

---

# Crisis inmobiliaria y declaración de caducidad de las licencias urbanísticas

*Ayuntamiento de Majadahonda\**

Se plantea por parte de una empresa constructora que desde el 4 de febrero de 2008 tiene concedida licencia de obra mayor para la construcción de varias viviendas en una parcela municipal, con ciertos condicionantes, entre los que se encuentra la ejecución de las obras en un plazo de 24 meses, una solicitud de prórroga de seis meses por segunda vez, habiéndosele concedido una primera prórroga de seis meses en fecha 18 de septiembre de 2008.

Iniciado expediente para la declaración de caducidad de la licencia en el mes de mayo de 2014 se plantea por la citada empresa que no ha transcurrido el plazo para incoar el expediente de caducidad, toda vez que antes de que finalizara el plazo para considerar finalizada la segunda prórroga solicitada modificó su solicitud pidiendo que dicha prórroga lo fuera por tres años, en lugar de los seis meses planteados. Asimismo manifiesta que la caducidad de la licencia resulta improcedente si el incumplimiento de los plazos se debe a problemas económicos derivados de la situación actual del mercado inmobiliario, dado que el instituto de la caducidad debe interpretarse con carácter restrictivo.

## I. **NORMATIVA SOMETIDA A ANÁLISIS**

— La Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística de la Comunidad de Madrid.

— Art. 158 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, Ley 9/2001, de 17 de julio.

— Arts. 43 y 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

— Art. 21 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

---

\* Este informe ha sido elaborado por María Celia ALCALÁ GÓMEZ, Secretaria General del Ayuntamiento de Majadahonda.

## II. ANTECEDENTES

PRIMERO. El Pleno de la Corporación, en sesión celebrada el día 29 de noviembre de 2005, acordó tras la oportuna licitación, la adjudicación del contrato de enajenación de las parcelas municipales a favor de una empresa constructora.

En el caso de la parcela que nos ocupa, la Licencia de Obra Mayor fue otorgada en fecha 4 de febrero de 2008, estableciéndose como condicionante que: «14. Las obras deberán iniciarse en el plazo de seis meses, siendo el plazo máximo de ejecución de 24 meses a partir del inicio de las mismas. El plazo de interrupción máxima de las obras se fija en tres meses».

SEGUNDO. El 31 de julio de 2008 se solicitó una ampliación del plazo de inicio de las obras autorizadas. Solicitada debidamente esta primera prórroga para el inicio de las obras, por medio de Decreto de fecha 16 de septiembre se concedió «prorrogar por un plazo de seis meses el inicio de la obras amparada en la licencia concedida».

TERCERO. Posteriormente, en abril de 2009 la empresa vuelve a solicitar una nueva prórroga atendiendo a que «una vez caducada la licencia de obra mayor» y «no habiendo iniciado» las obras, necesita de una nueva prórroga de seis meses, basándose en las circunstancias excepcionales de mercado que hacían inviable para la empresa el inicio y continuación de las obras de edificación en los términos que resultaron de la adjudicación, dado que la crisis económica había variado sustancialmente las condiciones de mercado hasta hacer inasumibles los compromisos adquiridos con el contrato adjudicado en 2006. La segunda solicitud de prórroga fue expresamente desestimada por medio de la Resolución de 19 de mayo de 2010, iniciándose asimismo con dicha resolución expediente para la declaración de la caducidad de la licencia de obra mayor concedida.

CUARTO. El 31 de julio de 2009 se plantea una tercera solicitud de prórroga, no ya de seis meses, sino de tres años para la iniciación de las obras.

Afirma la empresa que la única solicitud de prórroga es la formulada el 31 de julio de 2009 y que la misma se concedió automáticamente por efecto del silencio positivo, porque lo que solicitó el 31 de julio de 2008 no fue una solicitud de prórroga sino que fue «una ampliación del plazo inicialmente concedido por un periodo equivalente a su mitad al amparo del art. 49 de la LRJAPyPAC».

QUINTO. Resulta incuestionable que en el año 2014, esto es, seis años después de la concesión de la licencia, no se ha acometido ninguna actuación encaminada al inicio de las obras que deberían haberse iniciado en el plazo de seis meses (o, en su caso, en el prorrogado de 12 meses), lo que habría exigido que la empresa iniciara las obras en el peor de los supuestos en abril de 2009, fecha en la cual solicita una segunda prórroga que por imperativo legal fue rechazada.

### III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

#### I

La situación económica actual y su incidencia en el ámbito inmobiliario, ha vuelto a dar importancia a una serie de figuras jurídicas tradicionales como son la caducidad, el desistimiento y la renuncia de licencias urbanísticas de obras, con aspectos no solamente jurídico-urbanísticos sino también económico-tributarios. Las obras no se inician o finalizan, no porque el titular de la licencia no quiera, sino porque no tiene los medios económicos y financieros necesarios.

Objeto de este informe es la cuestión de la caducidad, que también lleva anudado el problema de las prórrogas a las licencias concedidas.

La caducidad de las licencias se configura en nuestro ordenamiento jurídico, tanto en la legislación como en la doctrina jurisprudencial, como una técnica al servicio de la Ordenación Urbanística, como una necesidad para garantizar la efectividad de lo previsto en el planeamiento, aun a costa de suponer un límite para los titulares del *ius edificandi*, que ven así encauzado y limitado el ejercicio de su derecho a materializar el contenido de su licencia de obra por el establecimiento de plazos. En este sentido, ya señalaba J. CASTELAO que «el *ius edificandi* tiene un contenido que va a depender más de una decisión administrativa que del propietario del suelo»<sup>1</sup>.

La técnica de la caducidad tiene también en su fundamento, una directa vinculación con aspectos constitucionales de la propiedad inmobiliaria, como destaca el profesor SÁNCHEZ GOYANES, cuando manifiesta que «si la Constitución insta, por ejemplo, como un objetivo a alcanzar por los poderes públicos, a erradicar la especulación de los terrenos, los propietarios han de ver sujeto a determinados plazos el ejercicio de las facultades urbanísticas inherentes a su derecho de propiedad —urbanizar, edificar, etc.— pues en el supuesto contrario, inexistencia de plazos, es evidente que se estaría violentando el mandato constitucional»<sup>2</sup>.

A estas técnicas y potestades hace referencia la STC 61/1997, de 20 de marzo, en su FJ 6.ºA) cuando dice:

«El urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la «ordenación urbanística» como objeto normativo de las leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes Públicos) tales como las referidas

<sup>1</sup> «Las licencias urbanísticas, declarativas del derecho a edificar», obra colectiva *La Práctica del Urbanismo*, p. 194.

<sup>2</sup> «La configuración estatutaria de la propiedad del suelo. Concurrencia competencial para su integración. Principios generales de la legislación madrileña», obra colectiva *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2000.

al Plenamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativas en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y la edificación».

Todo ello llevó al concepto estatutario de la propiedad urbana, cuyo núcleo esencial está en que las facultades urbanísticas se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes y en el planeamiento (principio ya recogido en el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, art. 87.1, y en el texto refundido de 1992, art. 8).

Destaca el profesor L. PAREJO que este principio implica de suyo la regla, tradicional en nuestro sistema urbanístico, de «la inescindibilidad, por mutua dependencia, del cumplimiento de los deberes y el ejercicio de los derechos o, dicho en otros términos, del carácter de lo primero de condición de legitimidad de lo segundo»<sup>3</sup>.

El fundamento reiterado en la jurisprudencia de esta institución es el interés general, así en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de octubre de 2013 se indica: «La riqueza que supone el aprovechamiento urbanístico determinado por el planeamiento tiene una función social que cumplir: la materialización cuanto antes en la edificación prevista por el plan, lo cual dificultará la especulación, tal y como se establece en el art. 47 de la Constitución Española».

En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de abril de 2012 destaca la temporalidad del derecho subjetivo del que se trata junto con la necesidad de no perjudicar los intereses de otras personas, todo lo cual reconduce al concepto del interés general. Así la licencia como acto declarativo de derechos no se puede convertir en una reserva para la aplicación futura de un viejo Plan y «el transcurso del tiempo, en relación con el principio general de la buena fe, ha de operar deslindando lo que son las consecuencias por un lado del carácter declarativo de derechos de la licencia y, por otro, de la pretensión de obtener una reserva pro futuro de la aplicabilidad de un plan antiguo». Es más, esta sentencia considera aplicable la caducidad aun cuando no existiera normativa que la previera, porque es algo consustancial a la propia esencia de la licencia.

Dentro de este nuevo marco conceptual, la caducidad es una institución nacida para dar fijeza a las relaciones jurídicas que nacen con un plazo inexorable para su ejercicio, con clara superioridad del principio de seguridad jurídica sobre cualquier otro, por lo no puede ser objeto, ni en su contenido, ni en su concepto, de interpretaciones extensivas (STS Sala 6.ª, de 27 de septiembre de 1984, ponente Ruiz Vadillo, La Ley 1985-1, 152, RA 1984/4489).

La caducidad se reguló en el ordenamiento administrativo, referida a los procedimientos administrativos, en el art. 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17

<sup>3</sup> *El Estatuto de la Propiedad Urbana. Manual de Urbanismo*, VV.AA., INAP, Madrid, 2001, p. 68.

de junio de 1958. Su aplicabilidad resultaba muy limitada, ya que de hecho quedaba relegada a aquellos expedientes iniciados a instancia de parte.

Dicho artículo de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, pasó a ser el art. 92 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Ley 30/1992, artículo previsto, con carácter general, para los procedimientos administrativos, exigiendo como elementos o requisitos de la caducidad, según destaca T. CABO OLVERA<sup>4</sup> los siguientes:

- Procedimiento iniciado a solicitud de parte interesada.
- Paralización del procedimiento por causa imputable a quien lo ha instado.
- Advertencia por parte de la Administración al particular para que levante el obstáculo que impide continuar el procedimiento.
- Transcurso del plazo concedido (tres meses) sin realizar las actividades.
- Declaración de caducidad por la Administración y archivo de las actuaciones.
- Notificación del acuerdo declarando la caducidad.

Este artículo no resulta aplicable a las licencias urbanísticas, si bien en él se contienen una serie de elementos o principios que también son predicables de la caducidad de licencias: la inactividad imputable al titular de la licencia, la necesidad de un procedimiento para declarar la caducidad, y la notificación del acuerdo declarando dicha caducidad.

## II

La caducidad, ante una insuficiente normativa es una típica construcción jurisprudencial, en la cual a partir de un vacío normativo y vía interpretación y principios generales, se ha venido a aplicar, siempre con cautela y principios restrictivos.

En efecto, en un primer momento doctrina y jurisprudencia, ante la falta de normas urbanísticas específicas, entendieron que por aplicación del art. 15.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955, no cabía someter las licencias de obra a plazo, en cuanto que suponía introducir una condición resolutoria, y por tanto, al amparo de dicho artículo, las licencias de obra tenían vigencia indefinida.

Posteriormente, la jurisprudencia admite la caducidad de licencias de obras, interpretando en este sentido el art. 16.1 del RSCL según el cual «las licencias quedarán sin efecto si se incumplieran las condiciones a que estuvieren subordinadas».

La doctrina jurisprudencial venía permitiendo el sometimiento de las licencias a condición o carga modal, si bien algunas condiciones lo eran exclusivamente en la fijación de un plazo, que consideraba la jurisprudencia que era posible en aras de la seguridad jurídica y en evitación de peticiones carentes de seriedad y con fines especulativos.

<sup>4</sup> *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, El Consultor, Madrid, 1999, pp. 520-521.

Por esta vía se comenzó a recoger la caducidad en las Ordenanzas municipales, a pesar de las dudas que suscitaba el art. 15 del Reglamento de servicios de las Corporaciones locales, que admitía la caducidad para las licencias referentes a actividades personales sin establecer nada análogo para las licencias relativas a condiciones de una obra o instalación.

Como señala la STS de 18 de julio de 1986 (Arz. 5518) la figura de la caducidad ha de ser encuadrada dentro de la teoría general del Derecho administrativo, estableciéndose en la STS de 22 de marzo de 1988, Sala 4.<sup>a</sup> (ponente Delgado Barrio), que «[l]as instituciones del Ordenamiento Jurídico administrativo se agrupan en torno a dos ideas fundamentales: el interés público, que justifica que dicho ordenamiento atribuya a la Administración prerrogativas exorbitantes y el interés de los administrados, que ha de ser objeto de las adecuadas garantías. Armonizar la prerrogativa de la Administración con la garantía del administrado es el contenido típico del Derecho administrativo, pieza esencial del Estado de Derecho. Estas ideas inspiran también, naturalmente, la figura de la caducidad de las licencias de obras, en cuanto técnica jurídico-administrativa que es».

Una primera cuestión destacada por los órganos jurisprudenciales y reiterada en multitud de sentencias del Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia, es que la caducidad ha de ser objeto de interpretación restrictiva, y aplicada con criterios de cautela, flexibilidad y moderación, siguiendo el criterio tradicional expresado en la máxima «*odiosa sunt restringenda*».

Esta idea enlaza con la naturaleza de las licencias urbanísticas. Así, la STS de 10 de abril de 1985 (ponente Hierro Echevarría, Arz. 2859) dice: «La caducidad, en cuanto causa de extinción de una situación jurídica que opera sus efectos restrictivos de la esfera jurídica subjetiva por razón de la seguridad y certeza jurídicas y en modo alguno como instrumento sancionador, postula esencialmente que aparezcan clara, precisa y inequívocamente definidos los presupuestos normativos determinantes de su aplicabilidad, por lo que si una prudente cautela debe presidir la aplicación y declaración de la caducidad, es menester que se analice meticulosa y determinadamente en cada caso incluso con un riguroso criterio restrictivo, si efectivamente concurren todos y cada uno de dichos presupuestos».

En el mismo sentido tenemos la STS, Sala 4.<sup>a</sup>, de 7 de marzo de 1980 (ponente De Mateo Lage) y la STS Sala 4.<sup>a</sup> de 17 de noviembre de 1980 (ponente Martín del Burgo Merchán); esta última señala que la caducidad de las licencias es una institución que, en cuanto atentatoria a la libertad de actuación del propietario, ha de ser objeto de interpretación restrictiva.

Dentro de esta interpretación y a la hora de determinar los *requisitos o presupuestos necesarios para declarar la caducidad*, en base a la jurisprudencia, cabe destacar los siguientes aspectos:

## 1. La caducidad en las ordenanzas municipales

Ante las dudas de interpretación del art. 15 del Reglamento de Servicios, la jurisprudencia, ante el vacío normativo, admitió la caducidad de licencias, cuando viniera prevista en las ordenanzas municipales de forma expresa (STS, Sala 4.<sup>a</sup>, de 16 de junio de 1980, ponente Martín del Burgo Merchán, y STS, Sala 4.<sup>a</sup>, de 1 de diciembre de 1981, ponente Gordillo García, entre otras).

## 2. La necesidad de tramitación de expediente

La caducidad de una licencia no se produce por el simple transcurso del plazo, sino mediante una declaración expresa recaída en un expediente con plena intervención del interesado, producción de los correspondientes informes técnicos, adveración de todas las circunstancias concurrentes y racional acreditación del evidente propósito por parte del titular de no realizar las obras, como declara la reiterada jurisprudencia: STS, Sala 4.<sup>a</sup>, de 4 de noviembre de 1985 y STS, Sala 4.<sup>a</sup>, de 6 de abril de 1987, entre otras.

El automatismo resolutivo, como señala VELASCO CABALLERO (*Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1996), no es extensible al Derecho administrativo, por cuanto crea una situación de inseguridad jurídica, no se sabe si el acto se ha extinguido o no; y por otro lado compagina mal con el principio de proporcionalidad, pues se trataría de una consecuencia jurídica que se produce al margen de toda ponderación.

La STS de la Sala 4.<sup>a</sup>, ponente Delgado Barrio (Aranzadi, 5518), de 18 de julio de 1986, es interesante en la medida que sistematiza toda la doctrina jurisprudencial más relevante en relación a finalidad de la caducidad, requisitos y competencia.

Hay alguna jurisprudencia que atempera la exigencia de que se tramite expediente, en el sentido de entender que cuando se ha tramitado por el ayuntamiento un expediente en el que se han acreditado todas las circunstancias necesarias para adoptar la resolución, aunque se haya prescindido de algún trámite, no puede admitirse que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para dictar aquel acto.

Así la STS de 13 de febrero de 1995, Aranzadi, 1012, en que el trámite omitido era el de audiencia previa del interesado, y sin embargo el Tribunal Supremo consideró que no se había producido indefensión porque el recurrente pudo argumentar cuanto quiso y por no ser previsible que, pese a tales argumentaciones la decisión adoptada por la Administración hubiera sido diferente.

Si bien es cierto que en el caso resuelto en esta sentencia, la caducidad tenía una transcendencia puramente económica, pues la ordenanza municipal correspondiente permitía acordar, previa audiencia del interesado, o la caducidad de la licencia o su prórroga, con exigencia de nueva tasa, y, aunque la notificación que se hizo al interesado fue defectuosa, se desestimó el recurso.

### 3. Requisitos subjetivos

El requisito esencial es la inactividad del titular y la culpabilidad del mismo, previa ponderación de circunstancias concurrentes.

GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ<sup>5</sup> venían contemplando la caducidad dentro de las llamadas sanciones rescisorias de actos administrativos favorables, «simplemente se trata de la privación de un beneficio que el administrado obtiene de un acto administrativo de cuya virtualidad ha abusado».

Posteriormente, los citados autores moderan esta concepción, al señalarse que en estos supuestos la responsabilidad por los eventuales incumplimientos se sustancia en el seno de la propia relación, por virtud de la misma y no del poder sancionatorio general. En este punto, derivado del carácter cuasisancionatorio del procedimiento puede destacarse la siguiente jurisprudencia:

a) El ayuntamiento que declara la caducidad de la licencia es el que debe probar la paralización de las obras (STS de 3 de octubre de 1986, Aranzadi, 6411). Además, se consideran aplicables las reglas sobre carga de la prueba, sobre la base del art. 1.214 del CC, establecidas con carácter general, y, en particular, el que cada parte ha de probar los hechos que integren el supuesto de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor.

b) No procede la demolición de lo construido después del plazo de caducidad de la licencia, sin el previo requerimiento para su legalización (STS de 21 de noviembre de 1986, Aranzadi, 913/1987).

c) No cabe declarar caducidad si la paralización de la obra es imputable al propio ayuntamiento (STS de 17 de junio de 1986).

d) Se rechaza la caducidad cuando el fundamento de la inactividad no era la voluntad del titular de la licencia, sino la suspensión acordada en el curso de un interdicto de obra nueva (STS de 22 de marzo de 1988, Aranzadi, 2244).

e) En la misma línea el Tribunal Supremo, negando que la caducidad opere con carácter automático, dice que aunque se haya superado el plazo concedido y prórrogas en el caso objeto de recurso, como se exigió como condición para el inicio de las obras la demolición previa de un edificio, ubicado en un solar adjunto, que tenía varios inquilinos a desalojar, cosa que no dependía de la voluntad del titular de la licencia y que habitualmente requiere de unos plazos amplios, no procedía la caducidad, que además se declaró sin audiencia del interesado y con olvido del principio de contradicción (STS de 24 de julio de 1995, Aranzadi, 6095).

f) En alguna ocasión el Tribunal Supremo ha acudido a criterios sociales y de justicia material, un tanto imprecisos, para resolver que no cabe la declaración de caducidad, en un supuesto que, en principio, cabría. Es el caso resuelto en la Sentencia de 6 de octubre de 1987, en relación a la caducidad de una licencia para obras autorizadas en suelo rústico, previo el correspondiente expediente, para un Centro de formación de ca-

<sup>5</sup> *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 2.ª ed., Madrid, 2003, 182, pp. 150-151.



rácter social, promovido por una fundación. Como fundamento, el Tribunal Supremo dice que «como es habitual en este tipo de patronatos dependientes económicamente de la generosidad de instituciones oficiales y de particulares, la disponibilidad monetaria es difícil de conseguir de una vez, dependiendo de aportaciones sucesivas sometidas a mil contingencias». Y no sólo dice esto, que en realidad es un caso de imprevisión por quien ha solicitado una licencia sin tener el soporte económico correspondiente, sino que el Tribunal Supremo añade que «en estas circunstancias lo menos que se debe esperar de una Administración pública si es que no se decide por una política de colaboración y de ayuda, es que no extreme el rigor con un apego a criterios formalistas que conduzcan a soluciones notoriamente inequitativas y contrarias a los fines implicados en la definición de nuestro Estado como Estado social democrático de Derecho (art. 1.1 de la CE)».

*g)* Debe darse oportunidad al titular de la licencia para que alegue lo que a su derecho convenga, y en particular que las obras fueron demoradas o debieron paralizarse por causa de fuerza mayor u otra circunstancia imprevista o inevitable (STS de 30 de mayo de 1988, Aranzadi, 4054).

*h)* Ante obras de acreditada complejidad técnica, no procede la caducidad, pues la dificultad e incluso el peligro que revisten, justificaría un retraso en el comienzo de las mismas, al requerirse trabajos preparatorios (STS de 30 de mayo de 1990, Aranzadi, 4292). O, como se dice en la STS de 28 de mayo de 1991 (Aranzadi, 4303; EC, 2188/93), la construcción en general y más específicamente la de viviendas, es una tarea delicada que ha de realizarse en condiciones de plena seguridad.

*i)* La aplicación del principio de buena fe como norma interpretativa (art. 1.4 del CC) impide a la Administración ampararse en el carácter confuso o equívoco de una cláusula por ella estampada en contra de la actuación del administrado que se guió por su confianza en aquélla, exigiendo el Tribunal Supremo que antes de dictar resolución, se hubieran observado unas garantías cumplimentando «unos mínimos trámites y dictando un acto formal y motivado, una vez valoradas las circunstancias realmente concurrentes en la pretendida paralización de obras, todo lo cual no se dio en el caso de autos» (STS de 4 de abril de 1991, Aranzadi, 3283; EC, 1837/93).

Hay un cambio importante en la regulación legal de la caducidad a partir de la Ley 8/1990, de 25 de junio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, que ya en su exposición de motivos decía que uno de los propósitos de la misma era ampliar el respaldo normativo y los poderes de la Administración ante la «excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios del suelo, que son los llamados en primer término a realizar tareas de urbanización y edificación», y también, ante «la rigidez, cuando no ausencia, de los instrumentos de que dispone la Administración para hacer frente al incumplimiento por los particulares de los plazos señalados para la ejecución de dichas tareas». Es un sistema como el de la Ley 8/1990, de adquisición gradual de facultades urbanísticas por sucesivo y puntual cumplimiento de deberes, el concepto de plazo es esencial, y, en consecuencia, también el de caducidad. Esta ley supone una intensificación en la intervención administrativa en la propiedad privada. Como señalaba

el profesor CASTELAO<sup>6</sup>: «Realmente se ha producido lo que por la Jurisprudencia se ha llamado la disociación sobre la propiedad del suelo y las decisiones urbanísticas relativas al mismo, privando de estas últimas al propietario y atribuyéndolas al Poder Público (STS de 16 de diciembre de 1985, Ar. 655/1986)».

La concepción de la propiedad inmobiliaria en la Ley de 1990 (y luego en el texto refundido de 1992), había llevado a un sector de la doctrina a considerar que en el otorgamiento de licencias de obra parecía que se había convertido al titular de la licencia en una especie de concesionario. En la misma línea encontramos la Ley del Suelo de 1992, ley que tras la STC 61/1997, de 20 de marzo, queda directamente afectada, reviviendo con carácter supletorio el Texto Refundido de 1976, salvo los pocos artículos del texto de 1992 no anulados.

### III

Las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, han venido aprobando sus propias normativas urbanísticas, si bien asumiendo, salvo alguna excepción puntual, toda la construcción jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre la caducidad, sus requisitos, y la necesidad de ser declarada previo expediente.

*La Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística, de la Comunidad de Madrid*, optó por la automaticidad de los efectos de la caducidad, estableciéndose expresamente en su art. 17 que: «Las licencias que amparen obras cuya ejecución no hubiese comenzado dentro de los seis meses siguientes a la fecha de su otorgamiento caducarán por el transcurso de dicho plazo, pudiéndose solicitar, por causa justificada y en su caso, la prórroga de aquellas por una sola vez y por otros seis meses. Igualmente quedarán caducadas las licencias de obra si, habiendo comenzado las mismas, fueren interrumpidas durante un periodo superior a tres meses, pudiéndose solicitar su prórroga, por una sola vez, por causa justificada y por otros tres meses».

Esta Ley 4/1984 suponía automaticidad de la caducidad, como destaca la STS de 13 de octubre de 1993, confirmando otra anterior del TSJ de Madrid, que expresamente recoge que antes de la Ley de Disciplina Urbanística de la Comunidad de Madrid, hubiese sido preciso un acuerdo del ayuntamiento que declarara la caducidad, pero «entrada en vigor dicha norma citada, basta el transcurso del tiempo para que el ayuntamiento pueda dar por caducada la licencia, sin necesidad de acuerdo formal».

La STS, Sala 3.<sup>a</sup>, Sección 5.<sup>a</sup>, de 17 de noviembre de 1997, ponente Sanz Bayón, considera directamente aplicable el precitado art. 17 de la Ley 4/1984 sobre medidas de disciplina urbanística de la Comunidad de Madrid, declara caducada la licencia y ratifica la Sentencia del TSJ de Madrid, haciendo suyos los fundamentos de derecho de dicha sentencia, señala que la argumentación del ayuntamiento de que es preciso que la cadu-

<sup>6</sup> «Las licencias urbanísticas», obra colectiva *Manual de urbanismo*, INAP, Madrid, 2001, p. 627.

cidad se recoja en las ordenanzas y en el acto de concesión de la licencia, no bastando la previsiones del art. 17.1 precitado, es una argumentación que «desconoce absolutamente el principio de eficacia general de la ley formal que vincula por igual a los poderes públicos y a los ciudadanos, de modo que cuatro disposiciones o actos administrativos que la desconocen o contradicen son nulos».

La vigente *Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, Ley 9/2001, de 17 de julio*, ha cambiado la normativa en materia de caducidad de la Ley 4/1984, alejándose de los criterios de automatismo y exigiendo la tramitación de expediente para su declaración. En efecto, el art. 158 de la Ley 9/2001, exige que todas las licencias se otorguen con plazo determinado, tanto para iniciar como para terminar las obras, estableciendo, para la concesión por acto presunto o para cuando no se estableciere plazo, unos plazos supletorios, así como previendo la posibilidad de conceder una prórroga, siempre que se solicite de manera expresa, antes de concluir el plazo inicialmente concedido.

También se prevé que la caducidad extingue la licencia, pero se puede volver a solicitar y obtener una nueva licencia ajustada al planeamiento en vigor, puesto que la caducidad no extingue el derecho a edificar.

En la Comunidad de Madrid puede apreciarse claramente la evolución de los criterios de automaticidad en la aplicación de la caducidad, sin necesidad de declaración formal, al sistema tradicional, de creación jurisprudencial, más garantista con los derechos de los ciudadanos y la normativa general de procedimiento.

En este sentido podemos citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de febrero de 2008, en la que, en relación a una orden de paralización de la construcción de dos naves industriales, declara la sala que no habiéndose incoado procedimiento de caducidad no se podía acordar la paralización de las obras, por lo que la Corporación apelada había de seguir el procedimiento legalmente previsto por estar sometida al principio de legalidad, y dentro del mismo, con audiencia del interesado, adoptar la resolución que estime ajustada a Derecho.

Se resume muy acertadamente el criterio interpretativo de la caducidad de las licencias en la Sentencia dictada por la Sección 2.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 18 de junio de 2014 (ponente Rodríguez Martí) que indica: «Constante y reiterada Jurisprudencia del TS [...] ha entendido que la caducidad de las licencias urbanísticas ha de ser encuadrada dentro de la Teoría general del Derecho administrativo, puesto que las instituciones del Ordenamiento Jurídico administrativo se agrupan en torno a dos ideas fundamentales: el interés público, que justifica que dicho ordenamiento atribuya a la Administración prerrogativas exorbitantes y el interés de los administrados, que ha de ser objeto de las adecuadas garantías. Armonizar la prerrogativa de la administración con la garantía del administrado es el cometido típico del Derecho administrativo, pieza esencial del Estado de Derecho. Estas ideas inspiran también naturalmente, la figura de la caducidad de las licencias, en cuanto técnica jurídico-administrativa que es. La concesión de cualquier licencia implica el

reconocimiento de una serie de derechos, y por tanto, la declaración de caducidad de la misma, tiene un carácter restrictivo cuyas causas han de ser analizadas y sopesadas sobre todo teniendo en cuenta que ha de existir una voluntad inequívoca por parte del titular de la misma, de abandonar los derechos que previamente adquirió, o que concurren graves causas de incumplimiento de las condiciones establecidas en la propia licencia. Así, desde el punto de vista del administrado, no puede desconocerse que la caducidad opera con efectos restrictivos para su esfera jurídica, pues viene a truncar una situación favorable al administrado, cual fue la inicial concesión de la licencia. Por tanto, reiteradísima Jurisprudencia del TS ha destacado la moderación, cautela y flexibilidad que deben caracterizar el juego de la caducidad, considerando que:

1. “Nunca opera de modo automático” —Sentencia de 20 de mayo de 1985—, es decir, “sus efectos no se producen automáticamente por el simple transcurso del tiempo, por requerir un acto formal declarativo, adoptado tras los trámites previos necesarios” —Sentencia de 22 de enero de 1986—.

2. Para su declaración, pues, no basta la simple inactividad del titular —Sentencia de 4 de noviembre de 1985—, sino qué 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 sucedan” —Sentencia de 10 de mayo de 1985—.

3. Por consecuencia, “el instituto de la caducidad de las licencias municipales ha de acogerse con cautela” —Sentencia de 20 de mayo de 1985—, aplicándolo “con una moderación acorde con su naturaleza y sus fines” —Sentencia de 10 de mayo de 1985—, y con un “sentido estricto” —Sentencia de 2 de enero de 1985—, e incluso con “un riguroso criterio restrictivo” —Sentencia de 10 de abril de 1985—. En definitiva, ha de operar con criterios “de flexibilidad, de moderación y restricción” —Sentencia de 10 de mayo de 1985—.

En las ordenanzas municipales y en los criterios para su aplicación, se ha suavizado bastante el perfil más «duro» de la caducidad, sobre todo en una situación de crisis económica que ha planteado muchos problemas en materia de desistimientos, caducidades y prórrogas.

El Ayuntamiento de Madrid, en la Instrucción 4/2010 de la Coordinadora General de Urbanismo relativa a los criterios aplicables a las solicitudes de prórrogas de las licencias urbanísticas para la ejecución de obras (*BO Ayuntamiento de Madrid* de 4 de junio de 2010, núm. 6197) acuerda que las licencias urbanísticas de obras se entenderán vigentes en tanto no se haya producido formalmente la declaración de caducidad; en consecuencia, siempre que la licencia sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de su otorgamiento, los servicios municipales concederán las prórrogas de las licencias urbanísticas de obras aunque la solicitud se haya producido una vez transcurridos los plazos para iniciar o finalizar las obras.

A esta conclusión se llega en la citada Instrucción tras el examen de la jurisprudencia en torno a la caducidad y prórrogas, en base a criterios de equidad, a la luz de la situación económica actual, y no es sino una consecuencia lógica de lo ya expuesto anteriormente,

del carácter cuasisancionador de la caducidad y de la exigencia de una culpabilidad o responsabilidad del titular de la licencia en relación al retraso de las obras. También se alude, en la justificación de este criterio, a motivos de eficacia y economía procesal, desde el punto de vista de la Administración.

También en relación al Ayuntamiento de Madrid en la «Consulta urbanística que plantea el Departamento Jurídico de la Subdirección General de Edificación relativa a la posibilidad de rehabilitar licencias a las que previamente se ha renunciado», resuelta en fecha 13 de marzo de 2010 por la Comisión Técnica de seguimiento e interpretación OMTLU de dicho ayuntamiento, se flexibiliza la interpretación de la normativa, y se hace referencia tanto a la caducidad como a la renuncia de licencias.

Por lo que respecta a la caducidad, se recuerda la jurisprudencia consolidada así como las líneas esenciales del procedimiento para declararla. La consecuencia de la declaración de caducidad es la extinción de los efectos de la licencia, y, si bien la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid no contempla su posible rehabilitación, la Ordenanza Municipal de tramitación de Licencias Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, por razones de celeridad, simplicidad, eficacia y economía, sí la contempla «cuando no hubiese cambiado la normativa aplicable o las circunstancias que motivaron su concesión» (art. 24.4 de la OMTLU).

Ahora bien, cuando se ha renunciado a una licencia, concluye la Consulta urbanística precitada que la renuncia es irrevocable, por lo cual, para revivir la licencia, hay que volver a solicitarla, sin perjuicio de que el tramitador, desde la óptica de la teoría de conservación de los actos administrativos, si a su juicio pueden mantenerse trámites ya practicados en el expediente de la licencia, pueda adjuntarlos al expediente de la nueva, haciéndolo constar en el mismo.

Si bien la Ley del Suelo vigente en la Comunidad de Madrid asume la solución adoptada por la mayor parte de legislaciones autonómicas, que supone la tramitación de un expediente para declarar la caducidad, la circunstancia de que se dé esta exigencia no implica que la Administración local pueda decidir libremente si declara o no la caducidad, porque a semejanza de la concesión de licencias, la declaración de caducidad debe considerarse como un ejercicio de potestades administrativas de carácter reglado.

Si el Tribunal Supremo había señalado como fundamento general de la caducidad el que con frecuencia la conveniencia exige que las situaciones jurídicas no estén permanentemente sometidas a la posibilidad de revisión, de forma que, aunque haya razones para permitir ésta, el que esté facultado para ello, ha de hacerlo prontamente (según el plazo que en cada caso la ley estima adecuado) o pierde tal posibilidad, en el ámbito administrativo se fundamenta en un incumplimiento imputable del titular del negocio jurídico de obligaciones esenciales.

Constatándose por la Administración el incumplimiento, y que éste es atribuible al titular de la licencia, apenas hay margen de discrecionalidad para declararla. Las consecuencias de que la Administración no actúe o lo haga incorrectamente, pueden llevar

aparejadas incluso consecuencias penales, subsumiéndose en el tipo penal de la prevaricación la no declaración de una caducidad denunciada o la concesión de prórrogas indebidas.

Así, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección 16.<sup>a</sup>, de 15 de junio de 2001 (procedimiento abreviado 59-60/91), extremadamente rigurosa, en relación a unos hechos que ocurrieron cuando estaba vigente la Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística de la Comunidad de Madrid, dice que «[l]a torticera e interesada interpretación que los acusados efectuaron de tales preceptos determinó que se prolongara ilegalmente la vigencia de una licencia que había caducado autorizando de esta manera la construcción de unas viviendas en contra del planeamiento vigente: así la normativa vigente expresaba claramente que las licencias que amparan obras cuya ejecución no hubiese comenzado dentro de los seis meses siguientes a la fecha de su otorgamiento, caducarían por el transcurso de dicho plazo [...]».

#### IV

Lo que plantea la empresa constructora en su escrito resulta claramente contrario a la normativa urbanística aplicable y carece de justificación. Resulta acreditado que el plazo para el inicio y ejecución de las obras era de seis y 24 meses respectivamente, desde el 7 de febrero de 2008, fecha en la que se notificó la concesión de la licencia de obra.

La empresa, en el devenir de su relación con el ayuntamiento presentó no una, sino tres peticiones de prórroga, siendo únicamente legalmente susceptible de reconocimiento la formulada en primer término, el 31 de julio de 2008, que fue concedida por Decreto de 16 de septiembre de 2008.

Reconociendo la caducidad de la licencia, en abril de 2009 la empresa solicita una nueva prórroga de seis meses y el 31 de julio de 2009, habiendo finalizado el plazo de prórroga válidamente concedida, pide otra prórroga excepcional de hasta tres años, con la cual pretende modificar íntegramente tanto la licencia concedida como el régimen legal previsto para las licencias en el art. 158 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Efectivamente, de acuerdo con el citado art. 158, regulador de la eficacia temporal y caducidad de las licencias urbanísticas:

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

De haberse otorgado por acto presunto o no contener la licencia indicación expresa sobre dichos plazos, se entenderá otorgada bajo la condición legal de la observancia de los de un año para iniciar las obras y tres años para la terminación de éstas.

2. Los ayuntamientos podrán conceder prórrogas de los plazos de la licencia por una sola vez y por un nuevo plazo no superior al inicialmente acordado, previa solicitud

expresa formulada antes de la conclusión de los plazos previstos para el comienzo y para la finalización de las obras, siempre que la licencia sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de su otorgamiento.

El órgano competente para conceder la licencia declarará, de oficio o a instancia de cualquier persona, la caducidad de las licencias, previa audiencia del interesado, una vez transcurridos e incumplidos cualesquiera de los plazos a que se refiere el núm. 1».

La literalidad de este precepto es clara y permite llegar a la conclusión de que:

— La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid efectivamente permite la concesión de la prórroga de los plazos de la licencia, si bien, por una sola vez. En nuestro caso, la prórroga se concedió por medio del Decreto 2671/2008, de fecha 16 de septiembre.

— El plazo por el que válidamente se puede admitir la prórroga no podrá ser superior al inicialmente acordado. En el supuesto que nos ocupa, señalándose un plazo para el inicio de las obras de seis meses, la prórroga concedida nunca podría ser superior a ese periodo.

— La solicitud de prórroga en ningún caso podrá formularse una vez concluidos los plazos previstos para el comienzo o finalización de las obras, como se hizo con la petición de 31 de julio de 2009, ya que la prórroga para el inicio de las obras concedida finalizaba el 4 de febrero de 2009.

Expuesto lo anterior, la afirmación de la empresa de que la única solicitud de prórroga es la formulada el 31 de julio de 2009 y que la misma se concedió automáticamente por efecto del silencio positivo, no puede ser admitida en modo alguno. Recordemos que, a pesar de lo que afirme dicha empresa de que su solicitud de primer prórroga no fue tal, sino que lo que solicitó el 31 de julio de 2008 fue «una ampliación del plazo inicialmente concedido por un periodo equivalente a su mitad al amparo del art. 49 de la LRJAPyPAC», lo cierto es que nos encontramos ante una indubitada solicitud de prórroga concedida en la máxima duración posible, de acuerdo con lo previsto en el art. 158 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Concedida esta primera prórroga, no sería posible la concesión de las posteriores de 9 de abril y 31 de julio de 2009, tanto por tratarse encontrarse expresamente prohibida el otorgamiento de sucesivas prórrogas, como por el hecho de haberse solicitado una vez concluido el plazo previsto para el comienzo de las obras, encontrándose la licencia caducada.

Abundando en lo anterior, ha de insistirse que el silencio no puede determinar la adquisición de derechos contrarios a la normativa aplicable. Resulta de íntegra aplicación la jurisprudencia imperante en torno a la posibilidad de adquisición de licencias urbanísticas por silencio administrativo. La posibilidad de adquirir mediante silencio administrativo licencias urbanísticas contrarias a la legalidad o al planeamiento ha sido objeto de permanente discusión en la doctrina y la jurisprudencia. Las discrepancias existentes fueron resueltas por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 28 de enero de 2009, por la vía del recurso de casación en interés de ley y en sintonía con la doctrina y jurisprudencia dominantes, consolidando la vigencia de la doctrina tradicional en el



sentido de que no pueden adquirirse por silencio las licencias que son contrarias a la ordenación territorial y urbanística, sentando con ello la doctrina de que incluso tras la Ley 4/1999 no es posible adquirir por silencio administrativo licencias contrarias al ordenamiento urbanístico.

En este sentido, recordemos que como se indica en *Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2013*: «Es consolidada la jurisprudencia de esta Sala que declara la imposibilidad de obtención por silencio de licencias o autorizaciones *contra legem*, no siendo suficiente, de cara a su obtención, el mero transcurso del plazo previsto en la norma para resolver. En este sentido, en las Sentencias de esta Sala de 17 de octubre de 2007 (rec. cas. núms. 9397/2003 y 9828/2003), afirmamos que “no compartimos la tesis de que una licencia urbanística, incluso en el caso de que lo solicitado sea disconforme con el ordenamiento jurídico con el que debe confrontarse, deba entenderse otorgada por silencio administrativo por el solo hecho de que haya transcurrido el plazo para resolver sobre ella, pues el art. 43.2 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999”, se cuida de advertir que la estimación por silencio lo será, o podrá así ser entendida, “salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho comunitario europeo establezca lo contrario”. Por si hubiera alguna duda, la Sentencia de 28 de enero de 2009 (rec. cas. en interés de la Ley 45/2007) fija como doctrina legal: “El art. 242.6 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y el art. 8.1.b), último párrafo, del Texto Refundido de la Ley de suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, son normas con rango de leyes básicas estatales, en cuya virtud y conforme a lo dispuesto en el precepto estatal, también básico, contenido en el art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por Ley 4/1999, de 13 de enero, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística, sin hacer expresa condena respecto de las costas procesales causadas”. Y en la más reciente Sentencia de 25 de mayo de 2011, rec. cas. núm. 3908/2007 expusimos las siguientes consideraciones (también seguidas en la Sentencia de 7 de diciembre de 2011, rec. cas. núm. 227/2009) que importa ahora reproducir: “En el ámbito de las licencias urbanísticas, existe una constante legal que imposibilita la adquisición de licencias *contra legem*, según se expone seguidamente:

1. La imposibilidad de adquisición por silencio de facultades *contra legem* se introdujo en el ordenamiento jurídico urbanístico con motivo de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. Esta ley, en su exposición de motivos señala como fundamento de tal prevención la desaparición, en lo posible, de la ‘...indisciplina urbanística’. Se trata, sobre todo, de evitar que la infracción se produzca, porque sólo así se evita el coste social que toda infracción comporta. Se procura por todos los medios hacer desaparecer cualquier estímulo al comportamiento antisocial de los presuntos infractores que pudiera resultar de las insuficiencias del ordenamiento jurídico”. Al objeto de que todos los actos de parti-



culares que signifiquen una transformación física del suelo o del espacio sean sometidos a licencia y que ésta, a su vez, se otorgue de conformidad con el planeamiento vigente, se proponen una serie de modificaciones legislativas tendentes todas ellas a mantener y, en su caso, restaurar, la legalidad urbanística..., y uno de estos mecanismos que instauró para luchar contra la indisciplina urbanística fue la imposibilidad de adquirir licencias por silencio *contra legem*. Así, en la nueva redacción dada al art. 165 de la Ley del Suelo de 1956, en el epígrafe 3, después de indicar que el procedimiento de otorgamiento de las licencias se ajustará a lo prevenido en la legislación de régimen local, dispuso que “en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de esta ley, de los planes, normas o proyectos, programas y, en su caso, de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento”.

2. Esta disposición pasó a formar parte, con la misma redacción, del art. 178.3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.

3. La Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, en su DA 4.<sup>a</sup> dispuso que “en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades urbanísticas en contra de lo dispuesto en esta ley o en la legislación o planeamiento urbanístico aplicables” y el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, al regular la obtención de licencias por silencio, estableció en su art. 242.6 (al que la Disposición Final atribuyó el carácter de legislación básica) que “en ningún caso se entenderá adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico” precepto cuya impugnación por la Generalidad de Cataluña fue desestimado en la STC 61/1997 del Tribunal Constitucional.

4. La posterior Ley estatal del suelo, Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, mantuvo en su Disposición Derogatoria, la vigencia del art. 242.6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, al igual que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, siendo finalmente incorporado al Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que en su art. 8.1.b), mantiene la imposibilidad de obtención de licencias *contra legem*, al indicar que “en ningún caso se entenderá adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”, en una redacción que recuerda la prevista en el art. 178.3 de la Ley del Suelo de 1976, al incluir el concepto más amplio de “facultades o derechos” respecto del término “licencias”.

Existe, por otra parte, una consolidada doctrina de esta Sala y Sección que declara la imposibilidad de obtención de licencias de urbanismo por silencio *contra legem*. Así, en la Sentencia de 28 de enero de 2009, recurso de casación en interés de Ley 45/2007, declaramos, a propósito de tal precepto, que imposibilita la obtención por silencio de licencias *contra legem* ya que se trata de un precepto estatal básico de “raigambre en nuestro ordenamiento urbanístico (art. 178.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976), que rigen en todo el territorio español y que los ordenamientos urbanísticos

autonómicos no pueden contradecir (DF 1.ª del Texto Refundido aprobado por el citado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)”, a lo que añadimos en los FFDD 5.º y 6.º de esa sentencia:

“QUINTO.—También es un precepto estatal básico el contenido en el art. 43.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común 30/1992, de 26 de noviembre, modificado por Ley 4/1999, de 13 de enero, según el cual ‘los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho comunitario europeo establezca lo contrario’.

Pues bien, la regla general es la del silencio positivo, aunque la propia norma contiene la salvedad de que otra norma con rango de ley o norma de Derecho comunitario europeo establezca lo contrario, y esto es lo que sucedía con la vigencia antes, en todo el territorio español, del precepto contenido en el aludido art. 242.6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y ahora con lo dispuesto en el art. 8.1. b), último párrafo, del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, y, por consiguiente, conforme a ellos, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística, de manera que la resolución de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, al declarar lo contrario, es errónea y gravemente dañosa para el interés general porque elimina una garantía encaminada a preservar la legalidad urbanística.

SEXTO.—Mantenemos, por tanto, la misma doctrina jurisprudencial que existía con anterioridad a la Ley 4/1999, que modificó el art. 43.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recogida, entre otras, en nuestras Sentencias de fechas 30 de enero de 2002 (rec. cas. 9239/97), 15 de octubre de 2002 (rec. cas. 11763/98), 17 de noviembre de 2003 (rec. cas. 11768/98), 26 de marzo de 2004 (rec. cas. 4021/01), 3 de diciembre de 2005 (rec. cas. 6660/02), 31 de octubre de 2006 (rec. cas. 3289/03), 17 de octubre de 2007 (rec. cas. 9828/03) y 17 de octubre de 2007 (rec. cas. 9397/03), lo que corrobora el error de la Sala de Instancia y la necesidad de que procedamos a declarar la doctrina legal que nos pide el ayuntamiento recurrente, y que debemos hacer extensiva al art. 8.1. b), último párrafo, del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, con los efectos que establece el art. 100.7 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de manera que, respetando la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida, a partir de la publicación de la parte dispositiva de esta nuestra en el *Boletín Oficial del Estado*, vinculará a todos los jueces y tribunales por ser la Sala 3.ª del Tribunal Supremo, conforme a lo establecido en el art. 123.1 de la Constitución, el órgano jurisdiccional superior en el orden contencioso-administrativo en toda España”.

Con base en ello, en la parte dispositiva de la sentencia declaramos como doctrina legal que el art. 242.6 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y el

art. 8.1. *b*), último párrafo, del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, son normas con rango de leyes básicas estatales, en cuya virtud y conforme a lo dispuesto en el precepto estatal, también básico, contenido en el art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística».

De acuerdo con lo señalado, puede afirmarse que no se dan los requisitos legales para hacer valer los derechos que se pretenden. No cabe atender, por tanto, al juego retórico planteado por la empresa de no hubo más que una solicitud de prórroga y que la misma se había concedido, cuando ella misma reconoce que planteó hasta tres solicitudes de prórroga y resulta acreditado que en el año 2014, esto es, seis años después de la concesión de la licencia, no se había acometido ninguna actuación encaminada al inicio de las obras.

En definitiva, puede afirmarse la legalidad de la decisión del Ayuntamiento de Majadahonda, por aplicación de lo dispuesto en el art. 158 de la Ley del Suelo y de lo señalado en cuanto a la imposibilidad de adquisición de licencias contrarias al ordenamiento urbanístico en relación con lo dispuesto en el art. 62. *f*) de la Ley 30/1992, que configura como uno de los supuestos de nulidad de pleno Derecho, los actos presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

## V

Siendo conceder el ayuntamiento de que la caducidad de la licencia no se produce automáticamente, sino que requiere la tramitación del correspondiente procedimiento con audiencia previa al interesado al amparo del art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así se acordó por medio de la Resolución de 19 de mayo de 2010, frente a la cual se formularon alegaciones en fecha 30 de julio de 2010.

La caducidad se deduce de la propia naturaleza de la licencia, resultando contrario a la misma el que pueda dejarse a la voluntad del destinatario el inicio de las obra, su paralización o terminación sometida al calendario temporal que plaza a sus intereses, pues los intereses públicos reclaman unos condicionamientos temporales (SSTS de 4 de abril de 1982 y de 8 de marzo de 1986).

Como se indica en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de febrero de 2008: «La caducidad es una institución jurídica. Como tal determina la extinción de los derechos. La caducidad es un hecho automático únicamente en la medida en que se sabe en cada caso cuándo se producirá. Las normas jurídicas —como veremos, no sólo las normas escritas— determinan la posibilidad jurídica de la existencia de la caducidad de las licencias urbanísticas. El fundamento de la caducidad está

en el carácter temporal del Derecho subjetivo de que se trate, temporalidad que viene determinada por la necesidad de no perjudicar los intereses de otras personas. Como señala Puig Brutau, en general, puede afirmarse que los plazos breves o muy breves de un año o inferiores a un año, han de ser plazos de caducidad y no de prescripción. No hay duda que los plazos breves no permiten fundar la presunción del abandono del Derecho, como sucede en la prescripción. En consecuencia, el fundamento a su vez de la posibilidad jurídica de la caducidad de las licencias urbanísticas no está en la presunción de abandono del Derecho por parte de su titular, en el caso de no ejercerlo durante algún tiempo, sino en el interés general. La riqueza que supone el aprovechamiento urbanístico determinado por el planeamiento tiene una función social que cumplir: la materialización cuanto antes en la edificación prevista por el plan, lo cual dificultará la especulación, tal y como se establece en el art. 47 de la Constitución española. Así mismo se impedirá que la licencia otorgada se convierta en un obstáculo (al menos económico, dada la posibilidad jurídica de su revisión) para la futura modificación o revisión del planeamiento urbanístico. La licencia urbanística es un acto administrativo declarativo de derechos y se dice que tiene carácter temporal porque dada su función servicial del planeamiento urbanístico, si las operaciones autorizadas por aquélla no se inician en determinado plazo o se suspenden durante cierto tiempo se produce su caducidad. Cesa la eficacia de la licencia. Como quiera que el otorgamiento de la licencia urbanística determina la adquisición del derecho a edificar, su caducidad extingue tal derecho y el interesado no podrá iniciar o reanudar actividad alguna al amparo de la licencia caducada, salvo autorización expresa».

No ignora el Ayuntamiento de Majadahonda que «la jurisprudencia exige que la inactividad revele un evidente y claro propósito del interesado de abandonar o desistir del derecho a edificar (SSTS de 24 de julio de 1995, RJ 6095; 16 de abril de 1997, RJ 2782; 3 de marzo de 1982) y ha de declararse atendiendo a criterios de flexibilidad, moderación y restricción (SSTS de 10 de mayo de 1985, RJ 4754; 22 de marzo de 1988)».

A la vista de todo lo actuado puede afirmarse que el ayuntamiento ha obrado evidenciando una clara flexibilidad y moderación en la aplicación del instituto de la caducidad. No hay sino que acudir a las circunstancias concurrentes y a los propios argumentos de la empresa que, desde que obtuvo la licencia en el año 2008, hasta el momento actual, no ha realizado ninguna actuación encaminada al inicio de las obras. Al contrario, es de interés para la referida empresa el que se prorrogue la licencia por un plazo de seis meses, un año, dos o tres años, o el tiempo que considere oportuno hasta que finalice la crisis del sector inmobiliario.

No puede aceptarse por el ayuntamiento que la empresa someta el interés general de todos los majarriegos derivado del planeamiento urbanístico al resultado de su propia actividad y gestión empresarial. En el conflicto de intereses imperante ha de prevalecer el interés general frente al mantenimiento indefinido de los derechos que la entidad mercantil pudo adquirir como consecuencia de la concesión de la licencia.

## VI

En cuanto a la posibilidad de considerar la crisis inmobiliaria como un supuesto de fuerza mayor ha de atenderse a que el Código Civil define a la fuerza mayor como «todo hecho o acontecimientos de carácter imprevisible, o previsible, pero inevitable». El concepto de fuerza mayor hace relación a acaecimientos extraordinarios, tales como incendio, terremoto, inundación, explosión, guerra, plagas, etc. La crisis económica no puede ser considerada como un hecho obstativo que, de modo absoluto, definitivo e irreformable, impida el cumplimiento de las obligaciones de la empresa. Ello exigiría que dicha imposibilidad sobrevenida fuera completamente imprevisible, lo que no puede admitirse para una entidad de la notoria solvencia en el sector inmobiliario como es la que constituye el objeto del presente informe. Es decir, que no es equiparable en ningún caso a un supuesto de fuerza mayor.

## IV. CONCLUSIONES

**Primera.**—La caducidad de las licencias, sin perjuicio de su entronque conceptual con la caducidad en el ámbito del Derecho privado, plantea perfiles jurídicos propios. Dentro del ámbito del Derecho administrativo, la caducidad de las licencias urbanísticas también tiene características específicas.

**Segunda.**—En la construcción de esta figura, es esencial la labor del Tribunal Supremo, ante la carencia durante largo tiempo de regulación específica, partiendo de una interpretación estricta del art. 15 del Reglamento de Servicios, que llevó en una antigua jurisprudencia a rechazar la aplicabilidad de la caducidad a las licencias de obras, hasta llegar en una interpretación amplia a considerar el sometimiento a plazo como algo ínsito en la naturaleza de la licencia.

**Tercera.**—Los requisitos subjetivos y objetivos, así como el cauce procedimental, y no sólo la posibilidad de la caducidad, fue también obra de la jurisprudencia, exigencias y requisitos derivados de su naturaleza limitativa de derechos, y, en particular, del derecho de propiedad. La exigencia de un expediente se configura como algo esencial para garantizar los derechos de los titulares de licencias, partiendo de la distinción tradicional de que no es lo mismo un procedimiento caducado que un procedimiento incurrido en causa de caducidad. El ejercicio de potestades atribuidas a la Administración por el ordenamiento jurídico, como en el caso de la caducidad de licencias, tiene su natural contrapeso en la exigencia de expediente, con audiencia del interesado, para su declaración.

**Cuarta.**—El art. 158 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid se aleja de los criterios de automatismo en cuanto al reconocimiento de la caducidad y exige la tramitación de expediente para su declaración. En efecto, el referido artículo exige que todas las licencias se otorguen con plazo determinado, tanto para iniciar como para terminar las obras, estableciendo, para la concesión por acto presunto o para cuando no se estableciere plazo, unos plazos supletorios, así como previendo la posibilidad de

conceder una prórroga, siempre que se solicite de manera expresa, antes de concluir el plazo inicialmente concedido.

**Quinta.**—Resulta incuestionable que en el año 2014, esto es, seis años después de la concesión de la licencia, la empresa no había acometido ninguna actuación encaminada al inicio de las obras que, como se ha indicado, deberían haberse iniciado en el plazo de seis meses (o, en su caso, en el prorrogado de 12 meses). La crisis inmobiliaria y económica no pueden ser consideradas como un hecho obstativo que, de modo absoluto, definitivo e irreformable, impida el cumplimiento de las obligaciones de la empresa. Ello exigiría que dicha imposibilidad sobrevenida fuera completamente imprevisible, lo que no puede admitirse en el presente caso. La decisión de declarar la caducidad y concluir el expediente encaminado a tal declaración resulta la más oportuna y ajustada a Derecho.