

JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1
MURCIA

SENTENCIA: 00287/2022

Modelo: N11600

AVDA. DE LA JUSTICIA, S/N - CIUDAD DE LA JUSTICIA - FASE I - 30011 MURCIA - DIR3:J00005205

Teléfono: 968/81.71.13

Equipo/usuario: ESM

N.I.G: 30030 45 3 2020 0002878

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000432 /2020 /

Sobre: ADMINISTRACION LOCAL

De D/Dª:

Abogado:

Procurador D./Dª:

Contra D./Dª AYUNTAMIENTO DE MURCIA

Abogado: LETRADO AYUNTAMIENTO

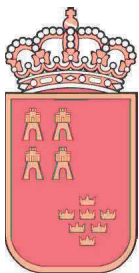
SENTENCIA Nº 287

En la ciudad de Murcia, a 7 de noviembre de dos mil veinte y dos.

Vistos por mí D. José Miñarro García, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Murcia, los presentes autos de recurso contencioso administrativo nº 432/2.020 tramitado por las normas del procedimiento Ordinario, en cuantía indeterminada, en el que ha sido parte recurrente representada por la procuradora y dirigida por el Letrado y parte recurrida el Ayuntamiento de Murcia, representado y dirigido por la Letrado municipal, sobre Urbanismo, he dictado en nombre de S.M. El Rey la siguiente Sentencia,

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Por la parte actora se interpuso recurso contencioso administrativo contra el Decreto del teniente de alcalde Delegado de Desarrollo Sostenible y Huerta del Ayuntamiento de Murcia, de fecha 29/9/2020, por el que se deniega la solicitud de prórroga de la licencia municipal de obras para "Adaptación de espacio de uso formativo a condiciones de habitabilidad" que fue concedida en el expediente 2819/2018-LE.



Recibido el expediente administrativo y formalizada la demanda, la parte actora tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando se dictara sentencia por la que estimando la misma, disponga:

Declarar la nulidad o, subsidiariamente disconformidad a derecho, del Decreto del teniente de alcalde Delegado de Desarrollo Sostenible y Huerta del Ayuntamiento de Murcia, de fecha 29/9/2020, por el que se deniega la solicitud de prórroga de la licencia municipal de obras para "Adaptación de espacio de uso formativo a condiciones de habitabilidad" que fue concedida en el expediente 2819/2018-LE.

SEGUNDO. - La Administración Local demandada, en su escrito de contestación, se opuso al recurso e interesó su desestimación.

TERCERO. - Ha habido recibimiento del recurso a prueba con el resultado que obra en las actuaciones.

CUARTO. – Acordado el trámite de conclusiones, se llevó a cabo, en el que las partes alegaron cuanto a su derecho convino en defensa de sus posiciones.

Quedaron seguidamente los autos vistos para sentencia.

En la tramitación del presente recurso se han observado todas las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - La parte actora alega en su demanda los siguientes hechos:

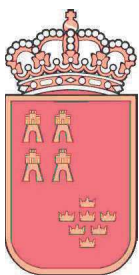
1.1. Con fecha 2/5/2019 se concedió en el expediente 2819/2018, licencia de obra mayor para ejecución de obras para "Proyecto Básico Adaptación de espacio de uso formativo a condiciones de accesibilidad.

Previamente fue liquidado con fecha 22/3/2019, el ICIO (5032,68 €) y la fianza de retirada de residuos (124,80 €) que fueron abonados por la FLC el 12 y 15 de abril de 2019, respectivamente, como consta en el decreto de licencia.

1.2. Con fecha 31/10/2019 el Ayto. de Murcia accedió a conceder una prórroga de la licencia de obra a la FLC por plazo de seis meses, que se había solicitado el 9/10/2019, y que se tramitó con expediente distinto exp 6248/2019.

1.3. Con fecha 2/12/2019 se solicitó la modificación de la licencia concedida a la acompañando Reforma de Proyecto de Proyecto de Adaptación en la Avda.

1.4. Con fecha 28/1/2020, en el nuevo expediente 7591/2019 LE incoado por el Ayto. de Murcia, el servicio técnico municipal de obras y actividades, emitió



informe desfavorable para dicha nueva solicitud de licencia (pero notificado a la en octubre de 2020), al considerar que no cumplía en distintos apartados de requisitos urbanísticos y concluir que las obras cuyo presupuesto es de 498.000 € excedía de las admisibles en edificios fuera de ordenación, según el art. 36 Ordenanza Municipal de Edificación y Suelo.

1.5. Con fecha 30/04/2020, se solicitó nueva prórroga de la primera licencia.

1.6. Con fecha 17/8/2020 se recordó la solicitud de nueva prórroga de la primera licencia por seis meses

1.7. Con fecha 29/09/2020 (pero notificado 1/10/2021) se dictó decreto denegando la prórroga de licencia de obras (1ª) del expediente 2819/2018 para el Proyecto Básico Adaptación de espacio de uso formativo a condiciones de accesibilidad.

1.8. Con fecha 10/10/2020, se reiteró la solicitud de prórroga de la 1ª licencia.

1.9. Con fecha 6/11/2020, se presentó escrito de alegaciones por la contra el informe desfavorable para la segunda licencia.

Con fecha 24/11/2021 se dictó Decreto por el Tte. alcalde del Ayuntamiento en la que se denegaba la licencia para el segundo proyecto Exp. 7591/2019 LE.

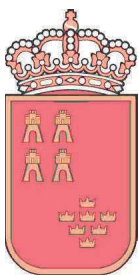
Con fecha 3/1/2022 se interpuso en nombre de la FLC recurso de reposición contra dicho decreto denegatorio de la segunda licencia, que no ha sido aún resuelto expresamente.

SEGUNDO. - COEXISTENCIA DE DOS EXPEDIENTES DE LICENCIA PARA OBRAS EN EL MISMO INMUEBLE. INEXISTENCIA DE RETRASO O ABANDONO DE LA PRIMERA LICENCIA POR MI MANDANTE. Mi mandante no incurrió en retraso o abandono de su oportunidad de ejecutar unas obras, sino que al considerar necesarias hacer otras y especificarlas en un proyecto de ejecución presentó una solicitud de modificación de la licencia o segunda licencia y quedó pendiente de su resolución.

La Fundación Laboral de la Construcción si bien presentó un primer proyecto para el que obtuvo licencia, lo cierto es que luego por indicación del arquitecto proyectista se elaboró un proyecto de ejecución para el que se solicitó un segundo proyecto razón por la que no se iniciaron las obras y se pidieron las prórrogas a la espera de la resolución de la modificación de la licencia primera o segunda licencia.

INEXISTENCIA DE LIMITACIONES EN LA NORMATIVA ESTATAL, AUTONÓMICA Y LOCAL SOBRE LA OBTENCIÓN DE SEGUNDA Y SUCESIVAS PRÓRROGAS PARA EL MUNICIPIO DE MURCIA. La decisión de denegación de una segunda prórroga de la licencia no viene amparada en ninguna normativa. Si bien se aduce la Ordenanza de edificación por el Ayuntamiento de Murcia lo cierto es que en la misma no se limita el número de prórrogas.

SEGUNDO. - El Ayuntamiento de Murcia se ha opuesto a la demanda, citando en primer lugar la ordenanza municipal de la edificación y uso del suelo:



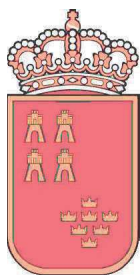
ORDENANZA MUNICIPAL SOBRE EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO
21/11/2018 Artículo 11. *Terminación de las obras o instalaciones.* 1. Las obras o instalaciones deberán terminarse dentro del plazo establecido en la licencia, o en su caso el de su prórroga concedida con arreglo al artículo 13.3 de esta Ordenanza. Artículo 13. *Caducidad de la licencia.* 1. La terminación de las obras deberá producirse durante el plazo de ejecución previsto en el proyecto técnico base, siempre que este plazo no se considere excesivo por el Técnico Municipal correspondiente, en cuyo caso se incluirá en el condicionado de la licencia el que fije éste, de modo justificado, en su informe, según la importancia y naturaleza de la obra o instalación a que se refiera. 2. En caso de que en el proyecto no se prevea la duración o plazo de ejecución de la obra o instalación, los efectos de la licencia caducarán por el transcurso de seis meses a contar desde la notificación del acto de otorgamiento de la misma, salvo que la demora sea por causa directamente imputable a la Administración Municipal. 3. En cualquier caso, no obstante, podrá otorgarse prórroga de la licencia por el mismo órgano que otorgó ésta, previa solicitud del interesado, debidamente justificada, presentada antes de que haya transcurrido el plazo de duración de aquélla y por el tiempo estrictamente necesario para llevar a cabo su terminación. 4. La caducidad de la licencia producirá el cese de la autorización municipal para llevar a cabo el objeto de la licencia y, en consecuencia, determinará el deber de solicitar nueva licencia.

Artículo 36. Edificios conforme a ordenación y fuera de ella.

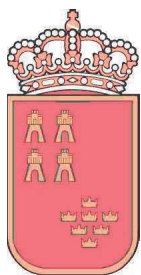
1. A los efectos de esta Sección, deberán distinguirse los casos en que el edificio sea o no conforme con la ordenación urbanística vigente. En los primeros pueden hacerse las obras que se estimen pertinentes siempre que, al realizarlas, no se reduzcan las condiciones de seguridad, higiene y ornato, y además se cumplan las normas mínimas que fijan estas Ordenanzas para los edificios nuevos. En los edificios y construcciones fuera de ordenación no podrán realizarse obras de consolidación, aumento de volumen o modernización, sino sólo las pequeñas obras de reparación que exigiere la conservación, higiene y ornato del inmueble

Después niega la EXISTENCIA DE NULIDAD Y niega que proceda LA DENEGACIÓN DE SEGUNDA O SUCESIVAS PRÓRROGAS PARA EL INICIO DE LAS OBRAS, en los siguientes términos:

Con carácter previo hay que señalar que como consta acreditado en el expediente administrativo, en el procedimiento de solicitud de prórroga de la licencia de obras indicada, se han cumplido escrupulosamente todos los requisitos normativos para su tramitación, por lo que no es predicable, ni se ha producido ningún supuesto susceptible de nulidad o anulabilidad del mismo (arts. 47 y 62 LRJPAC). Además, la parte actora aduce en su demanda que se produce una «nulidad», pero no justifica ni fundamenta en modo alguno qué precepto legal o requisito normativo haya podido ser el causante de la aludida nulidad, por lo que dicha falta de fundamento por sí solo debe ser determinante de la desestimación de dicha petición



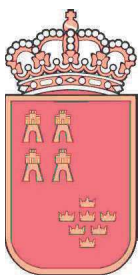
INEXISTENCIA DE REGULACIÓN DE LA CADUCIDAD DE LA LICENCIA EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA, PERO SÍ DE LA SUJECCIÓN A PLAZO DE LAS LICENCIAS DE OBRA: En la LOTURM no se hace una referencia expresa al régimen de la caducidad de las licencias de obras, ni tampoco a la posibilidad de prorrogar la duración de las mismas. No obstante, como se ha visto en los preceptos extractados “ut supra”, sí que al regular y definir la licencia urbanística en el art. 263 señala expresamente que la misma debe regular “*el plazo para su ejercicio*”, por lo que queda meridianamente claro que las licencias no se otorgan con vocación ilimitada en el tiempo, sino sujetas a un determinado periodo para su ejecución, que además debe venir contemplado en el acuerdo de concesión de la misma. Así mismo, la normativa autonómica contempla expresamente la distribución de competencias en esta materia, señalando que son los Ayuntamientos los que tienen atribuidas las competencias en urbanismo (art. 10 LOTURM), correspondiéndoles a sus órganos la concesión de las licencias, conforme a la normativa local de aplicación (art. 268.1 LOTURM). Este hecho es incontestable y ha sido reconocido expresamente por la parte actora en su demanda. Pues bien, sentado el principio de competencia municipal en materia de concesión de las licencias de obras, procede analizar la normativa local de aplicación en cuanto a su plazo de vigencia. En este aspecto hay que señalar que la Ordenanza Municipal sobre la Edificación y Uso del Suelo de 21/11/2018, establece claramente en su art. 11 la obligación del concesionario de una licencia de terminar las obras en el plazo fijado en la resolución por la que se concede la misma, o en su caso en el plazo que establezca la prórroga que regula el art. 13.3. Si nos atenemos al sentido literal de las palabras que contienen ambos artículos de la ordenanza municipal, se hace referencia a “la prórroga de la licencia”, considerando ésta como única, aunque no lo diga expresamente, ya que no se hace referencia alguna a “segundas o sucesivas prórrogas”. De este modo, según la interpretación literal de los términos del articulado, sólo se prevé una única prórroga del plazo de ejecución de la licencia de obras. En este sentido, hay que recordar que la interpretación de la norma puede definirse como la indagación del sentido de la misma, que contiene la determinación de su contenido y alcance efectivo para medir su precisa extensión y la posibilidad de su aplicación al caso concreto que por ella ha de regirse, y que la primera y preferente regla interpretativa es la literal, de tal modo que, si los términos de la Ley son claros ha de estarse al sentido gramatical, y así el mecanismo interpretativo no ha de ponerse en marcha si la norma legal aparece redactada con claridad y precisión, aplicando lo dispuesto en el artículo 3.1 del Código Civil, en cuanto a que “las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”. Por tanto, a diferencia de lo manifestado por el actor en su demanda, del análisis de los preceptos normativos aplicables en la materia, se puede concluir que sí que se regula la existencia de un plazo de vigencia de la licencia de obras para su ejecución y además no se contempla la concesión de segunda o sucesivas prórrogas de dicho plazo, por lo que la resolución impugnada en el presente procedimiento debe ser considerada conforme a Derecho. A mayor abundamiento, en relación con la regulación de la posibilidad de prórroga de la licencia de obras que hace el citado artículo 13.3 de la Ordenanza Municipal de Edificación y Uso del Suelo, el mismo establece como requisitos, entre otros, que la petición esté



debidamente justificada y que el plazo de la prórroga sea por el tiempo estrictamente necesario para llevar a cabo su terminación. Veamos a continuación cómo se incumplen ambos requisitos en la solicitud de segunda y tercera prórroga de la licencia por el interesado.

En lo que hace a la justificación de la solicitud de segunda prórroga, hay que señalar que se puede apreciar en el expediente administrativo una absoluta carencia de fundamentación de la petición, ya que no se explican en modo alguno los motivos que han llevado al actor a necesitar una ampliación de plazo para la ejecución de dicha licencia de obras. De este modo, en el escrito de solicitud de segunda prórroga presentado en fecha 30/04/2020 señala que el retraso se debe a “contratiempos ajenos a nuestra voluntad”, sin especificar nada más al respecto. Además de ello, en consonancia con segundo requisito antes señalado de que el plazo de la prórroga debe ser el estrictamente necesario para terminar las obras, es preciso manifestar, que en el presente caso, la ejecución de las mismas ni siquiera se llegó a iniciar, como reconoce expresamente el actor en sus escritos de solicitud de prórroga que constan en el expediente administrativo, y en la propia demanda de este procedimiento. Así pues, no es que se solicitase una prórroga por el tiempo estrictamente necesario para terminar las obras que se habían iniciado, basándose en motivos fundados debidamente justificados, sino que por parte del demandante se presentaron sucesivamente solicitudes de prórroga para iniciar las obras objeto de la licencia, sin la más mínima justificación de los motivos que le habían impedido su realización, incurriendo en un evidente abuso en la utilización de este mecanismo previsto, como se ha dicho, para poder terminar las obras cuando una vez iniciadas éstas, por motivos justificados no se hubieran podido concluir en el plazo otorgado en la licencia, y por el tiempo específicamente requerido para ello. Hay que tener en cuenta, que en el escrito de solicitud de la licencia de obras del expediente 2819/2018-LE, el propio promotor del expediente indica como plazo necesario para realizar las obras de adaptación para accesibilidad el de 90 días (f. 5 de 35), por lo que resulta cuanto menos extraño que las mismas no se pudieran ni tan siquiera iniciar en el plazo de seis meses otorgado en la licencia, ni tampoco en el plazo adicional que se dio de otros seis meses en la concesión de la prórroga. Así que después de 12 meses de plazo para ejecutar unas obras que según el propio actor se podían realizar en 90 días, se siguen solicitando prórrogas (una segunda y una tercera, de 6 meses cada una) por otros 12 meses adicionales sin haber dado inicio a los trabajos de la misma, cayendo en un evidente abuso de derecho. Por otra parte, no resulta plausible ni verosímil la versión que se manifiesta en la demanda por el actor, de que no se iniciaron las obras de la licencia del expediente 2819/2018-LE porque su ejecución estaba condicionada al otorgamiento de la licencia de “modificación” de la anterior que se tramitó en el expediente administrativo n.º 7591/2019-LE. Queda probado en este último expediente administrativo (7591/2019- LE) que la licencia de obras que se solicitó era completamente distinta a la concedida para las obras de adaptación de espacio de uso formativo a condiciones de accesibilidad otorgada en fecha 2/05/2019.

En la resolución de 24/11/2021 en la que se deniega la licencia del expte 7591/2019-LE (ff.49-56) se explica pormenorizadamente la diferencia entre ambas licencias haciendo un estudio comparativo concienzudo (de las actuaciones y los

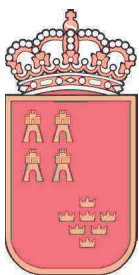


presupuestos de ejecución de ambas), y se contienen todos los argumentos de los informes técnicos que manifiestan los incumplimientos de la normativa que impiden que la misma pueda ser otorgada, en concreto, para la edificación sobre la que se solicita que se encuentra calificada como “fuera de ordenación”. Además, los informes técnicos desfavorables emitidos en el seno del citado expediente de licencia y que impedían la concesión de la misma, fueron perfectamente conocidos por la parte actora en todo momento, por lo que dada su contundencia, es más que improbable que el demandante albergara alguna expectativa de que su solicitud de licencia de modificación fuera estimada, por lo que resulta difícilmente creíble que la licencia de obras concedida el 2/05/2019 no se llegara a iniciar por estar esperando a que se concediera la segunda licencia solicitada que incumplía claramente la normativa urbanística.

SOBRE EL INSTITUTO DE LA CADUCIDAD DE LICENCIAS URBANÍSTICAS: En este aspecto, conviene recordar el fundamento del instituto de la caducidad transcribiendo una Sentencia del TSJ de Madrid nº 821/2018, de 5 de diciembre, dictada en el recurso 1031/2017: “**TERCERO.-** Para resolver el primer motivo de la apelación debemos traer a colación lo que ya dijimos en sentencia de esta misma Sala y Sección de 26 de abril de 2007 (PROV 2007, 322688) , recurso 948/2006 : *"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 en 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 al excluirse la caducidad ope legis.*

El Art. 15 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RCL 1956, 85), 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 25/11/78 y 3/10/86, admiten desde el principio la legalidad de la fijación de un plazo o límite temporal, posibilitándose la extinción de las licencias por caducidad, precisándose una declaración expresa tras la tramitación procedimental y valoración de las circunstancias concurrentes. Dispone en este sentido el art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 que "las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a las que estuvieren subordinadas, y deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación (...)

TERCERO. – A la vista de las alegaciones de las partes, hemos de concluir que nos encontramos con la regulación de la posibilidad de una prórroga contenida en la Ordenanza municipal sobre Edificación y Uso del Suelo de 2008, reconocida en



su artículo 13.3. *por el tiempo estrictamente necesario para llevar a cabo su terminación.*

Y lo cierto es que el Ayuntamiento, excediéndose de su propia normativa ya otorgó dos prórrogas, lo que lleva a considerar que si se ha concedido una segunda prórroga de forma alegal, podría haber concedido una tercera una cuarta etc.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, el juzgador no puede afirmar que el ayuntamiento haya vulnerado alguna norma al denegar la prórroga adicional. Es más, la prórroga está condicionada a la terminación de las obras, no para la iniciación de estas, pues esta pretensión no solo va en contra de la ordenanza municipal citada sino también contra la ley regional LOTURM (art, 263).

Así pues, de lo actuado en el procedimiento, no consta que haya habido avance en el proceso constructivo que acredite que el actor tiene la voluntad inequívoca de continuar y acabar las obras en el plazo. Antes, al contrario, se pide una nueva prórroga, sin fijar un plazo concreto y va contra la seguridad jurídica y la propia esencia de la prórroga, así como con el carácter esencialmente temporal de la licencia.

El hecho de que La Fundación Laboral de la Construcción tras presentar un primer proyecto para el que obtuvo licencia, después elaborara un proyecto de ejecución que difería en gran medida del previamente aprobado, tenía que ser examinado por la oficina técnica a fin de determinar si este modificado se ajustaba a la normativa urbanística concreta.

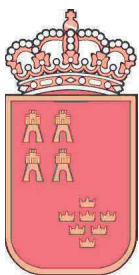
En realidad, esta solicitud de modificación del proyecto inicial tenía tan importantes alteraciones que en realidad podía considerarse como un proyecto distinto.

O, dicho de otra manera, el actor solicitó una licencia que pudo ser otorgada y después ha pretendido hacer otra construcción distinta, es decir como dice el actor, solicitando una segunda licencia.

Lo razonable era haber pensado mejor la obra que pretendía hacer antes de hacer una solicitud de tal trascendencia y puesto que no lo ha hecho, debía haber desistido de la licencia concedida y haber intentado que el Ayuntamiento le devolviera las cantidades pagadas, iniciando una nueva solicitud de licencia de las obras que realmente pretende ejecutar.

Por lo demás, debe estar a las consecuencias negativas para sus intereses de las que el único responsable es la propia entidad actora por su negligente actuación.

CUARTO. - Conforme a lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional procede la expresa imposición de costas a la parte actora por no existir dudas de hecho ni de derecho.



FALLO

Desestimo el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad , contra el Decreto del Teniente Alcalde Delegado de Desarrollo Sostenible y Huerta del Ayuntamiento de Murcia, de fecha 29/9/2020, por el que se deniega la solicitud de prórroga de la licencia municipal de obras para “Adaptación de espacio de uso formativo a condiciones de habitabilidad” que fue concedida en el expediente 2819/2018-LE, por ser conforme a derecho

Se imponen las costas a la parte actora.

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de apelación en el plazo de quince días contados a partir de su notificación.

Así, por esta mi sentencia, de la que se llevará certificación literal a los autos, lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACIÓN. Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Magistrado Juez que la suscribe, estando celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha. Doy fe.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

