



Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo
Contencioso-Administrativo. Sección Segunda
Plaza de San Agustín 6
Las Palmas de Gran Canaria
Teléfono: 928 32 50 09
Fax.: 928 32 50 39
Procedimiento origen: Proc. origen: Procedimiento ordinario N° proc. origen: 0000484/2011-00
Órgano origen: Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N° 5 de Las Palmas de Gran
Canaria

Procedimiento: Recurso de apelación
N° Procedimiento: 0000076/2014
NIG: 3501645320110002951
Materia: Urbanismos y Ordenación del Territorio
Resolución: Sentencia 000237/2014

Intervención:
Apelado

Apelante

Interviniente:

FERNANDO BETHENCOURT MANRIQUE
DE LARA
AYUNTAMIENTO DE SANTA BRÍGIDA

Procurador:

FRANCISCO BETHENCOURT MANRIQUE
DE LARA
ANA ISABEL SANTANA GRIMM

SENTENCIA

Ilmos. /as Sres. /as

Presidente

D./D^a. CÉSAR JOSÉ GARCÍA OTERO

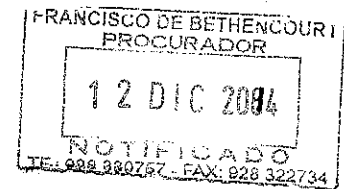
Magistrados

D./D^a. CRISTINA PÁEZ MARTÍNEZ VIREL

D./D^a. FRANCISCO JAVIER VARONA GÓMEZ-ACEDO (Ponente)

En Las Palmas de Gran Canaria , a 10 de noviembre de 2014.

Visto por esta Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda con sede en Las Palmas, integrada por los Sres. Magistrados, anotados al margen, el presente recurso de apelación número 0000076/2014, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE SANTA BRÍGIDA, representado el Procurador de los Tribunales D. /Dña. ANA ISABEL SANTANA GRIMM, contra D. FERNANDO BETHENCOURT MANRIQUE DE LARA, habiendo comparecido, en su representación D. FRANCISCO BETHENCOURT MANRIQUE DE LARA y en su defensa D. IGNACIO CACERES CANTERO, versando sobre Urbanismo y Ordenación del Territorio. Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. FRANCISCO JAVIER VARONA GÓMEZ-ACEDO.





ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Juzgado de lo contencioso-administrativo número 5 de Las Palmas, dictó sentencia el 10 de septiembre de 2013 en autos de Procedimiento Ordinario núm. 484/2011, recurso contencioso-administrativo interpuesto por el interpuesto por el Letrado D. Ignacio Cáceres Cantero, en nombre y representación de D. FERNANDO DE BETHENCOURT MANRIQUE DE LARA, contra la solicitud presentada en fecha 20 de abril de 2011 ante el Ayuntamiento de Santa Brígida, sobre declaración de caducidad de la licencia de obra nº 28/2003 para la ejecución del edificio de aparcamientos subterráneos, plaza pública, locales comerciales, multicines y parque urbano, aprobada por acuerdo del Pleno municipal en sesión celebrada el 7 de junio de 2003, con el fallo siguiente: *“Que estimando el recurso presentado por el Letrado D. Ignacio Cáceres Cantero, en nombre y representación de D. FERNANDO DE BETHENCOURT MANRIQUE DE LARA, se anula el acto administrativo identificado en el Antecedente de Hecho primero de esta resolución, con expresa condena en costas a la Administración demandada”*.

SEGUNDO.- Interpuso recurso de apelación el Ayuntamiento de Santa Brígida.

TERCERO.- Al recurso de apelación se opuso la parte demandante en la instancia.

CUARTO.- Tramitado el recurso sin práctica de nueva prueba, se señaló día para votación y fallo del presente recurso en cuyo acto tuvo lugar su realización.

Se han observado las prescripciones legales que regulan la tramitación del recurso.





Es ponente el Ilmo. Sr. Don Javier Varona Gómez-Acedo, que expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida, -- luego una prolija exposición de la doctrina jurisprudencial y legal--, contiene la siguiente fundamentación nuclear para estimar la pretensión anulatoria:

“Dicho lo anterior, y con respecto al primer motivo invocado por el Ayuntamiento de Santa Brígida, el mismo debe ser desestimado, y es que, el hecho de haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo al mismo tiempo que se formula la demanda no es ningún defecto procesal que motive la inadmisión del recurso. No se olvide que en este caso la parte recurrente sí formula recurso contencioso-administrativo, solo que en vez de limitarse a anunciar el mismo, identificando el acto administrativo contra el que se interpone, formula al mismo tiempo la demanda, lo cual, no constituye ningún defecto.

En cuanto a la falta de legitimación activa, tampoco puede ser apreciada ya que el acto aquí impugnado no es la concesión administrativa, ni se solicita la nulidad de la misma, sino que tiene por objeto que se declare la caducidad de una licencia de obras, siendo claro y evidente que en materia urbanística existe la acción pública, y por tanto, el recurrente tiene legitimación para la interposición del recurso instando que se declare la caducidad de la licencia urbanística.

Entrando en el fondo de la cuestión, la caducidad de la licencia, señalar que el régimen de caducidad de las mismas se contiene en el artículo 169 del Decreto Legislativo 1/200, conforme al cual, se establece lo siguiente: “1. Las licencias urbanísticas que supongan la realización de obras se otorgarán con unos plazos determinados para el comienzo y finalización de las mismas, atendiendo al cronograma presentado por el promotor, que deberá fundamentarse en criterios de proporcionalidad y complejidad. Si dichas licencias no indicaran expresamente otros plazos, que en ningún caso para cada uno de ellos podrá superar los cuatro años, se entenderán otorgadas bajo la condición legal de la observancia de dos años para





iniciar las obras y cuatro años para terminarlas. No obstante, a solicitud de los promotores de licencias urbanísticas, podrán otorgarse licencias de ejecución por fases constructivas con los plazos indicados para cada una de ellas a determinados proyectos, que por su complejidad o dimensión o por la coyuntura económica, así lo demanden. Cada fase deberá cumplir los requisitos de autosuficiencia funcional respecto a los servicios comunes que se determinen precisos para el posible otorgamiento de una licencia de ocupación parcial.

2. Los Ayuntamientos podrán conceder prórrogas de los plazos de la licencia urbanística por una sola vez y de duración no superior a los inicialmente acordados, previa solicitud expresa formulada antes de la conclusión de los plazos previstos para el comienzo o para la finalización de las obras, siempre que los actos de la licencia urbanística sean conformes en el momento del otorgamiento de la prórroga con la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística.

3. El órgano competente para conceder la licencia declarará, de oficio o a instancia de cualquier persona, su caducidad, previa audiencia del interesado, una vez transcurridos e incumplidos cualesquiera de los plazos a que se refiere el número 1. La declaración de caducidad extinguirá la autorización, no pudiéndose iniciar ni proseguir las obras si no se solicita y obtiene una nueva licencia ajustada a la ordenación urbanística que esté en vigor.

4. Sustituyendo al órgano municipal competente, la declaración de la caducidad podrá ser efectuada por el Cabildo Insular si, requerido aquél al efecto, no iniciara el procedimiento pertinente dentro de los diez días siguientes a la recepción del requerimiento o habiendo sido iniciado, no se resolviera en el plazo de tres meses, siempre que concurren los requisitos previstos para ello en el art. 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

5. Las licencias urbanísticas que no supongan la realización de obras se otorgarán con plazo de vigencia. Reglamentariamente se determinarán dichos plazos, para el caso que no los expresaran las referidas licencias”.

La caducidad de las licencias es un instrumento jurídico para lograr la eficiente ejecución del planeamiento, impidiendo la operatividad de licencias meramente





especulativas (SSTS 20 mayo 1985, 18 julio 1986, STSJ de Canarias (Las Palmas) de 3 de diciembre de 2007).

La Jurisprudencia ya había advertido que este instrumento expropiatorio de derechos ha de ser siempre interpretado restrictivamente (SSTS 20 mayo 1985, 28 julio, 3 octubre 1986) y había creado un cuerpo de doctrina, antes de la regulación legal de la institución, conforme a la cual era exigible, en principio, un acto formal declarativo, en procedimiento contradictorio con audiencia del interesado (SSTS 26 septiembre 1975, 16 y 20 mayo 1985, 22 enero 1986, 8 febrero 1988), precisando la declaración una ponderada valoración de los hechos, esto es, la necesidad de aplicar el instituto de la caducidad con flexibilidad, moderación y restricción (STS 22 marzo 1988), exigiéndose que la Administración justificase y acreditase plenamente la concurrencia de los requisitos legales para la aplicación de la caducidad (STS 22 enero 1988)

Se trataba de una verdadera garantía de origen jurisprudencial para el titular de la licencia frente a la actuación de la Administración, de forma que para la caducidad de una licencia no bastaba con la simple inactividad del titular durante un lapso de tiempo, sino que era preciso alcanzar un suficiente nivel de convicción que revelase una voluntad de inexecutar las obras o de abandonar el proyecto desprovista de explicación razonable y que justificara por tanto la extinción de una situación favorable para el administrado.

Dicha doctrina, no significa que no se tuviesen en cuenta excepciones, pues la misma jurisprudencia admitió el supuesto de caducidad automática de la licencia en los casos de transcurso de plazos excesivamente largos e irrazonables entre la concesión y el momento en el que se pretende iniciar la edificación. En STS de 1 de julio de 1.996 señaló que "...hay razones objetivas para estimar que la licencia había perdido ya su vigencia y que tampoco podría ya rehabilitarse aunque no hubiera mediado un acto formal y autónomo de caducidad..", añadiendo que "... tales expedientes de declaración formal de caducidad tienen su sentido en supuesto de transcurso normal de los plazos previstos para la ejecución de las obras, en unos meses más o menos, como garantía de los intereses de los titulares de las licencias.."





Esta postura llevó a entender que, en casos puntuales, solicitar la prórroga de una licencia sin haber comenzado las obras comportaba una pretensión excesiva, pues las licencias no pueden ser indefinidas ni situarse al margen de la evolución del planeamiento. Se trataba de una jurisprudencia en defensa de los intereses de la Administración en casos concretos y puntuales que se amparaba en "una interpretación lógica y acorde con el derecho urbanístico, de continua evolución, que pugna con una licencia solo existente en el documento.." (STS 13 de julio de 1.987).

En resumen, la jurisprudencia anterior a la Ley de Disciplina Urbanística y Territorial de Canarias, y a la Ley estatal 8/90 , admitió que los Ayuntamientos pudieran fijar plazos para el ejercicio de la licencia, en aras de la seguridad jurídica y en evitación de peticiones carentes de sentido y con fines especulativos y pudiesen declarar la caducidad en expediente contradictorio (STS 25 de noviembre de 1987), si bien también admitió que era posible entender producida la caducidad automática en determinados y excepcionales supuestos.

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. 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 para garantizar la seguridad de las personas y bienes, así como el valor de la edificación ya realizada. Ha sido del Tribunal Supremo quien a partir del estudio de los diversos casos ha ido extrayendo principios generales y perfilando unas características que son sustancialmente las que se han plasmado en la nueva legislación, tanto estatal como territorial. De ahí la importancia de las sentencias de los tribunales en esta materia. Partiendo de lo expuesto en relación con la función social de la propiedad urbana, ha de precisarse aún que la licencia urbanística -como señala la STS de 26.12.1990,- opera como un instrumento destinado a asegurar la eficacia del planeamiento. Por eso la caducidad de las licencias tiende a fortalecer dicha función: de nada serviría comprobar que la actuación proyectada se ajusta a la ordenación actual si la edificación se pudiera realizar muchos años más tarde cuando ya el planeamiento que sirvió de base para el otorgamiento de la licencia hubiera sido reformado. La licencia es un acto declarativo de derechos pero no puede convertirse en una reserva para la aplicación futura de un viejo Plan; 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. En consecuencia, ha de entenderse que pertenece a la esencia de la licencia, como institución al servicio de la eficacia del planeamiento.

Aplicando lo anterior al presente caso, asiste la razón a la parte recurrente cuando sostiene que la licencia dictada en el expediente 28/03 ha caducado. Y es que, tal y como se alega, por acuerdo de fecha 7 de junio de 2003 el Ayuntamiento autorizó la licencia de obras para la construcción de un edificio de aparcamientos subterráneos, plaza pública, locales comerciales, multicines y parque urbano en las calles 18 de julio, José Antonio Primo de Rivera y Secretario Juan Morales Navarro,





y si bien el 11 de mayo de 2005 el representante de la UTE Santa Brígida presentó reformado del proyecto, nunca fue aprobado definitivamente por el Ayuntamiento”

El recurso de apelación, se limita a reiterar las dos causas de inadmisibilidad expuestas en la demanda y rechazadas en la sentencia.

SEGUNDO.- Respecto a las causas de inadmisibilidad cuya reiteración constituye todo el contenido del escrito de recurso de apelación, poco puede añadirse a lo expuesto en la sentencia apelada.

El escrito con el que se inició el procedimiento, -- además de contener la demanda indebidamente al no tratarse de un procedimiento abreviado--, indiscutiblemente contiene la totalidad de las circunstancias que de acuerdo con el artº 45 de la Ley jurisdiccional, debe reunir la interposición del recurso. Siendo el objeto del mismo la desestimación presunta de una solicitud, no puede hablarse de extemporaneidad.

Respecto de la falta de legitimación activa, la sentencia anula “el acto administrativo identificado en el Antecedente de Hecho primero de esta resolución” que es : “la solicitud, (realmente quiere decir la desestimación de la solicitud), presentada en fecha 20 de abril de 2011 ante el Ayuntamiento de Santa Brígida, sobre declaración de caducidad de la licencia de obra nº 28/2003 para la ejecución del edificio de aparcamientos subterráneos, plaza pública, locales comerciales, multicines y parque urbano, aprobada por acuerdo del Pleno municipal en sesión celebrada el 7 de junio de 2003, con el fallo siguiente”

Por tanto el objeto de recurso y el contenido de la sentencia versa indubitadamente sobre una licencia de obra y por constituye una de las materias urbanísticas comprendida en la acción pública, recogida en el artº 249. del TR 1/2000.





TERCERO.- Por todo ello el recurso debe ser desestimado, lo que determina la imposición legal de las costas causadas a la parte recurrente, en aplicación del artículo 139.2º de la Ley Jurisdiccional , si bien, la Sala, haciendo uso de la facultad que otorga el punto 3º del citado precepto legal y teniendo en cuenta las especiales circunstancias que caracterizan este recurso y la dificultad del mismo, señala en 300 euros la cifra máxima que, por todos los conceptos, podrá ser repercutida por la parte apelada que se personó y ejercitó efectiva oposición.

Por ello, vistos los artículos citados y demás de general aplicación, por la autoridad que nos confiere la Constitución decidimos

FALLO

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE SANTA BRIGIDA frente a la sentencia antes identificada, con imposición de las costas causadas en este recurso.

Así, por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitida en su momento al Juzgado correspondiente, junto con el expediente, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.-

Notifíquese esta sentencia a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso ordinario alguno.





PUBLICACIÓN.-Leída y publicada ha sido la Sentencia anterior en el día de su fecha por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente don Javier Varona Gómez-Acedo en audiencia pública de lo que yo, el Secretario de la Sala, certifico.

