



**XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1  
VIGO**

SENTENCIA: 00303/2016



N11600  
LALÍN, 4-5ª PLANTA (EDIFICIO ANEXO)

JR

N.I.G: 36057 45 3 2015 0000771  
 Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000362 /2015 /  
 Sobre: ADMON. LOCAL  
 De D/Dª: ANVELIVOR, S.L.  
 Abogado: DAVID ARJONES GIRALDEZ  
 Procurador D./Dª:  
 Contra D./Dª CONCELLO DE VIGO  
 Abogado:  
 Procurador D./Dª MARÍA DEL CARMEN LÓPEZ DE CASTRO

**SENTENCIA Nº 303/16**

En Vigo, a veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis.

Vistos por el Ilmo. Sr. D. LUIS-ÁNGEL FERNÁNDEZ BARRIO, MAGISTRADO-JUEZ del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de Vigo los presentes autos de Procedimiento Ordinario, seguidos con el número 362/2015, a instancia de la mercantil "ANVELIVOR S.L.", representada por el Letrado Sr. Arjones Giráldez, frente al CONCELLO DE VIGO, representado por la Procuradora Sra. López de Castro bajo la dirección técnica del Sr. Letrado de sus Servicios Jurídicos; constituyendo su objeto el siguiente:

*Desestimación, por silencio administrativo, del recurso de reposición interpuesto por la ahora demandante contra la decisión de la Vicepresidencia de la Xerencia Municipal de Urbanismo del Concello de Vigo, de fecha 5 de marzo de 2015, que declara la caducidad de la licencia de obras otorgada para construir un edificio en 2ª Travesía de Purificación Saavedra.*

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** De la oficina de reparto del Decanato de los Juzgados de Vigo, se turnó a este Juzgado escrito formulado por la representación de la demandante frente al Concello de Vigo interponiendo recurso contra la desestimación presunta indicada.

**SEGUNDO.-** Admitido a trámite el recurso, se acordó tramitarlo por los cauces del proceso ordinario y reclamar

ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

el expediente administrativo, tras cuya recepción se requirió a la actora para que formulara demanda, lo cual verificó en tiempo y forma legales, solicitando la anulación de la actuación administrativa impugnada y, como reconocimiento de una situación jurídica individualizada, se declare la plena vigencia de la licencia otorgada el 14.2.2008 (exp. 59178/421) y el derecho de la actora a la finalización de las obras de edificación en curso; con expresa imposición de costas.

La defensa del Concello presentó escrito de contestación, solicitando la desestimación del recurso.

**TERCERO.-** Fijada la cuantía del recurso en indeterminada, pero superior a 30.000 euros, se practicaron los medios de prueba que, propuestos por las partes, se declararon pertinentes, y seguidamente se presentaron los respectivos escritos de conclusiones.

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### PRIMERO.- De los antecedentes necesarios

1.- El 14 de febrero de 2008, el Concello de Vigo concedió licencia de obras a la empresa "Livors S.L." (expediente nº 59178/421) para construir un edificio en 2ª Travesía Purificación Saavedra que, con un presupuesto de ejecución material de 211.500 euros, se compondría de sótano para trasteros, planta baja con una oficina y una vivienda, y cuatro plantas con dos viviendas por planta; con una superficie total construida de 575,52 m<sup>2</sup>.

Esta licencia se concedió conforme al planeamiento municipal entonces vigente, de 1993, que clasificaba la parcela como suelo urbano con Ordenanza 1.2.B (edificación abierta media densidad) de aplicación.

Se notificó esta autorización a su promotor cuatro días después.

2.- Se prevenía, conforme al art. 197 LOUGA, que la licencia sería declarada caducada en los siguientes supuestos: a) si las obras no comenzaban en el plazo de seis meses contado desde el día siguiente al de notificación del otorgamiento de la licencia; b) si, habiéndose iniciado, se interrumpiesen por el mismo período; c) si no finalizaban en tres años, en cuyo caso tendría que solicitarse nueva licencia para las obras que faltasen por ejecutar; d) transcurridos tres años desde el otorgamiento de la licencia sin que se hubiesen iniciado las obras se entenderá caducada automáticamente por ministerio de la ley y no podrán iniciarse las obras sin obtener nueva licencia ajustada a la ordenación urbanística en vigor.

ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

3.- El 30 de julio de 2009 se accede a la transmisión de la titularidad de la licencia a favor de la ahora demandante.

4.- El inspector municipal de urbanismo giró visita de inspección a la parcela, informando el 23 de diciembre de 2014 observando que lo construido consistía en una edificación compuesta por una estructura de cinco plantas sobre la rasante, cerrada en todas sus fachadas en los niveles uno y cinco, y parcialmente el segundo, así como realizado el peto perimetral de la parte superior; todo ello, con fábrica de ladrillo.

4.- El 23 de enero de 2015, se ordenó la paralización de las obras de construcción de la piscina y se incoó expediente de declaración de caducidad de la licencia.

5.- La ahora demandante presentó escrito de alegaciones, exponiendo las causas del retraso en la ejecución de las obras.

6.- Se dictó resolución el 5 de marzo siguiente declarando la caducidad de la licencia.

#### SEGUNDO.- De la caducidad de la licencia de obras

La caducidad significa que la licencia urbanística nace con un plazo de vigencia y duración limitada y que, transcurrido éste, se extingue.

La caducidad, como institución jurídica, debe entenderse como la presunción legal de que las partes abandonan sus pretensiones, al no haber impulsado durante un determinado plazo las actuaciones. La caducidad se enmarca dentro de unos límites que la atenúan, como son la posibilidad de prórroga de las licencias y la exigencia de que la caducidad sea declarada de forma expresa.

El art. 15 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17.6.1955, de aplicación supletoria en defecto de normativa autonómica, subordina la duración de las licencias que autoricen una obra o instalación al tiempo durante el cual permanezcan o subsistan las condiciones que se hayan fijado. De dicho precepto parece deducirse que las licencias de obras no pueden sujetarse a plazos, teniendo vigencia indefinida. Sin embargo reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras sentencias de 25.11.1978 y 3.10.1986, admite desde el principio la legalidad de la fijación de un plazo o límite temporal, possibilitándose la extinción de las licencias por caducidad, precisándose una declaración expresa tras la tramitación procedimental y valoración de las circunstancias concurrentes.

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.

Según la Jurisprudencia del Tribunal Supremo -STS de 28.5.1991-, nunca opera de modo automático (STS de 20.5.1985), 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 (STS de 22.1.1986).

Para su declaración no basta la simple inactividad del titular -STS de 4.11.1985-, sino que 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 -STS de 10.5.1985-.

En consecuencia, el instituto de la caducidad de licencias municipales ha de acogerse con cautela -STS de 20.5.1985-, aplicándolo con una moderación acorde con su naturaleza y sus fines y con un sentido estricto -STS de 2.1.1985-, e incluso con riguroso criterio restrictivo (STS de 10.4.1985, 20.5.1985, 3.10.1986, 8.2.1988, 9.7.1988 y 2.11.1990). Ciertamente, al suponer el instituto de la caducidad un poderoso impedimento para el ejercicio de auténticos derechos adquiridos, siempre ha de ser interpretado con carácter restringido (STS de fecha 22.3.2002).

El criterio del T.S. se resume en la Sentencia de fecha 22.3.1988: "la figura de la caducidad de las licencias urbanísticas ha de ser encuadrada dentro de la Teoría general del Derecho Administrativo. 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 de obras, en cuanto técnica jurídico-administrativa que es. Desde el punto de vista del interés público, la caducidad además de, en tono menor, impedir el resultado poco estético de edificaciones en permanente construcción aspira a lograr la plena

ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

eficacia del planeamiento vigente, impidiendo la operancia de licencias obtenidas para la ejecución de obras que no se van a llevar a cabo por el momento, cuando ya se sabe o se presiente que una nueva ordenación las haría inviables, así como también a evitar peticiones de licencias meramente especulativas, simplemente para traficar con ellas. Por otra parte, y 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, no creada por la licencia, sino dimanante de algo preexistente en él, como titular potencial de un derecho subjetivo, el *ius edificando* atribuido por el ordenamiento urbanístico.

Y siendo lícito la consignación de cláusulas de caducidad en las licencias de obra, igual destaca la moderación, cautela y flexibilidad que deben caracterizar el juego de la caducidad; siendo por ello que nunca opera de modo automático".

Como sintetiza la Sentencia del TSJ Andalucía de 13.10.2010, la caducidad de la licencia, como técnica jurídica, no puede efectuarse dando por supuesto que ello tenga que operar con un automatismo ciego, a espaldas de las circunstancias concurrentes, y de la forma en que los acontecimientos se produzcan, como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1983, en cuanto que viene a truncar una situación favorable para el administrado, no creada por la licencia, como titular de un derecho subjetivo derecho que viene a ser controlado, en su ejercicio, como consecuencia de un intervencionismo de la Administración, para asegurar que el mismo no se desarrolla en contradicción con las prescripciones del ordenamiento encargado de configurar estos derechos de acuerdo con las concepciones asumidas por él. Por lo anterior la caducidad ha de ser manejada en este campo con la mayor cautela, como la Jurisprudencia se ha encargado de subrayar.

**TERCERO.**- *De la traslación de la doctrina al caso concreto*

En el caso enjuiciado, resultaba completamente lógico que se estableciera en la propia licencia de obras un plazo para la terminación de las mismas: tendrían que concluirse en tres años, en consonancia con lo dispuesto en el art. 197 de la LOUGA. Precepto que, precisamente, atempera su redacción al criterio jurisprudencial antes reseñado, al expresar que la caducidad de la licencia de edificación sólo se producirá previa tramitación de un

ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

procedimiento con audiencia al interesado, lo que implícitamente conlleva que la caducidad no opere automáticamente por el mero transcurso del plazo de ejecución de la licencia, sino cuando se demuestre una pasividad imputable a su titular.

Ahora bien, se considera demostrado que, en el presente caso, concurrieron diversas circunstancias que explican el retraso en la ejecución de las obras y de las que se desprende que el mismo no obedeció a desidia o ánimo especulativo que guiase al promotor. Sobre este último inciso, es evidente que ninguna expectativa de negocio adicional podía aventurar la demandante aguardando a la entrada en vigor del Planeamiento de 2008, porque precisamente esa nueva normativa venía a determinar la incompatibilidad de la edificación con el nuevo ordenamiento: como se indica en el informe de la arquitecta municipal de 24.11.2014 (y complementado con el confeccionado por la Jefa de Planeamiento y Gestión el 27.11.2015, adjuntado a la contestación a la demanda), este Plan clasifica la parcela como suelo urbano no consolidado, incluida dentro de un ámbito de planeamiento remitido que cuenta con ordenación detallada, en la cual figura la parcela encuadrada en espacio libre y zona verde, salvo una pequeña porción que se corresponde con suelo residencial.

Por consiguiente, no resultaba favorecedora la nueva normativa para hipotéticos intereses especulativos.

Retomando el hilo de la argumentación principal, se escribía más arriba que se hallan suficientes elementos de juicio para alcanzar la convicción de que la concatenación de diversos factores explican el retraso en la ejecución, que se cifra en un 65% de desarrollo:

1) La actora obtuvo la transmisión de la licencia un año y medio después de su otorgamiento, de modo que si ha de indagarse la voluntad edificatoria del actual titular de la autorización, habrá de atenderse a la posibilidad real de materializarla a partir de un momento concreto, que nos sitúa en el 30 de julio de 2009.

2) La empresa contratada por la actora para llevar a cabo el control técnico de la edificación, "Certum S.A.", fue declarada en concurso de acreedores el 15 de noviembre de 2010. Su cese efectivo de actividad determinó la paralización de la obra. La demandante esperó la decisión de la Administración concursal (hasta marzo de 2011 no se nombrarían los tres administradores concursales) acerca de la viabilidad de la concursada para continuar con el desarrollo de su objeto social. Actualmente, está en liquidación.

ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

3) El 16 de diciembre de 2011 se resolvió el contrato de obra con la empresa constructora, por causa de que ésta no podía hacer frente a los plazos de construcción preestablecidos.

4) Conflicto con Unión Fenosa en relación con los transformadores eléctricos ubicados dentro del solar y de la realización de la acometida eléctrica, que derivaron en la ralentización de las obras, ya que la demandante no asumía el pago de sesenta mil euros que le reclamaba la suministradora en concepto de derechos de acometida; motivó expediente administrativo resuelto en alzada el 13 de noviembre de 2012.

5) Situación de coyuntural crisis económica, que afectó a la demandante, cuyo objeto social lo constituye la construcción y promoción inmobiliaria, que vio restringidas las posibilidades de acceso a línea de crédito para terminar la obra.

Sobre esta circunstancia, la STS de 12 de julio de 1983 reflexionó: "que, si no obstante la debilidad del respaldo normativo, de la institución a que nos venimos refiriendo, la jurisprudencia no la ha descartado en principio -SS. 13 noviembre 1975 y 25 octubre 1977- ha obedecido a haber adquirido conciencia de los fines respetables que con la amenaza y aplicación de la caducidad se pueden conseguir, como se señalan en la S. de 16 junio 1977 (evitar peticiones de licencias poco serias, o con móviles especulativos) mas, ocurre que con el cambio de circunstancias el principal peligro (especulación de licencias) queda con un margen muy escaso de que se dé, surgiendo, por la situación de crisis actual, unos eventos de signo muy distintos: los de que las obras amparadas por sus respectivas licencias no puedan iniciarse dentro de los plazos previstos, o no desarrollarse normalmente, por dificultades económicas de los promotores o constructores; cambio de circunstancias no indiferente, en la modulación de este instituto en nuestro campo, en cuanto las normas deben interpretarse conforme a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas (art.3.1 del Título Preliminar del Código Civil).

Por lo expuesto, no se considera demostrada una intención de la promotora de abandonar o desistir de la intención de edificar, por lo que la declaración de caducidad de la licencia se estima no ajustada a la doctrina interpretativa de este instituto, procediendo la estimación de la demanda.

ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

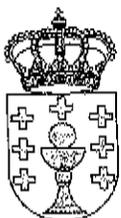
Conviene añadir que es excusado abordar las trabas que el Planeamiento de 2008 supondría para la culminación del proceso constructivo.

La cuestión es que estas normas de ese PXOM no pueden ya servir de amparo a la resolución, porque posee una fatal trascendencia la declaración de nulidad de las órdenes de 16 de mayo de 2008 y de 13 de julio de 2009 aprobatorias del Plan General de Ordenación Urbana de Vigo, en virtud de Sentencias del Tribunal Supremo del 10 (rec. 1658/2014) y del 11 de noviembre de 2015 (rec. 194/2014, 1755/2014, 1758/2014, 1824/2014, 1860/2014 y 1913/2014).

Con relación a la eficacia de esa declaración de nulidad sobre el acto administrativo aquí examinado, procederá atender a la doctrina emanada del propio Alto Tribunal, que se resumen en la Sentencia de 19 de diciembre de 2011:

"La irretroactividad de la anulación de una disposición general a los actos administrativos de aplicación que hubieran adquirido firmeza con anterioridad a que la sentencia anulatoria alcance efectos generales, salvo en los supuestos de exclusión o reducción de sanciones no ejecutadas, aparece expresamente establecida en el artículo 73 LJCA, y tiene, incluso, indudable arraigo en nuestra jurisprudencia anterior a dicha Ley, que utilizó la previsión contenida en el artículo 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 y la proyección de lo establecido en el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de leyes, disposiciones o actos.

Así, la STS de 12 de diciembre de 2003 señala que "es, en definitiva, doctrina de esta Sala que aunque la declaración de una disposición general, por ser de pleno derecho produzca efectos "ex tunc" y no "ex nunc", es decir que los mismos no se producen a partir de la declaración, sino que se retrotraen al momento mismo en que se dictó la disposición declarada nula, esta eficacia, por razones de seguridad jurídica y en garantía de las relaciones establecidas se encuentra atemperada por el artículo 120 LPA (ahora por el artículo 73 LJCA), en el que con indudable aplicabilidad tanto en los supuestos de recurso administrativo como en los casos de recurso jurisdiccional, se dispone la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de la disposición general declarada nula, equiparando la anulación a la derogación en que los efectos son "ex nunc" y no "ex tunc", si bien sólo respecto de los actos firmes, permaneciendo en cuanto a los no firmes la posibilidad de impugnarlos en función del ordenamiento jurídico aplicable una vez declarada nula la disposición general."

ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Por consiguiente, de acuerdo con dicho régimen, para que se produzca la intangibilidad de los actos administrativos, esto es, su no afectación por la anulación en sentencia de la disposición general, es necesario que hayan adquirido firmeza, por no ser "ab initio" susceptibles de recursos o de impugnación, o por haber transcurrido los plazos establecidos al efecto. En otro caso, la anulación de la disposición general trasciende y puede hacerse valer en el recurso que se interponga frente a la sentencia que declare la validez de los actos administrativos que hayan aplicado o que tengan la cobertura de aquella disposición.

En el mismo sentido, STS de 10 de diciembre de 1992, 30 de marzo de 1993, 26 de febrero de 1996, 28 de enero y 23 de noviembre de 1999, 31 de enero de 2000, 24 y 26 de julio de 2001, 14 de julio de 2004, 4 de julio de 2007, 17 de junio de 2009, 4 de enero de 2008 y 7 de marzo de 2012. Concretamente, se ha declarado que la anulación de los instrumentos de planeamiento deja a salvo las licencias firmes (Sentencia de 8 de julio de 1992).

En síntesis, según la doctrina del Alto Tribunal, es necesario distinguir los siguientes supuestos:

a) Las sentencias y actos administrativos que han adquirido firmeza antes de que la sentencia que declara la nulidad de la disposición que aplican alcance o tenga efectos generales resultan, como regla general, intangibles. El límite a partir del cual no puede invocarse dicha firmeza de los actos aplicativos de la norma anulada es la publicación del fallo anulatorio.

b) Las sentencias y actos que no hayan adquirido tal firmeza, frente a los que puede hacerse valer la declaración de nulidad de la disposición que aplicaron.

c) Las sanciones impuestas se ven, en todo caso, afectadas por la declaración de nulidad de la disposición con cuya base se aplicaron. En este supuesto, frente a la seguridad jurídica que fundamenta la regla general, prima la eficacia retroactiva o "ex tunc" de la anulación cuando ello suponga la exclusión o reducción de las sanciones impuestas, con el único límite de que se hayan ejecutado completamente.

Claramente, nos situamos en el ámbito del segundo de los supuestos enunciados: la resolución que configura el objeto de este pleito no llegó a alcanzar firmeza, por lo que la declaración de nulidad del PXOM de Vigo le concierne directamente.

#### CUARTO. - De las costas procesales

Si bien, de acuerdo con lo prevenido en el art. 139 LJCA 1998, habría de regir, en principio, el criterio

ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIAADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

objetivo del vencimiento, en el caso analizado se opta por no efectuar expresa imposición. Por un lado, porque la cuestión controvertida está sujeta a diferentes interpretaciones jurídicas, todas ellas hábiles para fundar una determinada posición, tanto favorable como desfavorable a los intereses de las partes, de lo que se sigue la generación de suficientes y serias dudas de derecho.

Por otro, porque la anulación del PXOM ha acontecido con posterioridad a la interposición del recurso.

Vistos los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación,

### FALLO

Que estimando como estimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil "ANVELIVOR S.L.", frente al CONCELLO DE VIGO, en procedimiento ordinario nº 362/2015, debo declarar y declaro contraria a derecho la resolución impugnada, por la que la anulo y dejo sin efecto.

En consecuencia, como reconocimiento de una situación jurídica individualizada, declaro la vigencia de la licencia de obras en cuestión y el derecho de la actora a su finalización.

Todo ello, sin pronunciamiento en materia de costas.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que no es firme y que contra ella cabe interponer recurso de apelación ante este Juzgado en el plazo de quince días, contado a partir del siguiente al de su notificación, del cual conocerá la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia; para su admisión, será preciso ingresar la suma de 50 euros en la cuenta de depósitos y consignaciones de este Juzgado (obligación de la que está exenta la Administración).

Así por esta mi sentencia, de la que se llevará testimonio literal a los autos, con inclusión del original en el libro de sentencias, lo pronuncio y firmo.

E/.

PUBLICACIÓN. La anterior Sentencia ha sido leída y publicada por el Ilmo. Sr. Magistrado-Juez que la suscribe, en audiencia pública celebrada el mismo día de su fecha de lo que yo, Secretaria judicial adscrita a este órgano, doy fe.