

Ref: cu 06-12

ASUNTO: Consulta urbanística que plantea el Departamento Jurídico de la Subdirección General de Edificación en relación con la procedencia de prestar avales y fijar un plazo de inicio y ejecución de las obras en las licencias urbanísticas cuyo objeto es la legalización de obras ya ejecutadas.

Con fecha 20/02/12, se eleva consulta urbanística a la Secretaría Permanente efectuada por el Departamento Jurídico de la Subdirección General de Edificación en relación con la procedencia de prestar avales y fijar un plazo para el inicio y finalización de las obras en las licencias urbanísticas cuyo objeto es la legalización de obras ya ejecutadas.

A la consulta planteada le son de aplicación los siguientes:

ANTECEDENTES

- Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas (OMTLU), de 23 de diciembre de 2004. BOCM número 5, de 7 de enero de 2005.
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. BOCM número 177, de 27 de julio de 2001.

CONSIDERACIONES

Se plantean por parte del Departamento Jurídico de la Subdirección General de la Edificación tres cuestiones diferentes.

La primera cuestión se refiere a la necesidad de exigir avales en los procedimientos de solicitud de licencias urbanísticas que tienen por finalidad la legalización de unas obras ya ejecutadas. Por la relevancia y trascendencia de esta problemática, la misma va a ser objeto de resolución por parte de la Comisión Técnica de Seguimiento e Interpretación de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas con la finalidad de establecer un criterio vinculante para todos los órganos administrativos cuyas funciones tengan incidencia en la tramitación de licencias urbanísticas.

No obstante, con el ánimo de resolver lo más tempranamente posible dicha problemática existente, se adelanta la consideración que a este respecto tiene esta Secretaría Permanente.

En el ámbito de las licencias urbanísticas se han detectado tres supuestos en los que la prestación de garantías constituye un requisito imprescindible para su concesión: Uno, para garantizar la correcta ejecución de obras en relación con los servicios públicos; dos, para la correcta gestión de los residuos de construcción y demolición y tres, para garantizar el valor de una edificación en la que se actúa en las plantas inferiores a la baja.

La constitución de estas garantías deja de tener sentido cuando la licencia tiene por objeto la legalización de obras que ya han sido ejecutadas toda vez que esta exigencia se separa del propio espíritu que define a estas figuras, que es precisamente asegurar una futura actuación, o supletoriamente asegurar económicamente el valor del bien jurídico protegido, que vendría motivada en los posibles daños que se ocasionen precisamente durante la ejecución de las obras, por lo que no procede la prestación de estos avales o constitución de garantías en la medida en que dichas obras ya están terminadas habiendo desaparecido los potenciales riesgos existentes.

Existen otros mecanismos previstos a nivel normativo que protegen los referidos bienes jurídicos, destacando los derivados de la potestad de disciplina urbanística a los efectos de la verificación de la correcta ejecución de las obras en relación con los servicios públicos y de las obras que se hayan efectuado en las plantas bajas de un edificio en relación con el valor de reposición del mismo; asimismo destacan los derivados de la disciplina ambiental a los efectos de comprobar la correcta gestión de los residuos de construcción y demolición.

Sin perjuicio de lo anterior, tal y como se señala desde el Departamento Jurídico, en determinados casos los solicitantes de este tipo de licencias para la legalización de obras ya finalizadas han optado, por diferentes motivos, por la constitución de la garantía correspondiente planteándose entonces la procedencia de su devolución ante el inconveniente de no poder comprobar la correcta ejecución de las obras o del tratamiento de los residuos de construcción y demolición, según los casos.

De acuerdo con el criterio apuntado sobre la improcedencia de exigir estos avales o garantías para este concreto tipo de licencias, procede la devolución de los que se hubieran constituido en los procedimientos de solicitud de licencia de legalización de obras ya finalizadas previo informe que justifique esta circunstancia, sin perjuicio de que por parte de los servicios municipales correspondientes se inicien las actuaciones propias de la disciplina urbanística y ambiental.

La segunda cuestión que se plantea es en relación con la necesidad de establecer un plazo de inicio y finalización de obras en las licencias urbanísticas de legalización de obras que ya han sido ejecutadas.

Al efecto distingue las licencias que se conceden exclusivamente para legalizar las obras acometidas sin licencia municipal de las que autorizan simultáneamente la realización de una actuación urbanística *ex novo* junto con la legalización de una serie de obras ya finalizadas.

El artículo 158 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, ha establecido que “todas las licencias se otorgarán por un plazo determinado tanto para iniciar como para terminar las obras,... 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”.

En los mismos términos el artículo 20 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas ha recogido este mandato y el plazo supletorio que resulta de aplicación cuando nada se dice en este sentido en la licencia.

Es precisamente la aplicación, cuando procede, de dicho plazo supletorio donde han surgido las interpretaciones que han ocasionado la presentación de esta consulta.

Esta Secretaría Permanente considera que los referidos preceptos constituyen, en primer lugar, una garantía para el interés público, pues la consecuencia inmediata de su aplicación es que toda licencia urbanística debe contemplar un concreto plazo en el que se debe materializar la actuación proyectada con el fin de que “no se conviertan en una reserva para la aplicación futura de un viejo Plan. Así sucedería si las licencias tuvieran vigencia indefinida” (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1990).

Pero es que además, una de las características esenciales de las licencias urbanísticas es que se concede una autorización o licencia para cada operación, sin crear un vínculo estable entre la Administración que la otorga y el sujeto que la recibe, agotándose todos sus efectos al realizarse la actividad u obra a que se refiere. En este sentido, el artículo 19 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas ha establecido que “Las licencias producirán efectos entre el Ayuntamiento y el sujeto pero no alterarán situaciones jurídicas entre éste y las demás personas.”

De este contexto normativo se deduce que la vigencia de una licencia depende de los plazos a los que esté subordinada. Sin embargo, esta aseveración quiebra en el caso de las legalizaciones en la medida en la que con ellas se persigue conocer si las obras ya finalizadas se ajustan a la normativa urbanística que resulte de aplicación y procede por lo tanto su legalización o por lo contrario, vulneran el ordenamiento urbanístico y procede iniciar los trámites para su desaparición o demolición.

Por consiguiente, al no contemplar una actuación urbanística futura pendiente de ejecución, no procede establecer un plazo de vigencia, ni para el inicio ni para la finalización de las obras, debiendo quedar constancia expresa de que se trata de la legalización de una actuación ya ejecutada a los efectos de evitar interpretaciones equívocas.

En el caso de que se solicite en un mismo acto la legalización de obras ya finalizadas y la realización de alguna actuación urbanística *ex novo*, en aplicación de lo previsto en el artículo 20 de la OMTLU, se deberá establecer un plazo para el inicio y la finalización de las obras, indicando expresamente que se refiere a las pendientes de acometer.

La tercera y última cuestión que se plantea por parte del Departamento Jurídico de la Subdirección General de Edificación es en relación con la necesidad de fijar un plazo en las modificaciones de las licencias urbanísticas.

Siguiendo el criterio de la Instrucción 6/2011 en relación con la distinción entre procedimiento y expediente, con independencia del tipo de expediente del que traiga causa una modificación, ésta va a originar uno nuevo que se tramitará, desde un punto de vista procedimental, como una nueva solicitud de licencia urbanística, si bien estará referido exclusivamente al contenido de la modificación (artículo 23.4 de la OMTLU), siendo de aplicación el ya referido artículo 20 de la misma ordenanza, resultando conveniente fijar los nuevos plazos de inicio y terminación de las obras proyectadas en la modificación, sin perjuicio del establecido en la licencia original.

CONCLUSIÓN

En el ámbito de las licencias urbanísticas se han detectado tres supuestos en los que la prestación de garantías constituye un requisito imprescindible para su concesión: Uno, para garantizar la correcta ejecución de obras en relación con los servicios públicos; dos, para la correcta gestión de los residuos de construcción y demolición y tres, para garantizar el valor de una edificación en la que se actúa en las plantas inferiores a la baja.

Sin embargo, para la concesión de las licencias que tengan por objeto de la legalización de obras ya terminadas no será necesaria la exigencia de prestar dichas garantías. En el supuesto que un solicitante de este concreto tipo de licencias haya constituido alguna de ellas, procederá su devolución previo informe en el que se acredite que esta circunstancia.

Las licencias que se concedan para la legalización de obras ya ejecutadas deberán hacer referencia expresa a esta circunstancia, sin que estén sujetas a plazo ninguno de inicio y terminación de obras.

En el caso de que en la misma licencia se autoricen además otras actuaciones urbanísticas se deberá establecer expresamente un plazo para ellas, quedando constancia expresa de que dicho plazo está referido de forma exclusiva para las obras pendientes de ejecutar.

En las modificaciones de licencias urbanísticas deberá quedar constancia expresa del plazo de inicio y finalización de la actuación que en concreto se autoriza, sin perjuicio del plazo concedido en la licencia originaria de la que trae causa la modificación.

Madrid, 6 de marzo de 2012