la caducidad de las licencias, previa audiencia al interesado, una vez transcurridos los plazos correspondientes.*

*4. La declaración de caducidad extinguirá la licencia, no pudiéndose iniciar ni proseguir las obras si no se solicita y obtiene una nueva ajustada a la ordenación urbanística en vigor. Si la obra o instalación quedase inacabada o paralizada durante tiempo superior a un año desde la declaración de caducidad procederá la sujeción del inmueble al régimen de edificación forzosa*

#### **4. CONCLUSIONES:**

##### **4.1.- Aspectos generales.**

De lo expuesto y de jurisprudencia examinada, que se adjunta como anexo, se deduce claramente que nos encontramos ante un caso en el cual sería aplicable la caducidad de la licencia, puesto que nos encontramos ante un supuesto en que no ha ejecutado la construcción en el plazo indicado en la propia licencia o, en la legislación citada, o su defecto, en un plazo razonable.

Si bien, y tal y como se expone en la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, estos plazos nunca operan automáticamente, pues es necesario que la Administración inicie un expediente de declaración de caducidad donde cabe acreditar por el interesado que han existido motivos fundados en su incumplimiento. En el presente caso al haber transcurrido con mucho estos plazos (9 años) parecería que no existen posibles motivos fundados que justifiquen el retraso, a mayor abundamiento cuando ni siquiera se han solicitado prórrogas.

De esta forma, en caso de que se incoase este expediente de declaración de caducidad, se produciría sin duda la caducidad de la licencia y la obligatoriedad de solicitar una nueva. Si bien hasta que no se inicie este expediente de caducidad la licencia continua en vigor.

##### **4.2.- Jurisprudencia del Tribunal Supremo**

Del análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia pueden extraerse dos conclusiones por lo que ahora interesa:

a) Por una parte de todos los casos estudiados en la jurisprudencia, lo cierto es que todas las obras se encontraban iniciadas y posteriormente abandonadas, o habían quedado interrumpidas, no habiendo encontrado ningún supuesto donde caso en que las obras no se hubiesen iniciado en tan largo periodo de tiempo.

b) En el único supuesto encontrado en la jurisprudencia en que las obras estas en curso de ejecución, el Ayuntamiento procedió de forma incorrecta a suspender directamente las obras, en lugar de iniciar el expediente de caducidad, por lo que la sentencia estimó la anulación de las actuaciones del Ayuntamiento.

No obstante parece lógico entender, aunque no se han encontrado antecedentes, que no existe inconveniente en iniciar expediente de caducidad, incluso con las obras en curso, si

han transcurrido los plazos para iniciar y finalizar las obras. En este caso el expediente finalizaría con una declaración de caducidad, en cuyo caso lo máximo que podría solicitarse sería una indemnización por los gastos realizados hasta la fecha de la caducidad.

#### **4.3.- Escenario de futuro.**

3. 1.- Supuesto de inicio de las obras, el Ayuntamiento podría reaccionar a través de dos vías:

a) Inicio de expediente de caducidad:

- Se declarase la caducidad de la licencia, por el transcurso de los plazos, la falta de motivación de la inactividad y por la inadecuación de los proyectos en base a los cuales se otorgó licencia a la nueva normativa... etc.

- No se declarase, por entender que el hecho de estar en curso de ejecución las obras, hace desaparecer el requisito de la "inequívoca voluntad de abandonar el proyecto" tal como exige el Tribunal Supremo en alguna de sus sentencias -3 de marzo de 1992 que se adjunta-.

b) Acuerdo de suspensión de obras.

Si bien, cabe esperar en caso de iniciarse las obras algún error en la actuación de la administración, como que en vez de iniciarse este expediente de declarar la suspensión de las obras. Así, este acto podría ser recurrible alegando la vigencia de la licencia puesto que no se ha declarado formalmente la caducidad de la licencia.

Julio 2004.

Ignacio Pemán Gavín

## **ANEXO: Jurisprudencia examinada.**

### **Supuestos estudiados:**

#### **STS. de 07/06/2000.**

Supuesto: Obras de construcción de restaurante y caseta de transformadores iniciadas y abandonadas hacia más de quince años.

Se trata de un supuesto donde un Ayuntamiento declaró la caducidad de una licencia concedida en el año 1971 ordenando la demolición de las obras que al amparo de aquellas se habían realizado.

En esta se señala que la licencia está directa e inmediata vinculada a una actividad constructiva, y carecería de sentido mantener la eficacia de una licencia cuando las propias circunstancias del caso revelan que el interesado ha desistido de su voluntad de llevar a cabo la construcción en un plazo razonable. En esta sentencia nombra otra de 1 de julio de 1996 donde confirmó la extinción de los efectos de una licencia de obras concedida en 1981 que pretendió hacerse valer en 1988, aun cuando no se hubiera declarado formalmente caducada. Así se declaró entonces que hay razones objetivas para estimar que la licencia había perdido ya su vigencia y que tampoco podía rehabilitarse, aunque hubiera mediado acto formal y autónomo de caducidad. Efectivamente, tales expedientes... tienen sentido en supuestos de transcurso normal de los plazos previstos para la ejecución de las obras, en unos meses más o menos, como garantía de los intereses de los titulares de la licencia. Sin embargo, cuando se obtiene una licencia en 1981 ... el solicitar en 1988 el reconocimiento de la licencia, sin haber comenzado aun las obras, comporta una pretensión excesiva al margen ya de toda connotación de garantía, pues las licencias no pueden ser indefinidas ni situarse al margen de la evolución del planeamiento urbano. Tanto más es aplicable esta doctrina al presente caso, en el que, tal como se indica la sentencia de instancia, se trata de la declaración de caducidad de unas licencias concedidas diez y nueve años antes, a cuyo amparo se iniciaron unas obras, abandonadas desde hacía más de quince años.

Además señala que no puede hablarse de que la sociedad recurrente hubiera incorporado a su patrimonio edificación alguna, puesto que, precisamente como presupuesto de la caducidad declarada, se sienta que no se llegó a ejecutar la obra amparada por la licencia. Por esta razón, han de rechazarse los motivos señalados donde se pretende vincular la caducidad de la licencia a un derecho a la indemnización correspondiente a la privación del uso de las construcciones existentes. Desestimado finalmente el recurso de casación.

#### **S. nº 1555: TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.**

Supuesto: Caducidad de la licencia otorgada el 12 de mayo de 1989 por no edificar dentro de plazo. Se comenzó la ejecución de las obras edificando dos edificios, quedando pendiente uno. Con fecha 9 de junio de 1997 se inicia el expediente de caducidad de licencia.

Señala el Tribunal en cuanto a la declaración de caducidad es evidente que si que procede puesto que el artículo 85.1 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana. En consecuencia, la licencia de edificación solicitada en mayo de 1989 ha caducado, pues ha quedado acreditado que no se ha realizado el bloque ni las obras de urbanización simultáneas.

### **STS. 12 de mayo de 1998. No se estima la caducidad.**

Supuesto: obras iniciadas para la construcción de un centro asistencial y paralizadas más de dos años. La sentencia estima el recurso, pero se justifica por no haber aportado a los autos la licencia cuya caducidad se declara, cuestión que tiene un valor esencial pues era preciso que dicha causa de paralización constare en la licencia. En segundo lugar, por no se ha acreditado que las Ordenanzas Municipales, o el Plan Urbanístico aplicable (el de Valencia de 1966), establezcan dicho plazo como causa de caducidad de las licencias.

Este caso se estima porque no se han cumplido pues la causa que hacía posible la caducidad de la licencia que era tenía que constar en la licencia o en la normativa urbanística aplicable.

### **STS. de 26 de Abril de 2001**

Supuesto: Procedencia de caducidad de licencia por retraso indefinido e injustificado en el inicio de las obras e inexistencia de plazo para el acuerdo inicial de apertura de expediente de caducidad.

En esta sentencia se destaca que:

A) Si se dan los requisitos para la declaración de caducidad de la licencia, es obligación del Ayuntamiento declararla, con independencia de que las obras licenciadas hubieran de quedar o no fuera de ordenación.

B) Si se dan los requisitos establecidos para la declaración de caducidad nada ilegal hay en responder a la petición de prórroga (tardíamente formulada) con la iniciación de un expediente de caducidad, para el que no existe límite temporal.

Así, dándose los requisitos para la caducidad, la Administración ha de usar la correspondiente facultad, aunque parezca que por otras circunstancias hubiera podido usar también legalmente otras facultades a efectos distintos.

Ante la licencia de autos la Administración hubiera podido en principio seguir uno de estos dos caminos:

A) O declararla caducada, si es que se daban las circunstancias para ello.

B) O revisarla por cambio de circunstancias por modificación sobrevenida de la normativa urbanística aplicable.

Ahora bien, en razón de la prevalencia de los intereses generales y el sometimiento a la Ley y al Derecho (art. 103.1 de la C.E.), la Administración no puede elegir libremente entre ambas posibilidades, sino que debe si duda declarar caducada la licencia, ya que el problema de su subsistencia es previo al de la necesidad o conveniencia de su revisión.

### **STS. de 21 de 12 de 2000**

Supuesto: Caducidad de licencia de obras por falta de ejecución de las mismas.

Según esta sentencia la caducidad de la licencia derivada del transcurso del tiempo sin que las obras sean ejecutadas, no puede quedar supeditada a la resolución de eventuales problemas de titularidad dominical sobre el suelo en que se pretenden realizar las obras, toda vez que las licencias se otorgan "salvo derecho de propiedad".

Se impugna la sentencia que declaró caducada la licencia concedida en fecha 28 de Enero de 1986 a la entidad actora para la construcción de 160 viviendas de Bilbao. Según la sentencia hasta el día que se declaró caducada la licencia no existieron obstáculos para que la entidad titular de la licencia construyera la edificación autorizada en la licencia.

La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo en relación con el instituto de la caducidad de las licencias municipales de obras, expresada, entre otras, en sentencia de 21 de Febrero, 16 de Junio y 12 de Julio de 1983; 24 de Enero y 10 y 21 de Mayo de 1985; 14 de Mayo, 24 de Junio, 14 de Julio y 3 de Octubre de 1986; 22 de Marzo de 1988; 11 de Marzo y 22 de Mayo de 1989; 14 de Marzo de 1990; 16 de Octubre de 1991 y 3 de Marzo de 1992. Doctrina a cuyo tenor señala:

1º.- La caducidad no opera automáticamente sino que exige un acto declarativo, previa la tramitación del correspondiente expediente.

2º.- La caducidad exige que haya plena constancia de la inequívoca voluntad del titular de la licencia de abandonar la obra y su proyecto de construir.

3º.- Para su declaración no basta con la simple inactividad del titular sino que será precisa una ponderada valoración de los hechos, ya que no puede producirse a espaldas de las circunstancias concurrentes y de la forma en que los acontecimientos se sucedan.

4º.- Al suponer la caducidad un poderoso impedimento para el ejercicio de auténticos derechos adquiridos, siempre ha de ser interpretada con carácter restringido.

### **STS. de 03 de Marzo de 1992**

Se estima recurso frente a acuerdo de caducidad de licencia, declaramos el derecho de los recurrentes a la vigencia de la licencia del expediente y a continuar las obras de construcción para la que fue concedida, y se declara la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por los perjuicios que la paralización de las obras les hubieren ocasionado.

Supuesto: Licencia otorgada en 1981 para levantar un edificio en solar, ampliada en 23 Jun. 1982, sin que conste más limitación temporal a ella, que de la Ordenanza Fiscal y del art. 18 del Regl. de Construcciones. Posteriormente por Decreto de la Alcaldía se acordó suspender como medida cautelar los actos de edificación al haber podido caducar la licencia concedida y por ello carecer presuntamente de licencia y incoar expediente sobre declaración de caducidad de la licencia.

Señala el tribunal que la facultad administrativa de suspensión de obras en curso de ejecución, o de las ya terminadas, de los arts. 184 y 185 TR de la LS, son únicamente ejercitables en el caso de que aquéllas se realicen o se hubieran realizado sin licencia o contraviniendo las condiciones establecidas en ella, siendo claro, como que la actuación administrativa no puede ser legal al suspender unas obras que se habían comenzado dentro del plazo y estaban en curso de ejecución con la única justificación de que carecían de licencia por haber ésta caducado, pues la caducidad carece de la cualidad de aplicación automática por el transcurso del tiempo, sino que requiere una declaración previa de la administración, de carácter formal, recaída en el específico expediente que se siga con plena intervención de los interesados y en el que no sólo basta acreditar dicho transcurso sino, sobre todo, la inequívoca voluntad de aquéllas de abandonar su proyecto, adverando, incluso con preceptivos informes técnicos todas las circunstancias que hayan podido concurrir.

Que la doctrina jurisprudencial recogida en la sentencia, exige flexibilidad y moderación en la apreciación de la caducidad de licencias de obras, que no se produce automáticamente sino que requiere una declaración expresa recaída en expediente específico con plena intervención del interesado, en el que quede perfectamente acreditado el transcurso del plazo fijado en el condicionado de la licencia o en la Ordenanza municipal correspondiente, siempre que ésta

haya tenido la obligada publicidad, y, sobre todo, que haya plena constancia de la inequívoca voluntad del concesionario de la licencia de abandonar la obra y su proyecto de construir en definitiva (SS. 24 Jun. 1986, 27 May. y 30 Sep. 1988, etc.). Estos requisitos sustanciales no han quedado acreditados en modo alguno en el expediente, de ahí la corrección jurídica de la sentencia en este primer motivo.

Sobre la indemnización de los perjuicios causados a los recurrentes por la actuación de la administración, es evidente que en el presente caso, se dan los requisitos necesarios para ello pues de la ilegal suspensión de las obras se ha producido lesión de un derecho subjetivo con resultado dañoso efectivo evaluable económicamente e individualizado para el titular de la obra, consistentes en los aumentos de precios o compensaciones que hayan de efectuarse el contratista como consecuencia del tiempo de la paralización de la actividad constructiva, si bien su cuantificación habrá de concretarse en ejecución de sentencia.

### **STS de 03 de 12 de 1998**

Declaración de caducidad de licencia aunque no esté sometida a plazo.

Por lo que atañe al procedimiento para declarar la caducidad de las licencias, que, concedidas en su día, no estaban sometidas a plazo señala que la titularidad de una licencia, que no estaba sometida a la limitación de termino, no comporta que quien ostenta esa titularidad disponga de un derecho perfecto, inmodificable y esgrimible frente al planeamiento futuro. Está en la naturaleza de la licencia el que sea sometida a un plazo de caducidad.

### **STS. 23 de 09 de 1996**

No procede indemnización por declaración de caducidad de licencia de obras, en base a que la sociedad recurrente alegaba en los daños y perjuicios que le había irrogado el acuerdo del Ayuntamiento pues la declaración de caducidad determinó para una empresa, la interrupción del tráfico mercantil que venía desarrollando, con la consiguiente pérdida del patrimonio, aduciéndose sustancialmente, para fundamentar la petición revocatoria, que la Administración municipal había venido poniendo ciertas trabas u obstáculos, en orden al normal desarrollo, ejecución y ocupación de las edificaciones, que culminaron en la decisión impugnada en el proceso, declaratoria de la caducidad de la licencia, causa próxima de los perjuicios reclamados. El tribunal señala que no se prueba el nexo causal necesario, para dar lugar a la responsabilidad patrimonial reclamada.