



Consulta: Sobre licencias urbanísticas; Plazos de vigencia y prescripción.

- **Plazos de vigencia de las licencias urbanísticas. Regulación autonómica y municipal.**

La normativa urbanística somete las licencias de construcción a plazo determinado en cuanto a la **iniciación, interrupción máxima y finalización** de las obras. Incumplidos aquellos plazos, se extingue el derecho a edificar y no procede la indemnización.

En nuestra comunidad autónoma, conforme lo dispuesto en el artículo 276.1 de la *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia* (en adelante LOTURM), “la licencia urbanística es el acto administrativo reglado por el que se autoriza la realización de actuaciones de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo, expresando el objeto de la misma y **los plazos de ejercicio** de conformidad con la normativa aplicable”.

Los periodos de vigencia de los títulos habilitantes en materia urbanística **deberán ser regulados por los correspondientes ayuntamientos**, según lo dispuesto en el artículo 267.4 de la LOTURM.

El artículo 140.d de la LOTURM se refiere a las **normas urbanísticas** como uno de los documentos que desarrollan las determinaciones de los planes generales municipales de ordenación, y señala que el PGMO debe incluir las Normas Urbanísticas aplicables a los distintos tipos de suelo, distinguiendo entre: Normas Generales, Normas de Protección, Normas de Gestión, Normas de Urbanización, Normas de Uso y Edificación y Normas Transitorias.

Parece, por tanto, lógico que las previsiones sobre los plazos de iniciación, suspensión y finalización de las licencias urbanísticas puedan regularse en las Normas de Uso y Edificación del PGMO. De esta manera, las normas integradas en los planes urbanísticos forman parte del contenido documental de los propios planes, y siguen los mismos trámites contemplados en las normas urbanísticas para su elaboración y aprobación.

En cualquier caso, la normativa urbanística autonómica no exige expresamente que los plazos de vigencia de las licencias deban regularse necesariamente en las normas urbanísticas del PGMO.

Aunque la LOTURM no regula, como hacen otras normativas urbanísticas autonómicas, la figura de las ordenanzas urbanísticas municipales autónomas y separadas del planeamiento, tampoco obliga de forma expresa que todas las ordenanzas que regulen alguna materia urbanística estén necesariamente integradas en el PGMO, e incluso reconoce tácitamente la existencia de ordenanzas no incluidas en las normas urbanísticas del PGMO. Por ejemplo, el



artículo 274.5 de la LOTURM habla de licencias denegadas “por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del plan o de las **ordenanzas**”.

Como hemos indicado previamente, la LOTURM se limita a advertir que los periodos de vigencia de los títulos habilitantes en materia urbanística deberán ser regulados por los correspondientes ayuntamientos, pero no indica cuál el instrumento jurídico adecuado para ello.

Por otra parte, el artículo 267.1 de la misma norma autonómica establece que “los títulos habilitantes en materia urbanística se sujetarán al procedimiento establecido en la normativa sobre régimen local y en las **ordenanzas municipales**”.

Consecuentemente, los periodos de vigencia de los títulos urbanísticos habilitantes deberán ser regulados por la entidad local, por establecerlo así imperativamente el artículo 267.4 de la LOTURM. Y esta regulación podrá formar parte del PGMO si se incluye en las normas urbanísticas del mismo, o podrá regularse de forma autónoma mediante una Ordenanza Municipal de Edificación.

Las ordenanzas municipales urbanísticas que no formen parte del PGMO poseen un carácter autónomo, separado del contenido documental de los planes urbanísticos, aunque jerárquicamente subordinadas a éstos, sin que puedan establecer regulaciones reservadas los instrumentos de ordenación urbanística. En caso de contradicción con el planeamiento, primará éste respecto a las ordenanzas urbanísticas y de edificación, dado su carácter complementario (Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1980 y 18 de marzo de 1981), salvo que por norma vigente se establezca lo contrario.

El procedimiento de aprobación de la Ordenanza Municipal de Urbanización será el previsto en el artículo 49 de la Ley de Bases de Régimen Local y resto de legislación concordante.

No obstante, la LOTURM ofrece otra posibilidad que podría utilizarse para integrar las ordenanzas urbanísticas municipales en el PGMO existente.

El artículo 113.3 de la LOTURM prevé la eventualidad de redactar **Normas Complementarias del planeamiento general municipal** en los aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por éste. De esta redacción se deduce que, para ello, es preciso que exista un PGMO en vigor.

Las Normas Complementarias tienen por objeto regular aspectos no previstos por el Plan General o insuficientemente desarrollados por éste y **su rango jerárquico será el mismo que el del Plan General al que complementen**. (Artículo 121 de la LOTURM).



En consecuencia, el ámbito de estas normas puede ser más amplio que el de las normas urbanísticas, pero nada impide utilizar este cauce para aprobar e integrar en el planeamiento las normas urbanísticas de edificación.

Las Normas Complementarias contendrán las determinaciones descritas en el artículo 122 de la LOTURM y los documentos enumerados en el artículo 141 de la misma Ley.

Siempre que no estén incluidas en los supuestos previstos en el artículo 151.1 de la LOTURM, corresponderá al ayuntamiento, con independencia de la tramitación ambiental que proceda, la **aprobación definitiva** de las mencionadas Normas Complementarias del Plan General Municipal de Ordenación. (Artículo 151.2 de la LOTURM), y su procedimiento de aprobación será el previsto en el artículo 163 de la citada Ley urbanística regional.

- **Plazos de prescripción de las medidas para el restablecimiento de la legalidad.**

Los plazos de prescripción de las infracciones enumerados y descritos en el artículo 294 de la LOTURM son de aplicación también a los procedimientos que se incoen para el restablecimiento de la legalidad urbanística.

En la anterior normativa urbanística ello resultaba evidente pues el restablecimiento del orden infringido era una pieza separada que se incoaba dentro del procedimiento principal sancionador.

En la actualidad el artículo 273 de la vigente LOTURM determina que “La Administración competente para ejercer la potestad de protección de la legalidad urbanística debe resolver, en el mismo procedimiento o en procedimientos separados, sobre la restauración de la realidad física alterada y del orden jurídico vulnerado, sobre la imposición de las sanciones que procedan y sobre el resarcimiento a la Administración de los daños y perjuicios causados a los bienes e intereses públicos de la Administración, como consecuencia de actuaciones constitutivas de infracción urbanística”.

Es decir, actualmente el legislador permite a la Administración elegir entre sustanciar conjuntamente o por separado los procedimientos que se lleven a cabo con respecto a las diversas consecuencias jurídicas de una misma infracción urbanística; pero esta diferencia formal no afecta a instituciones como la prescripción.

Los plazos de prescripción de las infracciones vienen detallados, como se ha indicado, en el artículo 294 de la LOTURM, y no se refieren exclusivamente al procedimiento sancionador, sino a todos los procedimientos que puedan o deban iniciarse como consecuencia de la infracción urbanística. Así, mientras la infracción no haya prescrito, la Administración debe adoptar las siguientes medidas -y no solo la incoación del pertinente expediente sancionador, que



solamente es una de las posibles consecuencias jurídicas de la vulneración de la legalidad- (artículo 272,1 de la LOTURM):

- Iniciación de los procedimientos de suspensión y anulación de los actos administrativos en los que pudiera ampararse la actuación ilegal.
 - Restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada o transformada como consecuencia de la actuación ilegal.
 - Imposición de sanciones a los responsables, previa la tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales.
- **Cómputo del plazo de finalización de las obras.**

El artículo 294.7 de la LOTURM establece que, a efectos de prescripción de infracciones relativas a obras de edificación, el plazo comenzará a computarse desde que las obras estuvieran dispuestas para su destino o [desde la fecha] que resulte de la comprobación de esta circunstancia por el ayuntamiento.

Es decir, el plazo de prescripción comienza en el momento de la finalización de la obra, pero ese momento debe poder ser acreditado fehacientemente por la Administración. Por eso el artículo mencionado hace referencia a la fecha “que resulte de la comprobación de esta circunstancia por el ayuntamiento”.

Ello quiere decir que la carga de la prueba de la fecha en que se finalizó la obra corresponde al Ayuntamiento.

Ello no puede ser de otra manera, dado que el artículo 53.2.b de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que en el caso de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, los presuntos responsables tendrán derecho a la “presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario”.

En consecuencia, a efectos prácticos, el plazo de prescripción comenzará en el momento en que la Administración pueda demostrar fehacientemente que las obras se encontraban dispuestas para su destino, es decir, finalizadas. La comprobación que puede hacer el Ayuntamiento puede realizarse en cualquier forma admitida en Derecho que demuestre la finalización de las obras objeto de la infracción: tanto un acta de la policía local o del inspector de obras, como un informe técnico, etc. El hecho objetivo de la finalización de las obras puede averiguarse tanto presencialmente, como por la existencia de documentos gráficos (por ejemplo, fotografías aéreas en la web...), etc...



Como consecuencia de lo anterior, si el presunto responsable alega, por ejemplo, que una obra fue finalizada en 2012 y la Administración tiene fundadas sospechas de que la fecha de finalización es posterior, corresponderá a la Administración (y no al presunto infractor) probar por cualquier medio admitido en Derecho que la infracción no ha prescrito, al tratarse de una garantía procedimental consagrada por nuestro ordenamiento jurídico.

Conclusiones

Primera.- Los periodos de vigencia de los títulos habilitantes en materia urbanística deberán ser regulados por los correspondientes ayuntamientos, según lo dispuesto en el artículo 267.4 de la LOTURM.

Segunda.- Dicha regulación puede llevarse a cabo en las Normas Urbanísticas contenidas en el PGM0, mediante Ordenanza Municipal Urbanística de Edificación, o en las Normas Complementarias del PGM0.

Tercera.- Los plazos de prescripción de las infracciones vienen detallados en el artículo 294 de la LOTURM, y no se refieren exclusivamente al procedimiento sancionador, sino a todos los procedimientos que puedan o deban iniciarse como consecuencia de la infracción urbanística, como el de restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada o transformada como consecuencia de la actuación ilegal.

Cuarta.- El plazo de prescripción comienza en el momento de la finalización de la obra, pero ese momento debe poder ser acreditado fehacientemente por la Administración. Por eso el artículo 294 de la LOTURM hace referencia a la fecha “que resulte de la comprobación de esta circunstancia por el ayuntamiento”. Ello quiere decir que la carga de la prueba de la fecha en que se finalizó la obra es del Ayuntamiento.

*Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales.
Murcia, 18 de octubre de 2017.*