

TEMA 1º TIPOS DE LICENCIA MUNICIPAL. SUJETOS, OBJETO Y CONDICIONES DE LAS LICENCIAS.

1.1 CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y CLASES DE LICENCIAS MUNICIPALES.

1.2 REGIMEN JURÍDICO DE LAS LICENCIAS MUNICIPALES.

1.3 RASGOS QUE CARACTERIZAN A LA LICENCIA URBANÍSTICA.

1.4 LAS LICENCIAS CONDICIONADAS.

1.5 LA CADUCIDAD DE LAS LICENCIAS.

1.1 CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y CLASES DE LICENCIAS MUNICIPALES.

1.1.1 CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LICENCIAS MUNICIPALES.

La intervención administrativa es, sin duda, una manifestación de la actividad de policía que ejerce la Administración. De ahí que el estudio del

concepto de intervención administrativa hay que encuadrarlo dentro de las tres clásicas formas de actividad administrativa: servicio público, policía y fomento. La actividad de policía pretende a través del ejercicio de diversas potestades mantener el orden, delimitando, acotando y, en su caso, restringiendo los derechos y las actividades privadas, con carácter general, aunque también las públicas.

El Tribunal Constitucional¹ reconoce un sentido polisémico al término policía, distinguiendo un concepto **objetivo y otro subjetivo**, esto es:

a) Objetivo: se usa en la doctrina administrativista para denominar un ámbito genérico de la actividad de la Administración, caracterizada por la utilización de técnicas de limitación de los derechos e intereses de los particulares que, a su vez, pueden manifestarse en una plural tipología de actos, bien de sentido netamente jurídico o incluso de carácter material. En tal sentido se habla de actividad de policía, o de policía administrativa.

b) Subjetivo: al propio tiempo el término policía alude a una realidad mucho más concreta, como es la de un determinado tipo de órganos: los de la policía gubernativa, lo que remite a un concepto subjetivo; aunque también tiene obviamente una vertiente objetiva, que alude a la actividad de esos órganos.

¹ Recurso de Inconstitucionalidad nº. 1487/1996. Fº. Jº. 8º. Ponente: Conde Martín de Hijas, Vicente.

CARRETERO PEREZ² definió de manera acertada lo que se entiende por intervención administrativa cuando dice que: “...En sentido amplio, se entiende por intervención el conjunto de normas y actos administrativos que limitan la libertad y propiedad privadas, para asegurar la consecución de un fin de interés público definido por las leyes. Así, se habla de intervencionismo cuando el Estado somete a restricciones un sector de la Sociedad que antes era libre, o se regía por la costumbre, configurando por medio de leyes la actividad permitida en él a los particulares”.

Decía LÓPEZ-NIETO Y MAYO³ que: “La finalidad de la actividad de policía es el orden público e interés público. Del orden público existe la noción clásica y un nuevo concepto. Para HAURIUO, el orden público es el orden material y exterior, es decir, un estado opuesto al desorden, siendo sus elementos integrantes: la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública. Para OTTO MAYER, es la actividad el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones que las existencias individuales puedan producir”.

El Estado moderno e intervencionista ha ampliado el concepto del orden público, ya que, junto a la policía de seguridad, aparecen las

² CARRETERO PEREZ, Adolfo: Actos administrativos de intervención urbanística sobre la propiedad. RDU. Edit. Montecorvo. Marzo-Abril 1972 Año VI. Núm. 27.

³ LÓPEZ-NIETO Y MAYO, Francisco: “La Policía Municipal”: El Consultor. Madrid. 1986. Pag. 9 y ss.

policías especiales, como conjunto de limitaciones a la actividad de los particulares (policía de aguas, forestal, etc). La antigua policía general es ahora una policía especial más, la policía de seguridad. De ello se concluye, como subraya GARRIDO FALLA, que lo que caracteriza al Estado intervencionista de nuestros días es cabalmente esto: “que la Administración está legitimada para limitar coactivamente las actividades de los particulares y no solamente por razón de orden público, tal como éste era concebido hace un siglo”⁴.

Otros autores como SANTAMARÍA PASTOR⁵, la denominan Actividad de Ordenación, que no es más que la tradicionalmente conocida actividad de policía, distinguiendo las siguientes técnicas:

- A) Información
- B) De condicionamiento
- C) Ablatorias
- D) Ordenación de las relaciones jurídico-privadas.

Desde nuestro punto de vista, **“la intervención administrativa”** tiende a desplegar una serie de medios y técnicas cuya finalidad es conseguir que las previsiones normativas se cumplan, tanto las que contienen prohibiciones como mandatos. El incumplimiento de dichas obligaciones desencadena el uso de medios especiales para su

⁴GARRIDO FALLA, Fernando: Tratado de derecho administrativo, vol. II, Madrid, 1971. Edi. Tecnos. Pag. 167.

⁵ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: “Principios de Derecho Administrativo” Edit. Centro de Estudios Ramón Areces. V. II, pag. 260 y siguientes.

cumplimiento. Las técnicas utilizadas van desde la simple necesidad de autorización previa o comunicación administrativa, hasta el uso de la fuerza. El ejercicio de tales medios se hará con escrupuloso respeto a libertad individual y al principio de legalidad, como a continuación se analizará.

En cuanto a las autorizaciones propiamente dichas, LAGUNA DE PAZ⁶ reconoce que: “...pese a su variedad, la autorización ofrece una urdimbre conceptual y jurídica suficiente, que permite su consideración como categoría unitaria. En concreto, todas las autorizaciones coinciden en los siguientes aspectos:

1. La Administración lleva a cabo un control previo de la legalidad u oportunidad del ejercicio de actividades privadas.

2. La razón de ser del control previo de la actividad, en unos casos, es su potencial dañoso (para terceros o para el interés general) y, en otros, la intensidad de uso que comporta.

3. La posición jurídica del particular se caracteriza por la preexistencia del derecho a realizar la actividad, en los términos previstos en la normativa. En unos casos, ello es debido a su naturaleza privada, expresión del derecho constitucional a la libertad de empresa y, más genéricamente, al libre desarrollo de la personalidad. En otros, el derecho al uso común especial -o incluso, a ciertos usos privativos no cualificados del dominio

⁶ LAGUNA DE PAZ, José Carlos “La autorización administrativa: entre la escila del dogmatismo y el Caribdis del relativismo”. Actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Editorial Aranzadi. 2007.

público-, resulta de la propia razón de ser de estos bienes: no se excluye el aprovechamiento general y se garantiza su mejor utilización al servicio de todos. En este contexto, su sujeción a autorización administrativa se explica por la necesidad de comprobar la existencia del derecho y su extensión. En una palabra, la autorización no otorga derechos, sino que declara la posibilidad de su ejercicio.

4. La autorización es una declaración de voluntad dirigida a producir determinados efectos jurídicos vinculantes. La autorización declara el derecho a desarrollar una actividad o aprovechamiento, lo que –en algunos casos- comporta también un auténtico deber de realizar la actividad. No estamos, pues, ante una pura declaración de conocimiento, como las inscripciones registrales, que simplemente deje constancia de una situación jurídica. Tampoco es una certificación administrativa de aptitud, que declara genéricamente la idoneidad del sujeto, pero no manifiesta una voluntad administrativa que directamente habilite para llevar a cabo una determinada actuación (títulos profesionales). Lo que ocurre es que, con frecuencia, el reconocimiento de capacidad es suficiente para poder realizar la actividad de que se trate. En otros casos, en cambio, se requiere la previa obtención de una autorización para poder llevarla a cabo.

5. La autorización es un acto declarativo de derechos, que confiere a su titular una situación jurídicamente protegida, sin perjuicio de su necesaria adaptación a las cambiantes exigencias del interés general”.

1.1.2 Principios aplicables a las técnicas de ordenación o intervención.

Una vez definida la potestad de intervención y la actividad de policía, es ahora el momento de estudiar bajo qué principios se puede ejercer y dentro de qué límites. Independientemente de las técnicas y su contenido el ejercicio de las mismas están sometidas a unos principios que según el profesor SANTAMARÍA PASTOR⁷ los podemos clasificar en formales y materiales:

PRINCIPIOS FORMALES.

A) Principio de reserva de Ley.

Toda actividad que suponga intervención, limitación o reducción de las conductas de los ciudadanos debe estar legitimada por la Ley. En este sentido la sentencia del Tribunal Constitucional 83/84 es bastante explícita cuando dice que: “el principio general que la Constitución (artículo 1.1) consagra autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíbe, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas y el principio de legalidad impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal”.

⁷ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: Principios de Derecho Administrativo, Edit. Centro de Estudios Ramón Areces. V. II, pag. 260 y ss.

Teniendo en cuenta lo dicho hasta ahora, cabría preguntarse si la Administración Local podría dictar normas (Ordenanzas o Reglamentos) sobre el tema que tratamos, sin necesidad de que una Ley se lo permitiera expresamente, es decir **¿son legales los reglamentos independientes locales para regular la intervención administrativa en el ámbito urbanístico?**

Hemos de reconocer que contestar esta pregunta requeriría abordar en profundidad el dilema de la vinculación de la Administración al derecho, positiva o negativa, algo que por razones obvias escapa a este trabajo.

Partiendo, no obstante, de la formulación clásica del principio de legalidad, debemos entender que la Administración Pública precisa de un respaldo normativo específico para poder actuar con cualquiera de las técnicas de limitación de derechos y, en cuanto se trata de restricciones a una libertad como la de la realización de actos de uso del suelo y de la edificación, ese respaldo normativo que apodera a la Administración ha de cubrirse, en último extremo, con una ley formal, según la doctrina de las materias reservadas a la ley que se recoge en el artículo 53.1 CE⁸.

Este principio evita la posterior aparición de los denominados “reglamentos independientes”, es decir, los que parecen desvinculados de

⁸ Dicho artículo 53.1 de la CE establece que: “Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a)”.

una Ley que deban ejecutar o cuya vinculación a una Ley es tan genérica y lejana que difícilmente puede afirmarse que la desarrollan o ejecutan⁹.

Los Reglamentos independientes, autónomos o “*praeter legem*”, se utilizan en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles, esto es, especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad, pero en ningún caso en la restricción de derechos subjetivos constitucionalmente protegidos¹⁰.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 42/1987 determina que la reserva de ley del artículo 25.1 CE “no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales

⁹ El reglamento independiente no trae causa de ley previa: no ejecuta ni desarrolla una ley. Un reglamento requerirá habilitación legal y deberá limitarse a ser complemento necesario de una ley previa, cuando en la materia que pretenda regular exista una reserva material o formal de ley. No se trata ahora de reiterar la polémica doctrinal acerca de la extensión que tiene en nuestro sistema constitucional la reserva material de ley: esto es, si, como sostiene la mayoría de la doctrina, el reglamento requiere siempre de una previa habilitación legal, deduciendo de las reservas singulares establecidas en la Constitución un principio general de reserva para cuanto afecte a la libertad y propiedad de los ciudadanos (lo que constituiría una manifestación de la teoría de la vinculación positiva en el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración) o, por el contrario, como afirman otros, solo cabe reconocer la existencia de las reservas singulares previstas por la Constitución, por lo que, donde no exista reserva material o formal de ley, cabe el reglamento independiente, esto es, no habilitado por la ley (teoría de la vinculación negativa).

¹⁰ Véase la STS de 25 de mayo de 1999.

remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (SSTC 42/1987, y 83/1984) pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes. En consecuencia, debe reputarse contraria a las mencionadas exigencias constitucionales, no sólo la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones carente de toda base legal, sino también, en el ámbito de las relaciones de sujeción general, la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido material propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras”.

Por tanto, las normas de carácter reglamentario no pueden llevar a cabo dicha función autónomamente, es decir, sin Ley que habilite a la Administración a regular aspectos concretos de la materia que tratamos¹¹. Muchos son los ejemplos, así en el campo urbanístico existen reglamentos

¹¹ El principio constitucional de reserva de ley en esta materia es incuestionable. Su trascendencia para nuestro Derecho Administrativo resulta innecesario enfatizarla: el Reglamento independiente de la Ley en la materia relativa a la libertad y a la propiedad de los ciudadanos ha quedado formalmente excluido de nuestro Derecho. El Tribunal Constitucional, en términos categóricos, en sus Sentencias de 22 de junio y 22 de diciembre de 1987, de 26 de abril de 1990, de 14 de enero y 15 de abril de 1991, ha declarado: «El Gobierno no puede crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su origen en la Ley, al menos de una manera mediata, a través de una habilitación».

que desarrollan o ejecutan leyes, como el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana (en adelante RDU), el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de noviembre de 1961. Decreto 2414/1961 (en adelante, RAMINP), el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (en adelante, RGU), las Ordenanzas Municipales, que determinan e intervienen en la esfera de actuación de los ciudadanos. En este sentido, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), establece en su artículo 84.1 que las Corporaciones locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

a) Ordenanzas y bandos.

b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.

c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.

e) Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

La jurisprudencia así lo ha entendido. Por ejemplo, la sentencia de 27 de noviembre de 2001 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-administrativo, nº de recurso: 1069/1996) cuando reconoce que: “...El principio de legalidad que proclama el artículo 103.1 de la Constitución y que reitera el artículo 6.1 de la Ley 7/1985, de 2 Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, entendido en este aspecto como vinculación positiva de la Administración Pública al ordenamiento jurídico, supone que la actuación administrativa, al intervenir la actividad de los ciudadanos, ha de estar habilitada por una previa atribución de potestad, atribución esta que puede ser tanto explícita como implícita...”

A la vista de lo expuesto hemos de concluir este apartado descartando los reglamentos independientes u ordenanzas municipales reguladoras de la actividad de policía en el ámbito urbanístico al margen de lo establecido en normas habilitadoras con rango de Ley.

B) Especificación:

Siguiendo el planteamiento de SANTAMARÍA PASTOR, las previsiones legislativas de poderes de intervención han de ser tasadas y singularizadas respecto de categorías de supuestos de hecho claramente individualizadas; no cabe el establecimiento por vía normativa de poderes generales de intervención, ni con carácter general ni de alcance sectorial.

La falta de esta concreción y precisión chocaría frontalmente con los principios básicos de todo Estado de Derecho, por ello debemos considerar que la aplicación del artículo 1 del RS debe interpretarse como una simple descripción de un ámbito finalista, pero no habilitante para cualquier intervención municipal en la esfera privada. Así el citado artículo establece que los Ayuntamientos pueden intervenir en la actividad de sus administrados en los siguientes casos:

1.º En el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas.

2.º En materia de subsistencias, además, para asegurar el abasto de los artículos de consumo de primera necesidad, la calidad de los ofrecidos en venta, la fidelidad en el despacho de los que se expendan a peso o medida, la normalidad de los precios y la libre competencia entre los suministradores y vendedores.

3.º En el orden del urbanismo, también para velar por el cumplimiento de los planes de ordenación aprobados.

4.º En los servicios de particulares destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público, para imponer la prestación de aquéllos debidamente y bajo tarifa.

5.º En los demás casos autorizados legalmente y por los motivos y para los fines previstos.

Este artículo tiene que interpretarse de manera restrictiva y a la luz de los principios constitucionales.

La jurisprudencia también se ha hecho eco de este principio, entre otras, la sentencia de 24 de enero de 2002 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-administrativo. Nº de recurso: 3444/1996) que remite a otras del TS: “...En el mismo sentido se muestran las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 23 Jun. 1998, cuando señala que 1º) La intervención de las Corporaciones locales en la actividad de los ciudadanos a través del sometimiento a licencia previa o a otros actos de control preventivo (artículo 84.1.b) de la LRBRL) es rigurosamente reglada, no pudiendo exigirse o establecerse fuera y más allá de los supuestos específicos en que tal intervención resulta normativamente autorizada, y sin que pueda extenderse por analogía o supuestos que la Ley no prevea, porque se trata de limitaciones a derechos de los ciudadanos, en las que, además, ha de actuarse con sujeción, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual (artículo 84.2 de la LRBRL ...”.

PRINCIPIOS MATERIALES

A) Proporcionalidad: El artículo 6 del RS establecía que: “El contenido de los actos de intervención será congruente con los motivos y fines que los justifiquen. Si fueren varios los admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual”. En este sentido el artículo 53.2 de la LRJPAC determina que el contenido de los actos se ajustará a lo

dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos¹².

B) Principio *libertate o favor libertatis*: Supone, según SANTAMARÍA PASTOR “que cuando la norma que establece la potestad de intervención puede razonablemente optar entre varias medidas alternativas para conseguir su finalidad ordenadora, debe necesariamente elegir la que resulte menos restrictiva a la libertad individual de los sujetos sobre los que vaya a ser empleada”.

Este principio viene consagrado en los artículos 1.1 y 10.1 de la CE, 84.2 LRBRL, 6.2 RS. La doctrina sentada por multitud de sentencias¹³ del TC y TS han determinado que este principio trata de

¹² La Jurisprudencia se refiere a su exigencia, entre otras, la citada sentencia de 24 de enero de 2002 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid: “...2º) así como a la exigida proporcionalidad (artículo 1.5º y 6.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y Sentencia del Tribunal Supremo de 1 Feb. 1991)...”

¹³ Sentencias recopiladas por MORENA Y DE LA MORENA, Luis en su trabajo: “Las licencias de espectáculos públicos: su doble configuración legal y jurisprudencial y sus interrelaciones con las licencias urbanísticas y de actividades clasificadas (I)” El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Nº 7, Quincena 15 - 29 Abr. 2001, Ref.º 1207/2001, pág. 1207, Tomo 1”.

Podemos destacar, entre otras, las siguientes sentencias del TC: 11/1981, de 8 de abril, 37/1981, de 16 de noviembre, 117/1984, de 5 de diciembre, 59/1985, de 6 de mayo, 59/1990, de 29 de marzo, y 66/1995, de 8 de mayo.

En cuanto al TS son claramente ilustrativas las SSTs de 21 de marzo de 1979 (Ar. 1347), de 11 de julio de 1980 (Ar. 2950), de 18 de enero de 1983 (Ar. 303), de 27

contrapesar y poner freno a las potestades gubernativas exorbitantes en favor de la «seguridad ciudadana y del orden público», apelando, para su debida sujeción y reajuste a la Constitución, a las exigencias por ella impuestas en garantía de la libertad y de los demás derechos fundamentales.

de enero de 1987 (Ar. 331), 18 de junio de 1992 (Ar. 6004), y de 31 de julio de 1992 (Ar. 6597), entre otras.

Para este autor, de obligada cita y para la confirmación de este principio, las SSTs de 7 de mayo de 1987 (Ar. 5247), de 16 de octubre de 1990 (Ar. 8245), de 1 de febrero de 1991 (Ar. 1163) y de 18 de febrero de 1993 (Ar. 555), las cuales, interpretando con criterio restrictivo, los artículos 8 y 22 RSCL consideran no sujetas a licencia las actividades profesionales Médicos y de Abogados en la medida en la que sus Consultorios y Despachos no pueden ser equiparados a los establecimientos mercantiles e industriales a los que limitativamente se refiere aquel Reglamento. «La facultad de las Corporaciones Locales de sujetar a los administrados al deber de obtener la oportuna licencia no es absoluta ni indiscriminada sino que está limitada a solo los casos legalmente previstos, en este caso, a los de apertura de establecimientos industriales y mercantiles, clasificación que no encaja en la actividad desarrollada por tales Profesionales liberales». Hay que advertir, sin embargo, que tal doctrina aparece matizada, cuando no contradicha, por la posterior STS de 1 de junio de 1998 (Ar. 4775) según la cual, aunque el Despacho de Abogados no constituya, como regla general, una actividad sujeta al RAM, tal exención o dispensa habrá de entenderse sin perjuicio de que pueda estarlo en determinados casos, ya por las razones particulares concurrentes en los mismos, y que habrán de ser siempre justificados por los Ayuntamientos, ya por los elementos o instalaciones de que dispongan, ya por cualquier otra circunstancia análoga, ya, finalmente, y en este caso, sin necesidad de justificación alguna, porque así venga exigido por una norma urbanística o de policía municipal establecida al amparo del artículo 84 LBRL.

El artículo 84.2 de la LRBRL deja constancia de ello al disponer que: “La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue”.

1.1.3 TIPOS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE INTERVENCIÓN.

Las especies concretas de actos administrativos de intervención más utilizadas en el terreno de la policía administrativa son las siguientes¹⁴:

a) Las autorizaciones. Las prohibiciones que nacen de la reglamentación de policía pueden ser absolutas, que niegan al particular actuar en un determinado sentido, o relativas, que permiten a la policía examinar las circunstancias concurrentes y otorgar, en su caso, una licencia o autorización; en otros, se trata de poderes de apreciación de tipo discrecional, frente a lo que no es posible alegar un derecho subjetivo.

b) Los mandatos y prohibiciones. De la reglamentación de policía pueden nacer también obligaciones concretas para los administrados o estados de sujeción, es decir, mandatos y prohibiciones: el mandato es un requerimiento a un particular para que cumpla una obligación o soporte

¹⁴ LÓPEZ-NIETO Y MAYO, Francisco: “La Policía Municipal”. Edt. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid. 1986. Páginas 9 y Siguietes.

una actuación administrativa, y suele ir acompañado de una amenaza de sanción. La prohibición es un mandato negativo, más frecuente que el anterior (que es positivo) y deriva de la existencia de una reglamentación limitativa.

No obstante, las denominaremos técnicas de "intervención", en congruencia con la calificación que hace el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo de 2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (en adelante, TRLOTAU) diferenciando:

A) Actuaciones previas al ejercicio del derecho de que se trate, de modo que la realización efectiva del derecho por el interesado está subordinada al control previo administrativo: licencias, autorizaciones, permisos, inscripciones, registraciones, etc.

El TRLOTAU se refiere a estas medidas en los artículos 156 y siguientes, concretamente establece que las actividades y los actos de transformación y aprovechamiento del suelo objeto de ordenación territorial y urbanística quedarán sujetos en todo caso a control de su legalidad a través de:

- a) Las licencias, su autorización y el deber de comunicación previa, o los informes sustitutivos de éstas.
- b) La inspección urbanística.

B) Actuaciones administrativas concurrentes al ejercicio de tales derechos: inspecciones, verificaciones, posibilidad de impartir órdenes preceptivas o prohibitivas, instrucciones, etc.

El TRLOTAU utiliza estas expresiones en el artículo 156.2, cuando reconoce que en las respectivas esferas de competencia la Administración de la Junta de Comunidades y los Municipios ostentarán respecto de cualesquiera actividades o actos de urbanización y edificación, además de las facultades legitimadas por actos consensuales o unilaterales, las siguientes potestades:

a) De inspección, verificación y control así como ensayo de las actuaciones, obras o instalaciones sobre cumplimiento de normas o condiciones técnicas.

b) De imposición, en caso de incumplimiento, de los compromisos adquiridos en virtud del acto o convenio para la realización de operaciones o actividades urbanísticas.

c) De interpretación, modificación, resolución o rescate en los términos previstos en la normativa de contratación de las Administraciones públicas cuando sea aplicable.

C) Actuaciones *a posteriori*, como son las ejecuciones forzosas, órdenes de ejecución, revocaciones sancionatorias y las sanciones administrativas. Las referencias del TRLOTAU a estas actuaciones están esencialmente en los artículos 176 y siguientes.

CARRETERO PEREZ¹⁵ considera que los actos de intervencionismo *estricto sensu* son las autorizaciones y las órdenes.

“...Mientras que la autorización define una limitación y permite el ejercicio de un derecho; las órdenes, por el contrario, crean obligaciones y constriñen el libre ejercicio del derecho, o lo impiden absolutamente.

El fundamento de los mismos es el derecho de policía administrativa; la defensa del orden urbanístico. Frente a esta clase de autorizaciones, existen las autorizaciones económicas, en las cuales, la Administración no se concreta a fiscalizar la legalidad de la actividad privada, comprobando, que el interesado cumple o incumple los requisitos legales, sino que debe valorar, además, la oportunidad de su conducta y ya no se trata de remover límites, sino de incluir a los particulares en el ámbito de una política estatal, como ocurre con la ejecución de la ley de 28 de diciembre de 1963, del Plan de Desarrollo Socioeconómico.

Según CARRETERO PEREZ, el cuadro de actos administrativos de intervención urbanística es el siguiente:

- 1.º Actos de autorización o de licencia
- 2.º Ordenes Positivas de Policía Edilicia
- 3.º Actos verificadores de una situación

¹⁵ CARRETERO PEREZ, Adolfo: “Actos administrativos de intervención urbanística sobre la propiedad”. RDU. Edit. Montecorvo. Marzo-Abril 1972 Año VI. Núm. 27.

4.º Ordenes prohibitivas o negativas

5.º Anulaciones

6.º Actos de vigilancia

Considera este autor que la naturaleza jurídica de estos actos administrativos es variada; son negociables: la órdenes, positivas y negativas. Son no negociables los restantes, sobre todo, las licencias de edificación. Sin embargo, no estoy de acuerdo del todo porque como más adelante veremos las licencias urbanísticas, aunque no pueden ser fruto de un mero acuerdo entre partes, como es obvio, si es posible su condicionamiento y modulación a través del concierto de voluntades entre la Administración y el particular.

Desde nuestro punto de vista, el cuadro diseñado por el TRLOTAU se caracteriza por los siguientes actos de intervención:

a) Control preventivo y disuasorio, a través de la inspección urbanística¹⁶ y el sistema de licencias, informes y autorizaciones previas (incluyendo los actos comunicados¹⁷).

¹⁶ Artículos 174 y siguientes del TRLOTAU. Concretamente el artículo 174 dispone que: “1. La función inspectora sobre las actividades territoriales y urbanísticas corresponde a los Municipios dentro de su término municipal y subsidiariamente a la Junta de Comunidades.

2. En particular, la función inspectora:

a) Vela por el cumplimiento de los fines, objetivos y bienes proclamados en los artículos 2 a 6 de esta Ley y las disposiciones e instrumentos que la desarrollan y complementan.

b) Actos de carácter coactivo y represivo, como las sanciones y las órdenes de ejecución.

1.1.4 CONCEPTO DE LICENCIA.

b) Vigila e investiga las actividades que pudieran vulnerar la normativa señalada en el apartado anterior.

c) Denuncia cuantas anomalías observe en la aplicación de los instrumentos para la ordenación ambiental, territorial y urbanística.

d) Informa y propone a las Administraciones y autoridades competentes sobre la adopción de las medidas cautelares, correctivas y sancionadoras que juzgue convenientes para la conservación ambiental y el cumplimiento de la ordenación territorial.

e) Instruye los expedientes sancionadores que se le encomienden.

f) Colabora con los Tribunales de Justicia y las Administraciones competentes en materia ambiental y de ordenación territorial y urbanística.

g) Desempeña cuantas otras funciones asesoras, inspectoras y de control le sean encomendadas.

3. El ejercicio de la función inspectora comprende las siguientes potestades y facultades:

a) Investigación y acceso a registros y archivos para el ejercicio de sus funciones.

b) Levantar actas de inspección que gozarán de presunción de veracidad respecto de los hechos que en ellas se consignen, cuando se hubieren realizado de acuerdo con las formalidades que se determinen reglamentariamente.

c) Facultad para requerir el auxilio de la fuerza pública cuando fuera necesario.

4. Todos tienen el deber de colaborar en el ejercicio de las funciones inspectoras facilitando los documentos y la información que les soliciten los funcionarios y autoridades que las ejerzan.

¹⁷ Artículos 157 y siguientes del TRLOTAU.

Vamos a estudiar el concepto desde tres puntos de vista: el derecho positivo, la jurisprudencia y la doctrina.

En cuanto al derecho positivo, tras rastrear el ordenamiento jurídico, el Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, “de adecuación a la LRJPAC de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones”, define en su artículo 1.2 el concepto de licencia, en general, cuando dispone que: “Se entiende por autorizaciones todos aquellos actos administrativos, cualquiera que sea su denominación específica, por los que, en uso de una potestad de intervención legalmente atribuida a la Administración, se permite a los particulares el ejercicio de una actividad, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico y valoración del interés público afectado”. Tal y como aparece formulada en abstracto, esta definición resulta certera en sus términos y es trasladable, con las debidas cautelas, al concepto de licencia urbanística.

El CTE ha definido a la licencia municipal de obras como el acto administrativo por el cual el Ayuntamiento competente autoriza la ejecución de la obra proyectada, una vez comprobada su conformidad con la legalidad aplicable.

Sin embargo, frente a la práctica inexistencia de definiciones en el Derecho positivo, es fácil comprobar la multitud de definiciones acuñadas por la jurisprudencia¹⁸. De entre ellas podemos destacar, por su claridad, la siguiente: “La licencia urbanística es un acto típico de autorización reglada,

¹⁸ SSTs, entre otras, de 2 de junio de 1992 (LA LEY JURIS: 5127/1992), de 22 de enero de 1996 (LA LEY JURIS: 3311/1996) y de 9 de diciembre de 1998 (LA LEY JURIS: 896/1999).

por el que se habilita al administrado para que ejercite un poder que ya le pertenece, pero tras controlar que el ejercicio del mismo es, en el caso concreto de que se trata, pertinente y adecuado en relación con los intereses públicos que la Administración autorizante debe tutelar conforme a la Ley. Se explica así que el ejercicio de un poder quede subordinado a la obtención de una autorización previa; sirve ésta para alzar un límite a la actuación del administrado, alzamiento que se verifica tras comprobarse que los intereses públicos protegidos por el Ente autorizante no sufrirán en el caso de ejercicio concreto del poder” (STS de 21 de julio de 1997, LA LEY JURIS: 9712/1997).

También la mencionada STC 61/1997, de 20 de marzo, delimitó el concepto de licencia urbanística cuando determinó que: “...el acto autorizatorio de la licencia municipal no es sino el modo de control o intervención administrativa para fiscalizar si se ha producido la adquisición de dicha concreta facultad urbanística, cual es el «derecho a edificar», cumpliendo así la licencia no sólo la finalidad de comprobar si la edificación proyectada se ajusta al Plan y a la legislación urbanística sino también, como prescribe el artículo 242.4 (refiriéndose al TRLS de 1992), para las actuaciones asistemáticas, si el aprovechamiento proyectado se ajusta al susceptible de apropiación”.

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, no utiliza la expresión licencias urbanísticas, sino que se refiere en su artículo 35 a “títulos administrativos habilitantes de obras y actividades...”.

En cuanto a la doctrina, para el profesor PARADA VÁZQUEZ¹⁹ la licencia urbanística es “una autorización municipal de carácter reglado que, sin perjuicio de tercero, permite la ejecución de obras o utilizaciones del suelo que los instrumentos urbanísticos han previsto en cada terreno. La licencia se convierte así en un medio de control de la actividad de los particulares en el ámbito de la edificación y uso del suelo, control previo que tiene como finalidad fundamental preservar el cumplimiento de la normativa urbanística y dar satisfacción a lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución cuando ordena a los Poderes Públicos que regulen la utilización del suelo de acuerdo con el interés general”.

En esta misma línea, REBOLLO PUIG y ALARCÓN SOTOMAYOR²⁰ realizan una definición más amplia y completa cuando consideran que: “La licencia urbanística es una autorización municipal reglada por la que se controla el cumplimiento de la legalidad urbanística de una determinada transformación del espacio que un administrado tiene previsto acometer y con cuyo otorgamiento se permite la concreta

¹⁹ Citado por TOLOSA TRIBIÑO, Cesar: “La intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y la disciplina urbanística en la nueva ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. RDU. Septiembre-Octubre 2001 Año XXXV. Núm. 188.

²⁰ REBOLLO PUIG M y ALARCÓN SOTOMAYOR L. “Derecho administrativo IV: bienes, servicios y actividades reguladas”. Editorial: iustel.com. Madrid. 2002. Pag. 15 y ss.

operación necesaria para esa transformación. Su carácter reglado elimina cualquier margen de discrecionalidad para apreciar la oportunidad de la actividad para la que se solicita y comporta, por el contrario, que debe denegarse si la actuación proyectada es disconforme con la legalidad urbanística y otorgarse si es conforme con ella sin que, en tal caso, ni siquiera quepa someterla a condiciones. No obstante, sí es posible otorgarla imponiendo modificaciones sobre lo inicialmente solicitado si ello no es nada más que una corrección para adaptarlo plenamente a la legalidad. Como una autorización clásica, la licencia urbanística no confiere un nuevo derecho sino que permite el ejercicio de un derecho existente”. Estos autores aclaran que la ley del suelo de 1990 y el TRLS de 1992 le confería otra función, como la de comprobar la adquisición del derecho a edificar, por tanto, parece que sí surgía un nuevo derecho, dejando de tener carácter declarativo.

1.1.5 CLASES DE LICENCIAS MUNICIPALES.

Existen diversas clases de licencia municipales, atendiendo al objeto y la norma jurídica que las regula, aquí nos a referir a las más utilizadas en el ámbito local:

- A) Urbanísticas.**
- B) Que afectan al dominio público.**
- C) De protección medioambiental.**

D) Otras.

Sin duda la clasificación más importante es la relativa al urbanismo, de acuerdo con la legislación aplicable en Castilla-La Mancha, podemos distinguir la siguiente clasificación general de las licencias urbanísticas:

1ª) Las licencias de edificación o construcción: (mayores o menores).

- Nueva Planta.
- Ampliación.
- Modificación.
- Obras y Usos Provisionales.
- Demolición.
- Edificios Catalogados.
- Suelo Rústico o no urbanizable.
- Reconstrucción.
- Restauración y reestructuración.
- Instalaciones prefabricadas.

2ª) Usos del suelo sujetos a licencia:

- Parcelaciones urbanísticas y otras segregaciones de toda clase de suelo.

-Movimientos de tierras.

-Cerramientos.

3ª) Licencias urbanísticas en función de la interacción y concurrencia de las licencias anteriores con otras autorizaciones, especialmente:

-Obras destinadas al ejercicio de Actividades Clasificadas (sometidas al RAMINP).

-Obras sometidas al Reglamento de Policía y Espectáculos; sujetas o no, a su vez al RAMINP.

-Obras que requieren previa Declaración de Impacto Ambiental²¹.

-Obras que por su especialidad objetiva o subjetiva tienen un tratamiento especial por la normativa sectorial aplicable en cada caso.

4ª) Licencias de apertura de establecimientos inocuos.

5ª) Licencias de primera ocupación y aperturas.

²¹ El sometimiento de un acto de uso del suelo o de la edificación a Declaración de Impacto Ambiental vendrá determinado por aplicación de las normas autonómicas siguientes: ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Castilla-La Mancha, Ley 4/2007, de 8 de marzo, habiendo quedado derogada Ley 5/1999, de 8 de abril de Evaluación de Impacto Ambiental.-Decreto 178/2002 de 17 de diciembre de desarrollo de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley 5/1999, de 8 de abril. Ley de Conservación de la naturaleza de Castilla-La Mancha, 9/1999, de 26 de mayo.

1.2 REGIMEN JURÍDICO DE LAS LICENCIAS MUNICIPALES.

El conjunto de normas que regulan las licencias municipales en general, y especialmente a las licencias urbanísticas, podría ser el siguiente:

1. Normas de aplicación directa

- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo.
- Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.
- Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo de 2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.
- Las Instrucciones Técnicas de Planeamiento (Orden de 31 de marzo de 2003, de la Consejería de Obras Públicas, por la que se aprueba la instrucción técnica de planeamiento sobre determinados requisitos sustantivos que deberán cumplir las obras, construcciones e instalaciones en suelo rústico).

- Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la LOTAU.
- Decreto 248/2004, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la LOTAU.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

2. Normas sectoriales de aplicación directa

- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, sobre Ordenación de la Edificación.
- Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.
- RD 1627/1997, de 24 de octubre, que establece las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras.
- Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.
- Reglamento Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957.
- RAMINP. Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas²².
- Instrucción para la aplicación RAMINP. Orden 15 de marzo de 1963.

²² Esta norma debemos considerarla aplicable en Castilla-La Mancha, de acuerdo con lo previsto en la disposición derogatoria de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

- RD 2816/1982, de 27 de agosto, Reglamento de Policía de Espectáculos Públicas y Actividades Recreativas.
- Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.
- La Ley estatal de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, Ley 16/2002, 1 de julio.
- Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Castilla-La Mancha, Ley 4/2007, de 8 de marzo.
- Ley de Conservación de la naturaleza de Castilla-La Mancha, Ley 9/1999, de 26 de mayo.
- Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras del Estado.
- Reglamento General de Carreteras de 2 de septiembre de 1994.
- Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.
- RD 1372/1986, de 13 de junio, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento de Administrativo Común.
- Ley de Aguas, RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio.
- Ley de Costas, 22/1988, de 28 de julio.
- Ley de Minas, 22/1973, de 21 de julio.

- Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las explotaciones agrarias.
- Ley de Telecomunicaciones de 21 de septiembre de 2001.
- Ley del Patrimonio Histórico Español, Ley 16/1985 de 25 de junio.
- Real Decreto ley 1/1998 de 27 de febrero por la que se establece el régimen jurídico de las infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación.
- Real Decreto 401/2003, de 4 de abril, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y de la actividad de instalación de equipos y sistemas de telecomunicaciones.
- Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.
- Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido
- Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.
- Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.
- Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos.
- Ley 25/1982, de 30 de junio, de agricultura de montaña.

_ Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

3. Normas urbanísticas supletorias con rango de Ley.

– RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

– RDL 3/1980, de 14 de marzo, sobre promoción del suelo y agilización de la Gestión urbanística.

– RDL 16/1981, de 16 de octubre, sobre adaptación de los Planes Generales de Ordenación.

4. Normas supletorias de carácter reglamentario.

– Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955.

– RD 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

– RD 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística.

– RD 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

– Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares.

– Decreto 1006/1966, de 7 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Reparcaciones de suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana.

– RD 1169/1978, de 2 de mayo, sobre creación de Sociedades Urbanísticas por el Estado, los organismos autónomos y las Corporaciones Locales de acuerdo con el artículo 115 de la Ley del Suelo.

5. Los Planes y demás instrumentos de Planeamiento de cada municipio.

6. Las Ordenanzas Municipales

1.3 RASGOS QUE CARACTERIZAN A LA LICENCIA URBANÍSTICA.

Una vez definida la licencia municipal, los rasgos que caracterizan a la licencia urbanística son:

1) Se trata de un acto administrativo de intervención, al concederse por la Administración con el objetivo de controlar una actividad previamente proyectada.

2) Es de carácter objetivo, su concesión o denegación no depende de las condiciones personales del solicitante.

3) Es de carácter real, en tanto la licencia se trasmite junto con el terreno afectado (artículo 13 RS).

4) Es neutral, en virtud del artículo 12 del RS “las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros”.

5) Es reglada, en cuanto la Administración carece de margen de discrecionalidad para su otorgamiento, debiendo conceder las que se acomoden a la legalidad y denegar las que infrinjan el ordenamiento jurídico. Ahora bien, a pesar de su carácter reglado, pueden someterse a condiciones jurídicas.

6) Es un acto que debe ser, en todo caso, motivado, sobre todo cuando es denegada (artículo 163 del TRLOTAU).

De todos estos rasgos, quizás sea su carácter reglado el más resaltado por la reiterada doctrina jurisprudencial y científica. La licencia urbanística es un acto administrativo reglado que no confiere derechos, sino que se limita a otorgar autorización para realizar un acto permitido por la norma²³. Su función es controlar si se cumplen o no las condiciones

²³ En este sentido, podemos destacar la STS de 22 de enero de 1996 (LA LEY JURIS: 3311/1996) donde queda meridianamente claro el carácter reglado de la licencia urbanística: “...Como es bien sabido y así lo tiene machaconamente reiterado esta Sala, la licencia tiene un carácter estrictamente reglado, constituyendo un control de la legalidad urbanística --artículos 178.2 de la Ley del Suelo de 1976 y 3.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística-- y teniendo que otorgarse cuando el contenido del proyecto se ajusta a tal normativa urbanística o denegarse en caso contrario. Ello no es sino el corolario lógico de lo dispuesto en el artículo 57.1 de la Ley del Suelo, donde se mantiene que tanto la Administración como los particulares quedan

requeridas por normas urbanísticas preexistentes, disposiciones a las que los Ayuntamientos habrán de ajustarse en el doble sentido de tener que denegar las licencias de obras que se opongan a tales disposiciones y tener que conceder las que a las mismas se acomoden.

La licencia urbanística es un acto administrativo declarativo de derechos.

La polémica acerca del carácter constitutivo o declarativo de la licencia urbanística está superada para la mayoría de la doctrina. Sobre esta cuestión, GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO²⁴ opinaban en 1981 que “la licencia urbanística es un acto de intervención de efectos meramente declarativos (de la concordancia o no del acto proyectado con la ordenación urbanística) y en ningún caso constitutivos. Por ello, no otorga la licencia el derecho a realizar el acto cuya legitimidad controla; pues tal derecho ha sido ya atribuido por la ordenación urbanística; antes bien, se

obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en dicha Ley y en los Planes y normas aprobadas con arreglo a dicha Ley...”.

Otras sentencias que resaltan el carácter reglado de la licencia urbanística: SSTs, entre muchas otras, de 22 de diciembre de 2000, (LA LEY JURIS: 5493/2001) y 28 de marzo de 2006 (LA LEY JURIS: 1111/2006). En este mismo sentido se han pronunciado los Tribunales Superiores de Justicia de las diecisiete Comunidades Autónomas, entre otros: TSJ de la Comunidad Valenciana, sentencia de 24 de enero de 2003 (LA LEY JURIS: 1359469/2003), TSJ del País Vasco, sentencia de 11 de septiembre de 2000, (LEY JURIS: 384288/2000) y TSJ de Cataluña, sentencia de 28 de junio de 2002 (LA LEY JURIS: 1267687/2002).

²⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO, L. “Lecciones de D^o Urbanístico. Edit. Cívitas. 1981, pag. 651. En el mismo sentido IGLESIAS GONZÁLEZ “Licencias Urbanísticas”. Edit. Lefebvre. 2000. Pag. 176.

circunscribe a verificar que el ejercicio de dicho derecho está dentro de los límites y se produce con el cumplimiento de los deberes que conjuntamente definen, según la ordenación urbanística, el contenido del derecho ejercitado”.

1.4 LAS LICENCIAS CONDICIONADAS.

El carácter eminentemente reglado de la licencia urbanística no es óbice para conceder licencias sujetas a unos requisitos, circunstancias o sencillamente condiciones derivadas del ordenamiento jurídico que de otra manera harían ilegal su concesión. Por tanto, estamos ante un problema de eficacia del acto administrativo: concedemos la licencia urbanística pero no todo lo solicitado, es decir, lo solicitado pero con unas condiciones, que de no cumplirse éstas conllevaría la ineficacia total de la licencia. El problema, por tanto, estriba en determinar: **¿Hasta dónde se puede condicionar una licencia urbanística?**

La STS de 27 de febrero de 1981 (LA LEY 8166-NS/0000), reconoce que: «... la jurisprudencia ha sancionado la posibilidad de someter las licencias a condiciones o cargas modales, aunque no se pueda desconocer que ello ha sido posible porque las condiciones o modos no eran propiamente tales, en el sentido rigurosamente técnico, sino *conditiones iuris* o cláusulas legítimas de las licencias, esto es, determinaciones de voluntad que no contradecían, sino más bien aplicaban

las previsiones y habilitaciones de la ordenación urbanística; habiéndose llegado a la legitimación del condicionado de este tipo de licencias cuando con ello se evite su denegación (...). Que los dos puntos de referencia apuntados en los considerandos precedentes (valor de los actos propios y sometimiento de estas licencias al principio de legalidad) no deben considerarse de un antagonismo irreductible, puesto que existen posibilidades de convivencia del respeto a la legalidad, respetando al mismo tiempo las determinaciones de la voluntad de las partes interesadas en un determinado acto; quiere ello decir que en el condicionado de una licencia urbanística debe ser admisible una condición *praeter legem* o *secundum legem*, pero no *contra legem*.

En este sentido, la STS de 23 de marzo de 2002 (LA LEY 3443/2002) nos recuerda que: «El Diccionario de la Real Academia ofrece, junto al significado de condición como “acontecimiento incierto o ignorado que influye en la perfección o resolución de ciertos actos jurídicos”, la acepción que aquí nos interesa, esto es: como situación o circunstancia indispensable para la existencia de otra. Se trata de requisitos o imposiciones al titular de la licencia que, como en el caso, resultan indispensables para que ésta se ajuste a la Ley y que quedan incorporadas a ella o, si se prefiere, en la medida en que no suspenden su eficacia, de cargas de origen legal.

Son cláusulas que evitan la denegación de la licencia mediante la incorporación a ésta de exigencias del ordenamiento jurídico y que, sin embargo, no existían en la petición formulada por el interesado. Tales condiciones deben ser introducidas por virtud de las exigencias del principio de proporcionalidad (artículo 6 del RS), cuando la acomodación

de la petición a la legalidad aplicable resulta posible con facilidad, y sin alterar sustancialmente la actuación pretendida»²⁵.

IGLESIAS GONZÁLEZ²⁶ admite la posibilidad de someter a condición las licencias urbanísticas teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad, legalidad y obligación²⁷.

²⁵ La doctrina plasmada por el TS en esta sentencia invoca una nutrida jurisprudencia anterior, como son las sentencias de 18 de diciembre de 1996, 9 de octubre de 1995, 14 de abril de 1993, 2 de julio de 1991 o 21 de abril de 1987.

²⁶ IGLESIAS GONZÁLEZ, F., Licencias urbanísticas, Ed. Lefebvre, S.A.

²⁷ Sobre la compatibilidad del principio de legalidad y la introducción de condiciones en las licencias urbanísticas resulta esclarecedora la STS de 17 de agosto de 1984 cuando consideraba que: «... sin perjuicio de tener que partir, como premisa obligada, del principio de legalidad de las licencias, continuamente recordado por la jurisprudencia (SSTS de 27 de mayo de 1967, 25 de mayo y 5 de julio de 1972, 24 de octubre de 1974, 19 de junio de 1979, 24 de mayo y 26 de septiembre de 1980), empero, la misma jurisprudencia se ha encargado de hacer compatible tal principio, con la posibilidad de que las Administraciones concedentes puedan someterlas a determinadas condiciones, siempre y cuando, naturalmente, que las mismas no se salgan de los cauces trazados por la propia legalidad. Que si las licencias constituyen actos reglados, y, si, no obstante, como hemos visto, pueden ser sometidas en algunos casos a condiciones, poniendo en cuestión el derecho del particular otorgamiento, es debido a que, como ha apuntado agudamente un prestigioso tratadista, por este camino se hace posible el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, que, de otro modo, deberían ser denegadas de plano; razón que es, sin duda, la que ha facilitado la permisibilidad jurisprudencial (SSTS de 23 de mayo de 1961, 29 de diciembre de 1956, 6 de diciembre de 1954); posibilidad que no ha de contrariar la voluntad de la regla de derecho, ni ha de chocar con la naturaleza y función del acto de uso del suelo y de la edificación (...) Que con esta cláusula, pues, se posibilita el otorgamiento de la licencia, al removerse el obstáculo que hubiera

En cuanto principio de obligación, esto es, el deber que tienen los ayuntamientos de condicionar las licencias para que estas puedan concederse, el TS ha así lo ha considerado en reiteradas ocasiones, por todas, la sentencia de 12 de diciembre de 1990 (LA LEY 3540/1991)²⁸ que a su vez cita otras del mismo tenor.

De lo dicho hasta ahora podemos distinguir dos clases de condiciones, perfectamente identificadas y analizadas en la STS 9 de octubre de 1995 (LA LEY 120/1996):

Condiciones propias, esto es, aquellas que sujetan la eficacia de la licencia a hechos o circunstancias futuras e inciertas, que son terminantemente prohibidas. Estas tienen siempre su origen en la voluntad de quienes las instituyen, al contrario que las jurídicas.

podido impedirlo; a la vez que se asegura el cumplimiento de las cargas que puedan pesar sobre este promotor; y se asegura de una forma causacional, es decir, sin que esto prejuzgue el resultado definitivo de la operación de reparto de beneficios y cargas entre los propietarios afectados, lo que podrá dar origen a futuras actuaciones, en las que a su vez podrán recaer actos susceptibles de nuevos recursos...».

²⁸ «... Así las cosas y dado que la jurisprudencia —sentencias de 21 de abril de 1987, 2 de febrero y 8 de julio de 1989— declara no solo la posibilidad sino también el «deber» de introducir condiciones iuris en el contenido de la licencia para hacer posible su otorgamiento cuando la adaptación del proyecto a la legalidad es fácil —supuesto litigioso—, ha de entenderse procedente una estimación parcial del recurso de apelación, para introducir la limitación de altura mencionada...».

Condiciones jurídicas o *conditio iuris*, que son explicitaciones contenidas y exigidas por el ordenamiento jurídico, que se incorporan a la autorización concreta en calidad de parte integrante de ella y que, como hemos visto, la jurisprudencia las considera absolutamente válidas. Por ejemplo, las SSTs de 12 de diciembre de 1990 (LA LEY JURIS: 3540/1991) y de 27 de enero de 2005 (LA LEY JURIS: 1954309/2005). En cuanto a los Tribunales Superiores de Justicia, a título de ejemplo, podemos destacar las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos, de 26 de octubre de 2001 (LA LEY JURIS: 1103644/2001), que trae a colación una nutrida jurisprudencia del TS sobre el tema que tratamos y la del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Granada, de 12 de junio de 2000 (LA LEY JURIS: 166786/2000). Por tanto, es lícito introducir condiciones jurídicas, en ningún caso condiciones que dependan de hechos o circunstancias inciertas o futuras.

1.5 LA CADUCIDAD DE LAS LICENCIAS.

Concepto y finalidad de la institución de la caducidad de las licencias urbanísticas.

En sentido estricto, y de acuerdo con los orígenes de la institución, debemos entender que la caducidad de una licencia urbanística se produce porque transcurre el plazo de inicio, suspensión o ejecución de la obra o actividad. En puridad no estamos ante una situación de caducidad cuando

se incumplen las condiciones de las licencias, que no son otra cosa que condiciones jurídicas, porque cuando se incumplen las mismas se incumplen las normas. Pues bien, en estos casos estamos ante una situación distinta, contemplada tradicionalmente por la disciplina urbanística, esto es, una actuación ilegal, regulada en los artículos 179 y siguientes del TRLOTAU. En esos casos la licencia no caduca, sino que se convierte en ineficaz porque su ejercicio requiere el cumplimiento de tales condiciones. Cuando ocurre dicho incumplimiento estamos ante una construcción clandestina, definida en el artículo 177²⁹ del TRLOTAU, y como no, ante una infracción urbanística, tal y como determinaba el artículo 57 en relación con el 29 del RDU³⁰.

Situación distinta es la que provoca el incumplimiento de una condición temporal, ya que esa condición resolutoria conlleva la caducidad, el acto fue eficaz hasta que transcurrió el plazo de vigencia.

²⁹ Artículo 177 del TRLOTAU establece que: “Se consideran actuaciones clandestinas las edificaciones, construcciones e instalaciones, y demás operaciones y actividades reguladas por la ordenación territorial y urbanística realizadas, total o parcialmente, sin contar con los correspondientes actos legitimadores previstos en la presente Ley o al margen o en contravención de dichos actos”.

³⁰ Artículo 29.1 del RDU dispone que: 1. Cuando los actos de edificación o uso del suelo relacionados en el artículo 1 se efectuasen sin licencia u orden de ejecución, o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas el Alcalde (...) o de la autoridad que en virtud de disposiciones especiales tenga atribuidas sus competencias, dispondrá la suspensión inmediata de dichos actos. Seguidamente el artículo 57.1 de dicho RDU establece que: En las obras que se ejecutasen sin licencia o con inobservancia de sus cláusulas serán sancionados por infracciones urbanísticas el promotor, el empresario de las obras y el técnico director de las mismas.

De acuerdo con la doctrina científica y la jurisprudencia, podemos destacar las siguientes razones que justifican su existencia:

a) Razones de ornato público y estéticas.

La caducidad de las licencias urbanísticas impide el resultado poco estético de las edificaciones en permanente construcción. Aspira a lograr la plena eficacia del planeamiento vigente, impidiendo la operancia de licencias obtenidas para la ejecución de obras que no se van a llevar a cabo por el momento, cuando ya se sabe o se presiente que una nueva ordenación las haría inviables (entre otras, las SSTS de 20 de mayo de 1985, LA LEY JURIS 61243-NS0000 y 18 de julio de 1986 (LA LEY JURIS: 1219412/1986).

b) Impedir el fraude y la especulación urbanística.

Evitar peticiones de licencias meramente “especulativas, simplemente para traficar con ellas” (STS de 12 de abril de 1985). En esta línea podemos resaltar la STSJ de Cataluña de 11 de abril de 1995 (recurso 1217/1992) que reconoce la virtualidad de la caducidad de las licencias urbanísticas cuando dice que se pretende: “...prevenir peticiones con fines meramente especulativos o para librarse de restricciones, en previsibles innovaciones en la planificación a veces sólo conocidas por algunos privilegiados...”.

c) Evitar licencias y edificios disconformes sobrevenidamente con las normas e instrumentos de planeamiento.

Impedir que la innovación del planeamiento y de las leyes conviertan obras sin iniciar o en ejecución en obras contrarias al planeamiento, conllevando dicha situación los efectos jurídicos indeseables previstos en los artículos 35 c) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo y 162.2 del TRLOTAU.

1.5.1 Régimen jurídico aplicable al instituto de la caducidad en las licencias urbanísticas en Castilla-La Mancha.

En Castilla-La Mancha contamos con una regulación expresa en el TRLOTAU, distinguiéndose dos tratamientos diferentes, uno general, para las licencias urbanísticas de obras (artículo 167), y otro especial, del artículo 66 para las licencias urbanísticas en suelo rústico, aunque conviene recordar que el artículo 66 del TRLOTAU se ha visto desarrollado por el RSU.

El artículo 167 del TRLOTAU denominado: “El contenido de las licencias” establece el siguiente régimen general aplicable a todas las licencias urbanísticas en Castilla-La Mancha, tanto para obras o actuaciones en suelo urbano como rústico. Las reglas básicas de dicho régimen general son:

1ª Sometimiento de toda obra a un plazo específico, de iniciación, interrupción y terminación, que deberá venir fijado en el proyecto técnico.

El artículo 167.1 del TRLOTAU dispone que: “Sin perjuicio de los demás extremos pertinentes conforme a lo dispuesto en el artículo 66 para el suelo rústico, las licencias contendrán en sus determinaciones el plazo de iniciación, el plazo máximo de ejecución y el período máximo en que puede estar interrumpida la ejecución de las obras por causa imputable al promotor de la obra. Al efecto de fijar la fecha máxima de finalización, el proyecto que acompañe a la solicitud de licencia deberá contener indicación del plazo normal de ejecución de la obra”.

Este apartado del artículo 167 impone dos obligaciones:

a) El Ayuntamiento deberá reflejar en el documento por el que se expide la licencia urbanística el plazo de iniciación, el plazo máximo de ejecución y el período máximo en que puede estar interrumpida la ejecución de las obras.

b) Los redactores de los proyectos tienen la obligación de fijar el plazo máximo de ejecución de la obra, extremo este que deberá verificar el Ayuntamiento en el procedimiento de concesión de la licencia urbanística.

Finalmente hay que recordar como este artículo 167.1 establece que sólo procederá la declaración de caducidad por causa imputable al promotor de la obra, tal y como anteriormente se ha analizado.

2ª Establecimiento de unos plazos, con carácter residual, para el caso de que las licencias o los proyectos no los prevean.

El TRLOTAU ha fijado tres plazos esenciales, el de iniciación, interrupción y terminación, la duración de los mismos debe figurar en la licencia urbanística como condición resolutoria de la misma. En caso de que no consten, se aplicará subsidiariamente los plazos que determina el artículo 167.2 del TRLOTAU, esto es, “En el caso de que no estén previstos expresamente en la licencia, se entenderá que los plazos son los siguientes:

a) Tres meses contados a partir de la recepción de la notificación de la concesión de licencia para iniciar las obras.

b) Las obras no podrán estar suspendidas por un plazo superior a 1 mes, ni acumuladamente más del 20% del tiempo total previsto para la ejecución de la obra.

c) El plazo final de duración será el previsto en proyecto presentado ante la Administración, contado a partir de la finalización de los tres meses que tiene el promotor para iniciar la obra. Si no figurase plazo en el proyecto, será de quince meses a partir de la notificación de la concesión de la licencia”.

Con esta fórmula todas las licencias de obras otorgadas, expresa o presuntamente, en Castilla-La Mancha están sujetas a plazo de caducidad.

3ª Posibilidad de solicitar prórrogas a los plazos concedidos o legalmente previstos.

Ha sido práctica habitual solicitar prórrogas a los plazos de iniciación, interrupción o terminación de las obras, prórrogas que eran concedidas siempre y cuando no hubiese cambiado la normativa aplicable o existiesen razones especulativas en su solicitud.

El artículo 167.3 del TRLOTAU viene a reconocer dicha posibilidad, aunque no lo diga expresamente, cuando estipula que: “El propietario podrá pedir la ampliación de los plazos de la licencia, que será preceptiva si la paralización se debe a causas no imputables al promotor de la obra. En otro caso, el Municipio podrá ampliar el plazo cuando entienda que se encuentra suficientemente garantizada la terminación de la obra en el plazo que se concede”.

Lógicamente dicha prórroga deberá solicitarse antes de que expire el plazo correspondiente y será concedida por el Ayuntamiento, salvo que las normas hayan cambiado y hagan ahora incompatible el proyecto.

1.5.2 La caducidad de las licencias urbanísticas en suelo rústico.

Estamos ante un régimen especial tal y como reconoce el citado artículo 167.1 del TRLOTAU cuando dispone que: “Sin perjuicio de los demás extremos pertinentes conforme a lo dispuesto en el artículo 66 para el suelo rústico...”

El artículo 66 del TRLOTAU, al igual que los artículos 17, 38 y 40 del RSR, que vienen a repetir lo dispuesto en el mencionado artículo

66, regulan el alcance de las licencias para el ejercicio de los actos de uso del suelo y de la edificación en suelo rústico, determinando con absoluta claridad que las licencias caducan “sin necesidad de trámite o declaración administrativa alguna”.

1º Las licencias urbanísticas en suelo rústico caducan conforme estipula el artículo 66.3 del TRLOTAU:

“a) Por incumplimiento de las condiciones de la calificación urbanística o de las demás impuestas en las licencias, así como de cualesquiera otras determinaciones sustantivas de la ordenación territorial y urbanística.

b) Por el transcurso del plazo en ellas otorgado y, en su caso, de sus prórrogas, sin necesidad de trámite o declaración administrativa alguna”.

La licencia caduca tanto si se incumplen las condiciones legales que forman parte de la misma, como por el transcurso del tiempo.

A la vista del citado precepto, podemos apreciar dos sistemas distintos, el contemplado en la letra a) del artículo 66.1 del TRLOTAU que no dice nada sobre la declaración de caducidad. En este caso entiendo que se da por supuesto la obligatoriedad de tramitar un procedimiento administrativo, tal y como hemos estudiado anteriormente, para verificar el incumplimiento de las condiciones.

Sin embargo, la letra b) establece expresamente la innecesidad de la declaración expresa cuando se trate de la expiración de determinados plazos. No obstante, hay que insistir en la recomendación de

tramitar un procedimiento administrativo que acredite que el plazo ha llegado a su término y no se han solicitado prórrogas, sobre todo cuando estamos ante plazos tan largos.

2º Sometimiento de las licencias urbanísticas en suelo rústico a un plazo concreto.

El artículo 66.2 dispone que: “2. Las licencias municipales se otorgarán:

a) Por plazo indefinido, las relativas a vivienda familiar, obras, construcciones e instalaciones y sus respectivos usos o actividades, vinculadas a explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas o análogas.

b) Por el plazo que proceda conforme a la legislación sectorial correspondiente, las relativas a las obras, construcciones e instalaciones, y sus usos o actividades correspondientes, vinculadas a la extracción o explotación de recursos o la primera transformación de éstos, así como las que descansen en concesiones demaniales o de servicio público³¹.

³¹ Por ejemplo, el artículo 59.6 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas: “Cuando para la normal utilización de una concesión fuese absolutamente necesaria la realización de determinadas obras, cuyo coste no pueda ser amortizado dentro del tiempo que falta por transcurrir hasta el final del plazo de la concesión, éste podrá prorrogarse por el tiempo preciso para que las obras puedan amortizarse, con un límite máximo de diez años y por una sola vez, siempre que dichas obras no se opongan al Plan Hidrológico correspondiente y se acrediten por el concesionario los perjuicios que se le irrogarían

c) Por plazo determinado fijado en función del tiempo preciso para la amortización de la inversión inicial en los casos previstos en la letra b) del apartado 3º del número 1 del artículo 54³².

Cuando las licencias, debiendo fijarlo, no contengan determinación del plazo de su vigencia, éste será de diez años”.

De nuevo el TRLOTAU (al igual que en el artículo 167.2) previene un plazo, con carácter residual, para los casos en que los ayuntamientos no establezcan expresamente el término de la eficacia de la licencia urbanística.

3º Prórrogas de las licencias urbanísticas en suelo rústico.

El artículo 66.2 *in fine* establece que: “El plazo de vigencia de la licencia podrá ser prorrogado sucesivamente, siempre antes del vencimiento del que estuviera corriendo. La primera prórroga no podrá exceder de diez años y las sucesivas no podrán superar, cada una de ellas, los cinco años”.

en caso contrario”. De igual modo, el artículo 19.4 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

³² El artículo 54.1.3 b) del TRLOTAU establece que previa obtención de la preceptiva calificación urbanística en los términos establecidos en esta Ley y siempre que la ordenación urbanística y territorial no los prohíba, los siguientes: “Actividades extractivas y mineras, actividades industriales, productivas, terciarias, de turismo rural o de servicios, que precisen emplazarse en el suelo rústico, con las condiciones que reglamentariamente se determinen”.

4º El alcance de la caducidad.

El artículo 66.4 prescribe que la caducidad de la licencia municipal supondrá:

- La caducidad de la calificación urbanística presupuesto de la misma.
- Implicará el cese de la actividad o el uso legitimado por una y otra.
- Determinará, sin necesidad de requerimiento u orden de ejecución algunos, el comienzo del cómputo de los plazos de ejecución previstos en el correspondiente plan de restauración o de trabajos de reposición de los terrenos a determinado estado para el cumplimiento de esta obligación³³.

³³ Sobre dicho deber, el artículo 38.1.3 del RSR establece que la calificación urbanística, cuando sea precisa para la legitimación de actos de construcción, uso y aprovechamiento del suelo rústico de reserva promovidos por particulares, deberá: “Establecer el plan de restauración o de obras y trabajos para la corrección de los efectos derivados de las actividades o usos desarrollados y la reposición de los terrenos a determinado estado, que deberá ser ejecutado al término de dichas actividades o usos y, en todo caso, una vez caducada la licencia municipal y la calificación que le sirva de soporte. Este plan sólo procederá en los casos de instalaciones y actividades extractivas y mineras; depósito de materiales, almacenamiento de maquinaria y estacionamiento de vehículos; y equipamientos colectivos e instalaciones o establecimientos industriales y terciarios”.

Este último apartado vuelve a introducir, entiendo que de manera poco acertada la frase “sin necesidad de requerimiento u orden de ejecución algunos”.

1.5.3 El procedimiento de declaración de la caducidad.

A) Iniciación.

Ya se ha indicado que el procedimiento administrativo se puede iniciar de oficio o a instancia de persona interesada. Lo normal es que el servicio de inspección urbanística, una vez detectada la inactividad, denuncie la paralización de las obras y se incoe e inicie el procedimiento administrativo por el órgano competente para declarar formalmente la caducidad.

Si procede la apertura de un expediente de caducidad deberá comunicarse mediante notificación, cuanto antes al titular, para que alegue lo que estime pertinente, incluso debe apercibirse al interesado de la caducidad con carácter previo (STS 15 de abril de 1992, LA LEY JURIS 1218395/1992)³⁴.

³⁴ “... Como tiene reiterado esta Sala -al compás de la jurisprudencia mayoritaria del Tribunal Supremo-, para que se declare la caducidad de una licencia de construcción es necesario que exista una paralización de obras; que ésta sea imputable al interesado; que exista un requerimiento de la Administración -llevado a cabo por quien sea competente para ello- y dirigido a la persona -física o jurídica- a quien sea imputable la paralización, debiéndose en la notificación que se realice apercibir al administrado de tal caducidad. Sobre estas bases, si el interesado deja transcurrir el plazo que legalmente se le fije, y siempre que la Administración así lo

Los efectos de la iniciación y notificación son importantes, ya que será la fecha de referencia para el cómputo de los plazos de caducidad del procedimiento.

B) Instrucción

Será preciso realizar cuantos actos de instrucción sean necesarios para el esclarecimiento de los hechos y aportar los elementos de juicio al órgano resolutorio, para que la decisión administrativa resolutoria sea lo más acorde con el ordenamiento jurídico y el interés general.

Resulta evidente que si es preciso constatar la inactividad voluntaria del promotor será necesario un informe técnico, que determine desde cuando están paralizadas, o no iniciadas las obras, y si dicha inactividad supera los plazos previstos en las normas.

Junto al informe técnico convendría un informe jurídico que hiciera mención a las normas jurídicas, requisitos y consideraciones estrictamente legales del procedimiento.

Es fácil apreciar la similitud de este procedimiento con el de concesión de licencia urbanística.

Una vez instruido el expediente, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, aleguen y presenten los documentos que estimen pertinentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 91 de la LRJPAC.

acuerde mediante la oportuna resolución, la caducidad operará con todas sus consecuencias...”

De todos los trámites conviene destacar el papel de la audiencia al interesado o titular de la licencia. El trámite de audiencia en estos supuestos de caducidad, dadas las características de la misma y especialmente su carácter desfavorable, tiene una peculiar importancia, su omisión daría lugar a la indefensión del interesado, y aun siendo un defecto de forma, conllevaría la nulidad o anulabilidad del acto declarativo de la caducidad, conforme a los artículos 62 y 63 de la LRJPAC.

Por su parte, el TS resalta la importancia de dicho trámite, en su sentencia de 29 de mayo de 1991 (LA LEY JURIS 1219643/1991) cuando reconoce que: “...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...” En el mismo sentido la citada STS de 3 octubre 1986 (LA LEY JURIS 8454-R/1987)³⁵ y la de 24 de julio de 1995 (LA LEY JURIS 9184/1995)³⁶. El TSJ de Castilla-La Mancha así lo

³⁵ “...La omisión del trámite de audiencia, que en estos supuestos, dadas las características de la caducidad ya señaladas, tiene una peculiar importancia, no tiene sin embargo en este caso trascendencia invalidante, pues el conjunto de las actuaciones practicadas, excluye la idea de indefensión -artículo 48,2 de la Ley de Procedimiento Administrativo...”

³⁶ “...Todo ello, pone de relieve que precisamente en este supuesto era de trascendental importancia, para la procedencia o no de la caducidad de la licencia, el examen, acreditamiento y ponderación de esa y otras circunstancias y desde luego la previa audiencia del interesado, en el propio expediente administrativo que debió seguirse a tal fin...”

entiende, como no podía ser de otra manera, en su sentencia de 2 de mayo de 2001 (recurso nº 891/1991)³⁷.

C) Terminación del procedimiento.

El procedimiento para la declaración de caducidad de una licencia urbanística termina con la resolución del órgano administrativo municipal competente, que como se ha expuesto, será el Alcalde o la Junta de Gobierno Local. La declaración normalmente será expresa, tal y como ya hemos dicho, y deberá notificarse al interesado, aunque nada impide que vaya implícita en otro acto administrativo, por ejemplo, la denegación de prórrogas solicitadas por el titular de la licencia. Concretamente la STS de 26 septiembre 1984, que a su vez menciona otra de 12 de julio de 1983, considera que: “...por lo que se refiere a la inexistencia de un pronunciamiento expreso de caducidad de esta licencia, por parte del Ayuntamiento, se ha de declarar, (...) que si el acuerdo denegatorio de la

³⁷ Recuerda el TSJ de Castilla-La Mancha que el Tribunal Supremo ha indicado que procede la caducidad cuando se acredita que la licencia no ha sido utilizada ni se ha realizado obra alguna para la que fue solicitada, siempre previa audiencia de interesado. (STS de 13 de febrero de 1995). En la Sentencia de 24 de julio de 1995 se dice: “Aunque en una licencia de obras se indique un plazo de validez, este nunca opera automáticamente, sino que se requiere una expresa declaración de caducidad, que ha de ser remate de un expediente seguido con intervención del interesado, emisión de informe y acreditamiento y ponderación de todas las circunstancias concurrentes...”

prórroga de la licencia, a lo que equivale el requerimiento a la solicitud de una nueva, implica el tener por caducada la primitiva, puede estimarse que en este caso, como en aquel otro, se ha producido la declaración, aunque sea en forma implícita, como consecuencia de la denegación de lo interesado por la empresa accionante, equiparándose a la declarada formalmente, en una interpretación espiritualista de la institución”.

¿Es posible la terminación del procedimiento por silencio administrativo?

Al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio, que produce efectos desfavorables para el interesado, el transcurso del plazo para resolver el procedimiento conlleva la caducidad del mismo. Así lo dispone el artículo 44.2 de la LRJPAC cuando establece que: “En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92”. Ergo no es posible aplicar la institución del silencio administrativo a este procedimiento que estudiamos.

¿Cuál es el plazo para tramitar el procedimiento de caducidad de licencias?

Hemos de entender que, ante la falta de previsión legal expresa en el TRLOTAU, o en la legislación urbanística supletoria, será de tres meses a

contar desde la fecha del acuerdo de iniciación, de conformidad con el artículo 42.3 de la LRJPAC.

¿Qué ocurre si se inician o reinician las obras antes de que se notifique la resolución?

A la vista de los pronunciamientos judiciales expuestos, donde se destacan la flexibilidad y prudencia en la declaración de caducidad, podríamos entender que se paraliza el procedimiento y no tendría eficacia la caducidad de la licencia³⁸.

Una vez declarada extinguida la licencia urbanística, quedan abiertas las siguientes posibilidades para el promotor:

a) Solicitar una nueva licencia urbanística. Que dará lugar a la tramitación de un nuevo procedimiento administrativo, con los efectos de carácter fiscal correspondientes.

b) Rehabilitar la licencia urbanística conforme estipula el artículo 167.4 del TRLOTAU, artículo que dispone que: “Con las mismas garantías el Municipio, siempre que no proceda otra modalidad de edificación, podrá acordar la rehabilitación de la licencia caducada que, sin embargo, podrá dar lugar al cobro de las tasas correspondientes a la tramitación por concesión de licencia” (el alcance de este precepto lo veremos más adelante).

³⁸ En este sentido se manifiestan DE JESUS SANCHEZ, M^a Guadalupe y LONGAS LAFUENTE, Antonio: “El instituto de la caducidad en las licencias de obras”.RDU. Julio-Agosto-Septiembre 1988 Año XXII. Núm. 109”

