

LICENCIAS MUNICIPALES DE PARCELACION Y DECLARACIONES DE INNECESARIEDAD: ¿CÓMO COMPUTAR EL PLAZO DE CADUCIDAD DEL ARTÍCULO 66.4 DE LA LEY DE ORDENACION URBANISTICA DE ANDALUCIA¹

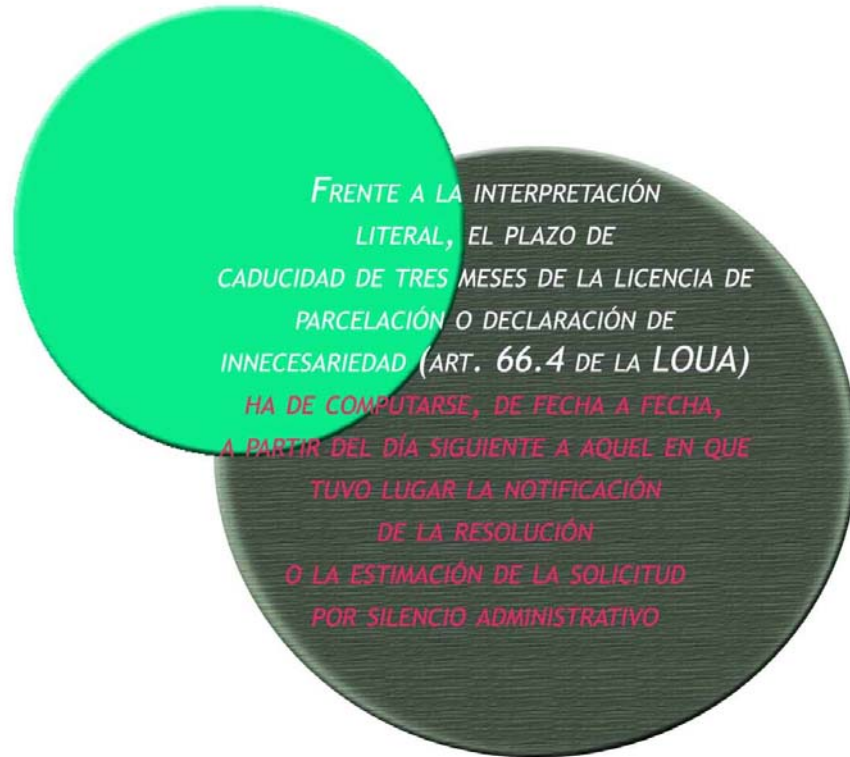
Por Jesús Camy Escobar

vista parcial de una actuación urbanística y en materia de vivienda protegida (proyecto VIVA en Navalcarnero; orig. foto: Ministerio de Vivienda)



Ningún acto administrativo puede producir efectos en perjuicio del interesado sin que se le haya previamente notificado ... En el supuesto analizado nos hallamos, más que ante una propia caducidad del procedimiento administrativo, ante una figura afín como es la decadencia de un derecho (...)

¹ El artículo que se publica responde a un informe emitido con ocasión de una calificación registral.



I. INTRODUCCIÓN.

A

bordamos esta cuestión sobre la base fáctica que nos ofrece el siguiente supuesto:

Mediante escritura pública el titular de un solar procede a segregar una parte de su superficie con la intención de formar una finca independiente y posteriormente transmitirla a un tercero. Las partes contratantes manifiestan expresamente, extremo que recoge el Notario en la escritura, que se ha obtenido licencia municipal de segregación y así consta en certificación expedida por la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento con el visto bueno del Alcalde, que se deja unida a la matriz, solicitando al Registrador competente que practique la correspondiente inscripción. El referido título fue calificado

αλετηρια

negativamente por el titular del Registro mediante acuerdo que trae causa en los siguientes fundamentos de Derecho:

— Artículo 259.3 del TR de la LS de 1992, que considera de aplicación plena, en cuanto exige, para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia o la declaración municipal de su innecesariedad, que los Notarios deberán testimoniar en el documento.

— Artículo 66, apartados 3, 4 y 5 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 17 de diciembre de 2002, que reitera en este ámbito autonómico la necesidad de licencia urbanística o, en su caso, declaración de su innecesariedad para la validez de cualquier acto de parcelación urbanística, de modo que la falta de aportación comporta la imposibilidad de autorización e inscripción de las escrituras que pretendan documentar los actos de parcelación urbanística.

— Además, el apartado 4 precisa que “las licencias municipales sobre parcelaciones y las declaraciones de innecesariedad de éstas se otorgan y expiden bajo la condición de la presentación en el municipio, dentro de los tres meses siguientes a su otorgamiento o expedición, de la escritura publica en la que se contenga el acto de parcelación. La no presentación en plazo de la escritura pública determina la caducidad de la licencia o la declaración de innecesariedad por ministerio de la Ley, sin necesidad de acto aplicativo alguno. El plazo de presentación podrá ser prorrogado por razones justificadas.

De los preceptos anteriores concluye el Registrador la caducidad de la licencia aportada, por ministerio de la Ley, sin necesidad de acto aplicativo alguno, no pudiendo en consecuencia surtir efecto, “lo que ha de aplicarse de forma automática, sin necesidad de expresa declaración”. Es decir, se argumenta que la licencia ha caducado puesto que la fecha de otorgamiento de la escritura de segregación excede con creces el plazo de caducidad de tres meses previsto en el artículo 66, apartado 4, de la LOUA de diciembre de 2002. De la documentación que se acompaña no resulta la fecha exacta ni el modo en que

αλετηρεια

fue practicada la notificación a los interesados, en este caso vendedor y comprador, así como al fedatario autorizante del título calificado. Básicamente el Registrador aduce que la licencia municipal certificada no puede surtir efecto alguno, puesto que la escritura se ha otorgado pasado el plazo de caducidad de tres meses, que ha de ser computado, como dice literalmente el artículo 66.4 de la LOUA “desde la fecha de su otorgamiento”, el cual se concede condicionado a la presentación en el municipio de la escritura publica de segregación en el referido plazo. En la escritura consta que el fedatario es requerido para que, a los efectos del artículo 66.5 de la LOUA de 17 de diciembre de 2002, remita al Ayuntamiento copia autorizada del título.

II. ¿CÓMO HAY QUE INTERPRETAR EL ARTÍCULO 66.4 DE LA LOUA

La clave para resolver la cuestión planteada está en determinar el modo de realizar el cómputo del plazo de caducidad de tres meses, que concede el artículo 66.4 de la LOUA para presentar en el Ayuntamiento la copia de la escritura que documente la segregación. El precepto parece claro, ha de computarse el plazo desde la fecha del otorgamiento de la licencia o de la expedición de la declaración de innecesariedad. Pero el problema no es tan simple, pues la realidad nos muestra que el Derecho Administrativo es una disciplina compleja, sujeta e influenciada por multitud de matices como ahora tendremos ocasión de comprobar. Hemos de abordar, pues, el tema de la eficacia de los actos administrativos a la luz de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), que, en desarrollo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, acoge las bases de régimen jurídico de las Administraciones Publicas para garantizar al administrado un tratamiento común e igualitario ante ellas.

La solicitud de licencia para segregar una parcela pone en marcha un procedimiento administrativo respecto al cual “*la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación*” (art. 42. 1 LRJ-PAC); es la llamada prohibición del «*non liquet*» que le compele a resolver de forma motivada y

αλετηρεια

no arbitraria y, además, a hacerlo en plazo. La resolución que pone fin al procedimiento se define como un acto terminal, no concluyendo la actividad de la Administración hasta tanto proceda a su notificación.

La norma le obliga a resolver y a notificar en plazo como conducta unitaria que integra tal acto, pues la resolución puede ser válida desde que se dicta por el órgano competente, pero no deviene eficaz hasta que se notifica al interesado. Notificación que está sujeta a unas estrictas normas de temporalidad, de manera que *“el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento”* (art. 42.2 LRJ-PAC). En nuestro caso, el artículo 172.5.^a de la LOUA declara que *“la resolución expresa deberá notificarse en el plazo máximo de tres meses”*. Este plazo se computa, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, *“desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación”*, (art. 42.3.a LRJ-PAC).

Por mandato de los artículos 56 y 57 de la LRJ-PAC, los actos administrativos despliegan sus efectos desde el momento en que existen, no siendo la notificación un requisito de su validez sino solo de su eficacia frente al administrado, y derivándose, entre otras, la consecuencia de que, aun sin notificar, no podrá revocarse de oficio ni ser alterado si le produce algún efecto favorable.

Como se ha afirmado con anterioridad, la normativa vigente defiende un tratamiento unitario del acto terminal del procedimiento administrativo, de modo que la notificación no se contempla como acto independiente, sino como un trámite más del acto notificado que condiciona su eficacia. Aun cuando la demora de la eficacia del acto administrativo se enumera en el artículo 57.2 de la LRJ-PAC como una excepción, en realidad constituye la regla general respecto de los actos que afecten a los derechos de los interesados, pues el siguiente artículo (58.1) impone la obligación de notificar a los interesados *“las resoluciones que afecten a sus derechos e intereses”*. Es decir, ningún acto administrativo puede producir efectos en perjuicio del interesado sin que se le haya previamente notificado

αλετηρια

y no cabe duda de que la caducidad de una licencia merece tal consideración.

Otra excepción que, según el artículo 57.2 de la LRJ-PAC, demora la eficacia del acto administrativo es cuando así lo exija el contenido del propio acto. En este sentido ha de considerarse que la licencia de segregación concedida esta supeditada al cumplimiento de una condición posterior a su otorgamiento: presentación en el Municipio de la escritura de segregación en el plazo de tres meses. Sin entrar ahora, por no ser necesario, a debatir sobre la naturaleza de esta condición, lo cierto es que impone al peticionario la realización de una conducta en plazo, una obligación de hacer, trámite que ha de ubicarse en los términos generales del artículo 76 de la LRJ-PAC: *“Los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto.”* No puede ser exigida ninguna obligación al administrado, ni tampoco entender decaído su derecho a llevar a efecto la segregación, sin el trámite de la previa notificación. En definitiva la notificación es indispensable para que el acto administrativo produzca efectos en perjuicio del interesado, aunque el legislador, consciente de las dificultades prácticas que conlleva, facilita este trámite con la regla del artículo 58.4 de la LRJ-PAC: *“A los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.”*

Dado que el registrador basa su calificación en la caducidad de los efectos de la licencia de segregación, ha de procederse al estudio, aunque sea brevemente, de los efectos de esta figura en el Derecho Administrativo. El artículo 63.4 de la LOUA declara expresamente que las licencias se conceden sujetas a un plazo preclusivo de tres meses, durante el cual el peticionario ha de desplegar y acreditar ante la Administración la realización de una determinada actividad, como es el otorgamiento de la escritura pública de segregación.

αλετηρεια

La caducidad es un concepto jurídico que se asocia al paso del tiempo, como la prescripción, pero que supone, además, una inactividad del titular del derecho o acción. Ambas circunstancias, paso del tiempo e inactividad, producen la pérdida del derecho o del proceso. La doctrina define genéricamente la caducidad como una forma de extinción del procedimiento administrativo, que tiene lugar por la paralización del mismo durante un cierto tiempo establecido por la Ley, y cuyos requisitos y efectos difieren, no obstante ser idéntica su esencia, según que el responsable de la paralización sea el propio interesado o la Administración. Nos vamos a referir en este fundamento sólo a la perención de derechos por inactividad del interesado, dejando para más adelante la derivada de la inactividad de la Administración.

En el supuesto analizado nos hallamos, más que ante una propia caducidad del procedimiento administrativo, ante una figura afín como es la decadencia de un derecho. Si repasamos el artículo 92 de la LRJ-PAC, que recoge los elementos definidores de esta institución, apreciamos que la falta de acreditación en plazo del otorgamiento de la escritura de segregación no es un trámite legalmente indispensable para la continuación del procedimiento, cuyo incumplimiento supone su paralización. En realidad el procedimiento ya terminó con la resolución dictada y su posterior notificación; tampoco se requiere por la normativa autonómica aplicable ni el previo requerimiento al administrado instándole a realizar el trámite paralizador de la actuación administrativa, ni la expresa declaración de caducidad. La caducidad de los efectos de la licencia se produce “sin necesidad de acto aplicativo alguno”.

Por ello en el caso planteado no estamos ante el concepto procesal de caducidad de procedimiento a que se refiere el artículo 92 de la LRJ-PAC, sino ante la caducidad en el sentido de extinción o preclusión de los derechos concedidos por la licencia de segregación, debida al incumplimiento por parte del beneficiario de las condiciones que le fueron impuestas.

Al peticionario se le demanda una obligación “*in faciendo*”, que exige la previa

αλετηρεια

notificación de la licencia en la que se inserta como condición de su eficacia, artículo 76 LRJ-PAC. Para su cómputo habrá de seguirse la regla general del artículo 48.3 de la LRJ-PAC: *“Si el plazo se fija en meses o años, estos se computaran a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo.”*

Como ya advertíamos, el procedimiento administrativo también puede concluir por la inactividad de la Administración, mediante la ficción jurídica del silencio administrativo, que se regula, con importantes novedades en relación con la legislación anterior, en los artículos 43 y 44 de la LRJ-PAC. Como es lógico sólo nos vamos a detener en el silencio administrativo que tiene lugar en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado. La obligación legal de la actuación administrativa tempestiva, artículo 42.1 LRJ-PAC, tiene por objeto no sólo el dictado mismo de la resolución finalizadora del procedimiento, sino también su notificación. Ésta debe producirse igualmente, en efecto, dentro del plazo máximo fijado para dictar aquélla. El tenor del artículo 43.1 de la LRJ-PAC destaca el valor definitorio de la notificación en el actual procedimiento administrativo: *“En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo, según proceda, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 4 de este artículo.”* No basta con dictar la resolución, sino que ha de notificarse en plazo. Esta innovación, que consiste en la inclusión de la notificación en el contenido de la obligación legal de dictar resolución en tiempo hábil, en la que reiteradamente insiste el nuevo texto legal, tiene una gran trascendencia para la eficacia de los actos administrativos, ya que agrava considerablemente el cumplimiento de la Administración, que sólo finaliza con la notificación en plazo. Es decir, la resolución, aunque perfecta y válida, queda sujeta a la condición resolutoria de tener que ser notificada dentro del plazo establecido para resolver el procedimiento. Vemos como la notificación, que en los demás casos funciona como mero requisito de eficacia, opera aquí como

αλετηρεια

condición legal resolutoria de la validez. La falta de notificación en tiempo representa la infracción de una norma legal, impositiva de la pertinente obligación, que en determinados supuestos (silencio positivo) viciaría sobrevenidamente la resolución, haciéndola inválida por el incumplimiento de la carga establecida por el legislador para el perfeccionamiento definitivo de la resolución expresa.

Si extrapolamos estos principios básicos al régimen establecido para la concesión de las licencias municipales y más concretamente al ámbito del artículo 66.4 de la LOUA, la conclusión es obvia: el plazo de caducidad de la licencia, por incumplimiento del peticionario de su obligación de presentar la escritura en el Ayuntamiento, ha de computarse de fecha a fecha, a partir del día siguiente a aquel en que tuvo lugar la notificación de la resolución o la estimación de la solicitud por silencio administrativo. En este último supuesto podría suscitarse una interesante cuestión, en la que no vamos a entrar para no alejarnos del objetivo de este informe: ¿Se mantiene la referida obligación “*in faciendo*” para el solicitante, con efectos caducantes de la licencia por el transcurso de tres meses? Aunque las opiniones pueden ser variadas, parece que el sentido puro del silencio con el que se pronuncia el artículo 172.5.^a de la LOUA nos puede llevar a inclinarnos por la contestación negativa, esto es, que la terminación del procedimiento con la estimación de la solicitud por el juego del silencio administrativo positivo, supone la concesión de la licencia de segregación de forma incondicionada, de modo que su eficacia no se hace depender ya de la actividad desplegada posteriormente por el interesado.

En la LRJ-PAC el silencio administrativo opera de forma automática por el mero transcurso del plazo previsto para resolver y notificar, de modo que, cuando es positivo, la Administración no puede ya pronunciarse en sentido contrario al que resulta del silencio. Esta automaticidad excluye la denuncia de la mora, lo que por aplicación del principio de jerarquía normativa ha determinado, en materia de licencias municipales, la derogación de este requisito exigido por el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955. La existencia del silencio administrativo puede acreditarse por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, siendo especialmente idóneo la

αλετηρεια

certificación expedida por el órgano competente para resolver, el cual deberá emitirla en el plazo de quince días desde que se pida y sin que pueda ser confundida, dada su distinta naturaleza y finalidad, con la anterior certificación de acto presunto, que funcionaba como una especie de denuncia de la mora, dando a la Administración la oportunidad de resolver durante el plazo de veinte días.

Por ultimo añadir, citando la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 1997, que el silencio administrativo, tanto positivo como negativo, está establecido en beneficio del administrado, y, en consecuencia, es a él a quien corresponde a utilizarlo para su conveniencia o desconocerlo cuando le perjudique. No le es lícito a la Administración beneficiarse del incumplimiento de su deber de resolver -y notificar- expresamente, porque hay, en efecto, un principio general del Derecho, (expresado con distintas formulaciones en el artículo 115.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 1288 del Código Civil), según el cual ningún infractor puede alegar en su propio beneficio su incumplimiento de las normas, principio a través del cual se pretende introducir en el campo jurídico un valor ético.

Volviendo a retomar la problemática en torno a la caducidad de la licencia, ha de observarse que el legislador adopta esta solución en beneficio del control de la legalidad urbanística que compete y ha de llevar a cabo el Ayuntamiento o la Gerencia correspondiente, por lo que el incumplimiento de su deber de resolver y notificar en plazo no puede comportarle beneficio alguno. Es indudable que la caducidad de la licencia conlleva perjuicios para el administrado. Esto no supone desconocer la función social que ha de cumplir el derecho de propiedad y la prohibición de adquirir derechos urbanísticos en contra del ordenamiento jurídico, pues el interés público, representado por la Administración morosa o incumplidora, queda salvaguardado por la posibilidad de instar la nulidad de los actos amparados en la licencia concedida por silencio en aplicación del artículo 62.1.f de la LRJ-PAC: *“Los actos de las Administraciones Publicas son nulos de pleno derecho en los siguientes casos: (...) F.- Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca*

αλετηρεια

de los requisitos esenciales para su adquisición.” Norma que ha de ser puesta en relación con el artículo 102 del mismo cuerpo legal, que se ocupa de la revisión de los actos nulos. La licencia obtenida por silencio administrativo puede amparar un acto nulo o anulable, pero éste despliega sus efectos en tanto no sea anulado por la Administración o por la jurisdicción contenciosa y ello con independencia del derecho que asiste al administrado para ser resarcido de los perjuicios que le haya irrogado la anulación de la licencia.

En el supuesto de referencia, carece de significado jurídico el contenido de la estipulación cuarta del título calificado, que da cumplimiento a la previsión legal del artículo 66.5 de la LOUA, puesto que en la nota de calificación no se cuestiona la fecha en que se ha acreditado al municipio el otorgamiento de la escritura de segregación, sino el propio otorgamiento, que, a juicio del Registrador, se ha producido transcurrido el plazo de tres meses a contar desde la fecha de la resolución que concede la licencia para segregar. En relación con este apartado quinto sólo comentar, incidentalmente, que se trata de una excepción a la regla consagrada en el apartado anterior, que impone una obligación “*in faciendo*” al interesado, de modo que es sustituida por la intervención del Notario, que es ahora el encargado de dar traslado del acto o negocio jurídico a la Administración, pero sin que le venga impuesto un plazo preclusivo para ello. El plazo de tres meses sólo es predicable para el otorgamiento de la escritura, no para el traslado de la copia al Ayuntamiento, pues el legislador considera suficiente la intervención de este profesional del Derecho para dar por cumplida tal exigencia en aras de la protección de la legalidad urbanística. Se confía, a fin de cuentas, en su diligencia profesional.

Pues bien, en el caso al que nos referimos, resulta acreditado por la certificación emitida por la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento, que el diecinueve de febrero de 2005 se firmó Decreto por el Sr. Alcalde en el que se concedió licencia para segregar 194,64 metros cuadrados al titular de la finca, sin que resulte de la misma si ha existido o no notificación de tal resolución así como su fecha, ni tampoco se ha acreditado ni alegado por la parte vendedora y segregante la concurrencia de los requisitos que determinan la actuación del silencio administrativo positivo. Sólo se incorpora al título la mencionada

αλετηρια

certificación, documento que por su naturaleza no puede sustituir al trámite de notificación, que como tal ha de ser impulsado de oficio por la Administración al ser parte de la obligación de resolver. El artículo 42.1 de la LRJ-PAC le impone, como se dijo, la obligación de resolver de forma expresa y notificar. Por el contrario, la certificación no tiene más finalidad que acreditar de forma fehaciente la existencia de un hecho o acto jurídico, pero sin que produzca ningún efecto jurídico en relación con el procedimiento en el que se acordaron los actos o acuerdos certificados.

En suma, con base en los hechos, consideraciones y fundamentos de Derecho expuestos se considera que el plazo de caducidad de tres meses de la licencia de parcelación o declaración de innecesariedad, regogado en el artículo 66.4 de la LOUA para el caso de incumplimiento del peticionario de su obligación de presentar la escritura de segregación en el Ayuntamiento, ha de computarse de fecha a fecha a partir del día siguiente a aquel en que tuvo lugar la notificación de la resolución o la estimación de la solicitud por silencio administrativo, no siendo en consecuencia ajustada a Derecho aquella interpretación que, basándose en el tenor literal del precepto, efectúa el cálculo a partir de la fecha del propio acto administrativo, pues como se ha dicho éste no puede producir efectos adversos para el administrado sino a partir de su notificación.

Jesús Camy Escobar

αλετηρεια