



ASUNTO: URBANISMO

**Suspensión de licencia por aprobación del Plan General
de Ordenación**

318/12

FD

INFORME

I. ANTECEDENTES.

Según los datos aportados por el Ayuntamiento referenciado, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

- Con fecha X de noviembre de 2012, tiene entrada en la Oficialía Mayor, escrito del Ayuntamiento de XX, mediante el que se solicita informe jurídico en relación con la "Suspensión de licencias por aprobación del Plan General".
 - Junto con la solicitud, se acompaña escrito de ampliación de información, en el
-



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

que se hace constar lo siguiente:

- . • *“Con fecha X/11/2008, se acordó la suspensión cautelar de licencias por un año.*
- . • Debido al elevado número de reclamaciones, el X de marzo de 2009, se vuelve a aprobar inicialmente el Plan, acordándose un nuevo plazo de suspensión por un año.
- . • Finalmente, con fecha de X de marzo de 2012, debido a que se vuelven a introducir modificaciones importantes, debido a la incorporación de informe de sostenibilidad ambiental, nos exigen por la Consejería aprobar nuevamente, de forma inicial, el Plan, y se acuerda nueva suspensión de licencias por un año.
- . • Existe una reclamación, de una persona que solicita licencia, mediante la cual, aludiendo al artículo 116 del Decreto 7/2007, de 23 de enero, de Planeamiento de Extremadura, que el plazo máximo de suspensión son dos años. Si bien, se consideró que debido al cambio que había sufrido el documento, que no tenía nada que ver con el Plan aprobado inicialmente, era necesaria una nueva suspensión.”

.II. LEGISLACIÓN APLICABLE.

- ☼ Constitución Española de 1978 (CE).
- ☼ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- ☼ Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR).
- ☼ Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana (RDL 16/1981).
- ☼ Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (en adelante LSOTEX), modificada por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, la Ley 12/2010, de 16 de noviembre y la Ley 9/2011, de 29 de marzo (LSOTEX).
- ☼ Reglamento de Planeamiento de Extremadura, aprobado por el Decreto 7/2007, de 23 de enero (RPEX).

III. FONDO DEL ASUNTO.

PRIMERO. La suspensión de licencias es una medida preventiva que tiene por



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

finalidad impedir que los hechos consumados se impongan al propósito reformador del nuevo planeamiento, vaciando de antemano su posible contenido y obstaculizando su desarrollo futuro. La suspensión, al vedar la construcción de edificios que se verían avocados a quedar fuera de ordenación, evita situaciones que comúnmente calificamos como aberrantes.

La particular casuística de la suspensión de licencias y su incidencia sobre las expectativas de los particulares, ha dado lugar a su frecuente tratamiento de los tribunales. Por lo que respecta a su justificación y alcance, resultan ilustrativas las siguientes sentencias:

Del Tribunal Supremo, en Sentencia de 6 de noviembre de 2008, fundamento quinto: *"Ciertamente ninguna cuestión se suscita en relación con los instrumentos de ordenación cuya aprobación inicial puede dar lugar a la suspensión, pues en este caso se trata de la aprobación de una modificación del Plan General... no sucede lo mismo respecto de las licencias que pueden ser objeto de dicha medida de suspensión,...* Téngase en cuenta que la urbanística es, como toda licencia, un acto de autorización, si bien limitada a las de edificación, uso del suelo, y subsuelo. La finalidad de este tipo de licencias es verificar si la actividad proyectada es conforme con la ordenación urbanística aplicable, representado, en este sentido, una técnica de control de la legalidad urbanística. El rasgo esencial de estas licencias viene caracterizado por su naturaleza reglada, de manera que el otorgamiento de la licencia, o bien su denegación, solo tiene en cuenta una variable, a saber, la conformidad o no del acto proyectado con la normativa aplicable al caso. El cambio de estas normas puede requerir, por tanto, la suspensión general, que ahora tratamos, evitando que el otorgamiento de licencias pueda hacer quebrar la finalidad de la reforma, consolidando situaciones incompatibles con el nuevo planeamiento. ...La delimitación, por tanto, que hace el artículo 8.1 de tanta cita a las "licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición", no puede ser interpretado en el sentido de que proceda la suspensión, al amparo de dicha norma, de cualquier actividad sujeta a licencia. Por el contrario, en dicho precepto se ha realizado una elección del legislador de aquellos supuestos de mayor entidad, mas complejidad y que pueden ocasionar efectos irreversibles si se consumaran durante la tramitación de la modificación del plan."

Y del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en Sentencia de 18 de abril de 2002 (en términos prácticamente idénticos en Sentencia de 27 de junio de 2002),



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

fundamento cuarto, ha declarado que “... *la incidencia que la modificación del planeamiento puede tener en la realidad física sobre la que actúa ha llevado al Legislador a establecer la posibilidad, e incluso la necesidad, de que la mera aprobación inicial de los Instrumentos del Planeamiento o sus Revisiones y Reformas suponga una demora en la ejecución del planeamiento con la finalidad de evitar que esas actuaciones ya inminentes puedan llevar a situaciones incompatibles con el nuevo planeamiento en tramitación, finalidad que se consigue mediante la suspensión de concesiones de las preceptivas licencias que han de preceder a toda actuación urbanística. ... es indudable que la mera aprobación inicial no comporta sin más la suspensión en el otorgamiento de las licencias, sino que será preciso que las nuevas determinaciones de la revisión, en nuestro caso, afecten a los terrenos para los que se solicita la licencia; y es lógica esta limitación de la suspensión por la misma finalidad de la medida suspensiva pues si en nada se ven afectados los terrenos ninguna justificación tendría la paralización del proceso constructivo. Pues bien, si ello es así, resulta indudable que no le era suficiente al actor con acreditar que al momento de la concesión de la licencia se encontraba en tramitación una Revisión de las Normas Subsidiarias, sino que esta Revisión afectaba a los terrenos de autos y con determinaciones incompatibles con la misma licencia.*”

SEGUNDO. Con carácter general, desde la Ley del Suelo de 1976 (artículo 27), la legislación urbanística ha contemplado la posibilidad de adoptar la suspensión del otorgamiento de licencias, como consecuencia de la aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento o de su modificación que, en la actualidad está regulada en el artículo 8 del RDL 16/1981. Siguiendo esa tradición, el derecho autonómico ha introducido en sus regulaciones de manera generalizada esta técnica preventiva, que también ha sido incorporada en la legislación urbanística extremeña en el artículo 83.2 de la LSOTEX, que la prevé en los siguientes términos: “2. A los efectos de la elaboración, formulación, tramitación y aprobación de todo tipo de planes de ordenación urbanística y de sus innovaciones podrá suspenderse el otorgamiento de toda clase de licencias urbanísticas y la adopción de acuerdos de programación en la forma, término y condiciones que se determinen reglamentariamente.” En cumplimiento de la remisión del precepto transcrito, el RPEX en su artículo 116 del RPEX ha desarrollado regulado la suspensión contemplando, como la norma estatal (cuya regulación integra y amplía), los dos tipos tradicionales: por un lado, la suspensión automática (apartado 2), mediante su establecimiento “ex lege”; y de otro, la suspensión facultativa (apartado 1), que exige



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

acuerdo de declaración expresa del órgano competente para la aprobación inicial del instrumento de que se trate. De los preceptos citados, se extraen las siguientes conclusiones:

1º. Finalidad, en la suspensión potestativa la justificación está en facilitar el estudio o reforma de la ordenación urbanística vigente, mientras que en la suspensión automática obedece a evitar conductas especulativas y situaciones futuras de fuera de ordenación, garantizando la renovación periódica del planeamiento, para su adecuación a la realidad.

2º. Instrumentos habilitantes, el apartado 1 se refiere a planes de ordenación urbanística, en tanto que el apartado 2 se remite a Planes o Programas, por lo que debe entenderse que están incluidos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, enumerados en los artículos 47 y 68 de la LSOTEX, respectivamente.

3º. Ámbito material, el transcrito artículo 83.2 de la LSOTEX limita la suspensión a las licencias urbanísticas y acuerdos de programación, que el 116.1 del RPEX concreta en las "... licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición..." Además, el apartado 8 del último precepto citado, la extiende a "... la aprobación de nuevos Programas de Ejecución en la zona afectada.", pudiendo alcanzar incluso a los ya aprobados y vigentes, si así se hace constar expresamente.

4º. Ámbito territorial, la suspensión potestativa exige que se determinen en el acuerdo las áreas y los usos que se verán afectados. La suspensión automática, excluye que se realice tal precisión ("... sin que sea preciso ni exigible que dicha resolución señale expresamente las áreas afectadas por la suspensión."); sin embargo, no afecta indiscriminadamente a todo el territorio al quedar circunscrita a "... aquellas áreas del territorio objeto del proyecto de planeamiento expuesto al público, cuyas nuevas determinaciones supongan innovación del régimen urbanístico vigente, ...", lo que supone que, fuera de los límites señalados, los interesados tiene derecho a pedir las correspondientes licencias, quedando obligada la Administración a concederlas, habida cuenta su carácter reglado. Ello es así, porque el artículo 7.1 de la LSOTEX, al regular la participación ciudadana, en concordancia con el artículo 11.3 del TRLS (precepto de carácter básico conforme al apartado 1 de la Disposición Final Primera), prevé expresamente esa situación al disponer:

"A tal efecto, las Administraciones competentes asegurarán:

.../...

c) El uso de términos y expresiones inteligibles para cualquier clase de



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

administrado, de modo que los efectos de las determinaciones de los documentos urbanísticos les sean conocidos sin dificultad. Para ello, la documentación expuesta al público en los trámites de información pública de los procedimientos de aprobación del planeamiento o de sus innovaciones deberá incluir un resumen ejecutivo de las características esenciales de la ordenación que se pretenda establecer, que deberá expresar al menos los siguientes extremos:

- . • Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.*
- . • En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.*

5º. Temporalidad, está regulada en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 116 del RPEX, estableciendo una duración máxima de un año para la suspensión facultativa. Por lo que concierne a la suspensión automática, se regulan tres supuestos distintos: a), publicación del acuerdo de sometimiento a información pública dentro del plazo de suspensión facultativa, “... se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan innovación de la ordenación urbanística y sus efectos se extinguirán definitivamente transcurridos como máximo dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado para facilitar el estudio del planeamiento o su reforma ...”; b), publicación del acuerdo de sometimiento a información pública una vez transcurrido el plazo de un año de suspensión facultativa, “... la nueva suspensión tendrá también la duración máxima de un año.”; y c), publicación del acuerdo de sometimiento a información pública sin haberse adoptado acuerdo de suspensión facultativa, “... la suspensión tendrá una duración máxima de dos años.” La regulación se cierra con dos reglas contenidas en los apartados 5, “En cualquier caso, la suspensión se extingue con la entrada en vigor del planeamiento.”, y 7, que veda nuevas suspensiones en el plazo de cinco años por idéntica finalidad.

TERCERO. De la información facilitada por el Ayuntamiento, se deduce que con la aprobación inicial del PGM (27/03/2009), se adoptó acuerdo de suspensión de licencias que se limita a un año, que se publica en el BOP nº 181, de 21/09/2009, por tanto, la suspensión se extiende hasta el 20/09/2010. A la vista del gran número de alegaciones, en aplicación de los artículos 77.2.3 de la LSOTEX y 122.2 del RPEX, mediante acuerdo de 28/07/2011 aprueba de nuevo inicialmente el PGM y un nuevo



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

plazo de suspensión de licencias, se publica en el BOP nº 152, de 10/08/2011, extinguiéndose por tanto con fecha 09/08/2012. Por último, con fecha 26/01/2012, se adopta un nuevo acuerdo de aprobación inicial, aprobándose también el informe de sostenibilidad ambiental que acompaña al mismo y una nueva suspensión de licencias. Dicho acuerdo somete a información pública, mediante anuncio insertado en el BOP nº 22, de 2 de febrero de 2012.

Como se ha dicho, en materia de plazos de extensión de la suspensión de licencias el tan citado artículo 116 del RPEX establece dos limitaciones: de un lado, el plazo máximo no será superior a dos años; y de otro, no podrán acordarse nuevas suspensiones por idéntica finalidad durante los cinco años siguientes. No obstante, el párrafo segundo del apartado 7 contiene una cláusula aclaratoria, que señala que *“No se entenderá con idéntica finalidad la redacción de un instrumento de ordenación urbanística o su innovación, con distinta naturaleza que el que motivó la primera suspensión.”* Se trata por tanto de determinar si la aprobación inicial acordada con fecha, 26/01/2012, debe entenderse inscrita en ese concepto de idéntica finalidad, lo que impediría una nueva suspensión por haberse agotado el plazo máximo permitido, o si por el contrario es finalidad distinta, con lo que el acuerdo estaría dentro de la legalidad.

El Ayuntamiento justifica tanto el sometimiento del PGM a un nuevo acuerdo de aprobación inicial como la suspensión de las licencias en el hecho de la incorporación del informe de sostenibilidad ambiental, lo que supuesto un cambio en el PGM de suerte que se ha producido una innovación (no sólo con respecto al planeamiento vigente, sino también con respecto al nuevo planeamiento aprobado inicialmente en dos ocasiones anteriores a la presente, mediante los acuerdos de 27/03/2009 y 28/07/2011) de tal magnitud *“... que no tenía nada que ver con el Plan aprobado inicialmente, ...”* A mayor abundamiento señala que ese trámite se lo exige la Consejería de Fomento, que no debe olvidarse es el órgano de la Comunidad Autónoma llamado a otorgar la aprobación definitiva, conforme a los artículos 77.2.4 de la LSOTEX y 123 del RPEX.

Tal proceder, basado en criterios garantistas y de oportunidad y conectado con el concepto de innovación (pese a no ser evidentemente una innovación en los términos de los artículos 80 de la LSOTEX y 102 y siguientes del RPEX), ha sido avalado por el



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

Tribunal Supremo, en Sentencia de 9 de julio de 1991, que en el fundamento de derecho tercero ha declarado: “*TERCERO. Estas reflexiones trazan el clima dentro del que han de perfilarse las notas características de las modificaciones “sustanciales” del planeamiento: es este un concepto jurídico indeterminado para cuya definición hay que atender a su virtualidad, que es justamente la de imponer una reiteración del trámite de información pública art. 132.31)*

del Reglamento de Planeamiento y dado que al llegar a la aprobación definitiva el modelo territorial inicialmente elegido habrá ya sido con anterioridad sometido a información pública, solo será necesario reiterar ésta cuando las modificaciones den lugar realmente a otro modelo distinto en sus líneas generales, es decir, cuando se haya alterado seriamente la estructura fundamental y orgánica de la ordenación del territorio - art. 25 del Reglamento de Planeamiento y aún será de añadir que las modificaciones regladas difícilmente justifican una reiteración de la información pública, necesaria fundamentalmente en el ámbito de la oportunidad.”

CUARTO. Por último, en relación con la reclamación interpuesta, si se ha dirigido contra el acuerdo de suspensión, este funcionario considera que el Ayuntamiento Pleno debe desestimarla, en el entendido de que el acuerdo de 26/01/2012 está dentro de la legalidad.

Si, como parece, la reclamación (es de suponer que el recurso de reposición) se ha dirigido contra la denegación de la licencia, la resolución no corresponde al Ayuntamiento Pleno sino al órgano competente para el otorgamiento conforme al artículo 175.2 de la LSOTEX (con carácter general el Alcalde, en aplicación del artículo 21.1.q de la LBRL), nos encontramos con tres supuestos distintos:

1º. Si la licencia solicitada se acomoda tanto al planeamiento vigente como al aprobado inicialmente, debe estimarse, previa comprobación de la correcta tramitación del procedimiento regulado en los artículos 176 y 181 de la LSOTEX.

2º. Si, por el contrario, la licencia es contraria al planeamiento vigente, se debe desestimar la reclamación mediante la correspondiente resolución, que debe contener asimismo la motivación exigida en el artículo 176.4, párrafo segundo de la LSOTEX “... con explícita referencia a la norma o normas de la ordenación territorial y urbanística o, en su caso, de otro carácter con las que esté en contradicción el acto, la operación o la



<http://www.dip-badajoz.es/municipios/sael/index.php?cont=docum&c=1&id=3>

actividad sometido a licencia.”

3º. Si por el contrario, lo que contraviene la licencia es el nuevo planeamiento aprobado inicialmente, debe desestimar la reclamación con base en la suspensión acordada. La resolución debe indicar que el área donde se emplaza la licencia está afectada por el nuevo planeamiento y las nuevas determinaciones que, suponiendo innovación del régimen urbanístico vigente, resultarían vulneradas por la eventual edificación para la que se ha solicitado la licencia. En este último supuesto, sería conveniente tomar en consideración la fecha de solicitud de la licencia, a los efectos previstos en el artículo 116.6 del RPEX.

Badajoz, diciembre de 2012.