

Ref.: c.u. 96/2009

ASUNTO: Consulta urbanística que plantea el Distrito de Centro relativa a la caducidad parcial de la licencia de actividad de una parte del garaje aparcamiento sito en la calle Gobernador, nº 4 y la posibilidad de iniciar un procedimiento de revisión de oficio de la misma.

Con fecha 22 de Diciembre de 2009 se eleva consulta urbanística a la Secretaría Permanente efectuada por el Distrito de Centro, relativa a la falta de actividad de una serie de plazas de garaje autorizadas mediante la correspondiente licencia de obras de sustitución para la construcción de un edificio de viviendas con garaje planteando la posibilidad de declarar la caducidad de la parte de la licencia relativa las plazas de aparcamiento o si procede, de considerar dichas plazas ilegales, la iniciación de alguno de los procedimientos de revisión de actos firmes.

A la consulta planteada le son de aplicación las siguientes:

CONSIDERACIONES

La edificación existente en la calle Gobernador, nº 4 cuenta con licencia de obras de sustitución concedida mediante decreto de fecha 21 de abril de 2004 del Gerente Municipal de Urbanismo (expte. 711/93/19600), autorizando la demolición de la edificación existente y la construcción de un edificio de nueva planta para viviendas y garaje aparcamiento de 123 plazas bajo rasante y 6 en planta baja.

Tras la correspondiente modificación, mediante decreto de fecha 29 de julio de 1996 (expte. 711/96/8461) se acuerdan cambios de distribución en la planta baja del edificio, quedando finalmente 11 plazas de aparcamiento a nivel de planta baja.

Con fecha 22 de agosto de 1997, la Comunidad de Propietarios obtiene, mediante decreto del Concejal Presidente del Distrito de Centro, la licencia de actividad del garaje en su totalidad (expte. 101/94/13859), obteniendo el día 19 de noviembre de 1997 la licencia de funcionamiento.

En primer término, los interesados plantean la posibilidad de declarar la caducidad de esta licencia sólo en lo que se refiere a las 11 plazas de aparcamiento de la planta baja al señalar que en la actualidad su estado es el propio de un espacio libre para el disfrute de los vecinos así como la imposibilidad de destinarlas al uso previsto por incumplir la normativa.

La caducidad de una licencia se produce por el transcurso de los plazos de iniciación, interrupción máxima y finalización de las obras o actividades, debiendo fijar estos plazos en el acto de otorgamiento de la licencia o, en su defecto, se estará a lo que disponga la legislación autonómica correspondiente.

No obstante, pese a que hubiesen transcurrido los plazos concedidos para iniciar o finalizar las obras, por este solo hecho, no pierden eficacia, pues para ello es imprescindible que exista declaración expresa de caducidad de la licencia, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo en el que debe darse audiencia al titular de la licencia.

En este sentido, es doctrina del Tribunal Supremo (Sentencia de 16 de abril de 1997 (RJ 1997, 2787), en la que se dice que es de recordar la doctrina jurisprudencial de este Tribunal (Sentencias de 1 febrero y 15 diciembre 1994 [RJ 1994, 1000] y 24 julio 1995 [RJ 1995, 6095], por no citar algunas de las más recientes), *“que, aunque en una licencia de obras se fije un plazo de validez, éste no opera nunca automáticamente, sino que requiere una expresa declaración de caducidad, que ha de ser remate de un expediente seguido con intervención del interesado, emisión de informes y acreditamiento y ponderación de todas las circunstancias concurrentes, incluidas, sobre todo, las que hayan determinado la inactividad del titular de licencia; inactividad ésta que ha de revelar un claro propósito de abandonar o desistir de su intención de edificar ...Esta doctrina, mantenida en otras muchas, se complementa con la reiterada manifestación de que la caducidad de las licencias, al ser un poderoso impedimento de derechos adquiridos, debe ser siempre objeto de una interpretación restrictiva, como se indica en la de 4 de julio de 1995, de manera que ...sin la declaración formal de caducidad han de tenerse por vigentes las licencias según se dice en la sentencia de 2 de noviembre de 1990 (RJ 1990, 8736).”*

Así, son tres los criterios que deben valorarse a la hora de declarar la caducidad de un acto administrativo. En primer lugar, el instituto de la caducidad es un poderoso impedimento para el ejercicio de auténticos derechos adquiridos, por lo que siempre ha de ser interpretado con carácter restringido, esto es, que de existir algún otro mecanismo dentro de nuestro ordenamiento que permita lograr los mismos efectos, acudiremos preferentemente a ese.

Dos, la caducidad se declarará de forma expresa tras la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo en el que debe darse audiencia al interesado, considerando este trámite como esencial toda vez que resulta imprescindible oír al titular de la licencia para conocer su voluntad en relación con la ejecución del acto administrativo.

Y tres, en dicho trámite de audiencia debe quedar acreditada una clara intención de abandonar o desistir de su intención de edificar o de iniciar el ejercicio de la actividad. En el caso que nos ocupa, la edificación ha sido construida y el garaje se encuentra en funcionamiento casi en su totalidad (salvedad hecha a las 11 plazas de la planta baja).

Con esto se pone de manifiesto que tanto en relación con la licencia de sustitución como con la de actividad no ha existido una voluntad del titular de no ejecutar la obra o de no

iniciar la actividad en su conjunto, presupuesto indispensable para la declaración de caducidad.

Dicho esto, hay que señalar que la caducidad, de llegarse a producir, es del acto administrativo de otorgamiento de la licencia urbanística, sin que pueda contemplarse la caducidad de una parte del mismo en la medida en que su contenido es una declaración de conocimiento de que el proyecto en su totalidad se ajusta a la legalidad urbanística y no es un otorgamiento parcial. De hecho tradicionalmente se ha considerado como un acto en blanco por su remisión en bloque al proyecto contenido en el expediente y debidamente diligenciado.

Por ello la caducidad parcial de una licencia urbanística resulta incompatible con el contenido básico de las mismas en la medida en que con ellas se remueven los obstáculos que hacen imposible el ejercicio de un derecho subjetivo preexistente que es precisamente el que se autoriza con la licencia. En el caso que nos ocupa, se autoriza la construcción de una nueva edificación con garaje aparcamiento como dotación del edificio, con determinadas características edificatorias que en su conjunto hacen viable su construcción y su ulterior ocupación y puesta en funcionamiento. Asimismo, se ha autorizado el inicio de la actividad de garaje por cumplir con las determinaciones urbanísticas exigidas.

Y es que, la licencia urbanística se caracteriza por su carácter reglado, lo que implica que es un acto debido, debiendo otorgarse o denegarse según la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable, con objeto de garantizar la seguridad jurídica y evitar la arbitrariedad.

En este contexto las licencias urbanísticas contemplan una actuación global, con independencia de su envergadura, de tal forma que el proyecto técnico que la define es el que va a ser objeto del control de legalidad propio de la licencia, con lo que en el supuesto de no ajustarse parte del mismo a la normativa urbanística, la licencia, tras las trámites pertinentes, incluido el de subsanación de deficiencias, debería denegarse en su totalidad.

En el presente caso, según se desprende de las fotocopias remitidas por el distrito, la actuación se ajustaba a las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de 1985, por lo que la licencia se presume válida en su totalidad por cumplir la normativa urbanística que le es de aplicación.

En relación con las posibles infracciones urbanísticas que se han cometido con posterioridad a su otorgamiento (según señalan los interesados en sus escritos, incumplimiento de las medidas para el acceso de vehículos, dimensionado de las plazas, etc.) deben ser objeto del correspondiente expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística para adaptarlo a la licencia.

En el caso de querer suprimir estas 11 plazas (mediante la obtención de una nueva licencia) habrá que tener en cuenta la dotación obligatoria de plazas de aparcamiento al servicio del edificio de acuerdo con lo dispuesto en el Plan General de 1985, lo que

deberá quedar acreditado en todo caso. De no cumplir con esta dotación mínima obligatoria, se deberá acondicionar la planta baja para que las 11 plazas de aparcamiento puedan usarse, adaptándose al proyecto de la licencia autorizado.

Finalmente, sería conveniente recordar que de acuerdo con el artículo 152.d) LSCM, *“La intervención municipal en el ámbito de las licencias urbanísticas se produce sin perjuicio del derecho de propiedad sobre el bien inmueble afectado y de los derechos de terceros”*. Esto significa que el otorgamiento de una licencia no prejuzga cuestiones relativas a la titularidad ni las relativas a la posible afección a derechos de terceros, cuestiones estas que deben ser resueltas ante la jurisdicción competente al tratarse de colisiones de derechos entre particulares.

En relación con la segunda cuestión planteada en la consulta, esto es, si procede la iniciación de alguno de los procedimientos de revisión de actos firmes por concurrir alguna de las causas de nulidad recogidas en el artículo 62 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) tanto de la licencia de construcción como de la licencia de actividad, hay que señalar que no se ha observado ningún vicio de nulidad.

En primer lugar, en contestación a la cuestión de si se pueden considerar los escritos de los interesados como un auténtico recurso, de conformidad con el artículo 110.2 de la LRJ-PAC, *“el error de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para tramitación siempre que se deduzca su verdadero carácter”*. Tanto en el escrito presentado el día 27 de marzo de 2008 como en el del día 26 de marzo de 2009, se solicita de forma expresa sea declarada la nulidad de la licencia de actividad por considerar que está viciada por causas de nulidad radical, por lo que sí se deduce la voluntad de que sea revisado el acto por parte de la Administración otorgante, debiendo en consecuencia acordar a admisión o inadmisión a trámite de la misma, sin perjuicio del resultado final.

En este sentido el artículo 102 de la LRJ-PAC ha previsto que *“las Administraciones Públicas podrán en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”*.

Así pues, habrá que estar a lo que disponga el artículo 62.1 para poder acordar el inicio del procedimiento de revisión de oficio de actos nulos, que de acogerse a alguno de sus supuestos sería el previsto en el apartado *“f) los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*.

En este caso, de lo que se ha podido deducir de las copias aportadas, la licencia se ha otorgado de conformidad con el planeamiento urbanístico de 1985, existiendo informes técnicos municipales que así lo corroboran, lo que hace posible acordar una inadmisión a

trámite, motivada, sin necesidad de recabar informe del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma (artículo 102.3 LRJ-PAC).

No obstante, el interesado podría considerar su recurso desestimado por silencio administrativo y acudir a la vía contencioso-administrativa, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver aunque hayan transcurrido los plazos máximos para hacerlo.

Finalmente, y aunque no ha sido planteado en la consulta, de considerar los referidos escritos como un recurso extraordinario de revisión debería concurrir alguna de las circunstancias previstas en el artículo 118 de la LRJ-PAC. El plazo previsto en este precepto para la interposición del mismo es, en el mejor de los casos, cuatro años, tiempo que ha transcurrido sobradamente desde la resolución de la licencia. Este plazo es el que computa cuando concurra la circunstancia prevista en el párrafo 1 del artículo 118, en cuya virtud *“cuando al dictar el acto se hubiere incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*, y de lo analizado puede concluirse que no concurre esta circunstancia.

En conclusión, el cauce formal más ágil para la legalización de la planta baja sería la solicitud de una nueva licencia siempre que se mantenga la dotación obligatoria de plazas de aparcamiento al servicio del edificio, debiendo quedar este extremo debidamente acreditado, y cumpliendo asimismo las condiciones específicas previstas para los espacios libres privados que, salvo determinación en contra de las condiciones particulares del uso a que se destinen, o en las normas zonales u ordenanzas particulares de las Áreas de Planeamiento Incorporado o Específico, serán las establecidas en el artículo 6.10.20 de las Normas Urbanísticas del vigente Plan General.

CONCLUSIÓN

A la vista de lo hasta aquí expuesto, se considera que se han de aplicar los siguientes criterios:

Sin perjuicio de los requisitos formales que son imprescindibles para la declaración de la caducidad de los actos (tramitación de un procedimiento administrativo, audiencia al titular de la licencia y constancia de la intención de éste de desistir o abandonar su derecho) no puede acordarse la caducidad parcial de una licencia urbanística por tratarse de un acto administrativo que otorga o reconoce el ejercicio de un derecho subjetivo, de acuerdo con el proyecto presentado en su conjunto al cumplir este con las determinaciones urbanísticas.

Para la legalización de la supresión de las 11 de las plazas de aparcamiento autorizadas en la planta baja, procede solicitar una nueva licencia en la que quede acreditado cómo se mantiene la dotación mínima obligatoria de plazas de aparcamiento al servicio del edificio y que se da cumplimiento a las determinaciones establecidas para los espacios libre privados.

Se puede considerar que los interesados han solicitado se inicie la vía de la revisión de oficio del acto de concesión de la licencia de actividad por concurrir el supuesto previsto en el apartado f del artículo 62.1 de la LRJ-PAC, por lo que debería darse de alta el correspondiente expediente y acordar en su caso, de forma motivada, la inadmisión a trámite de conformidad con lo previsto en el artículo 102.3 de la LRJ-PAC.

Madrid, 5 de abril de 2010