

Informe sobre réxime xurídico aplicable á caducidade e á prórroga das licenzas urbanísticas (Concello de Vilalba -Expediente XCP-25/018)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- O 11.04.2025 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm. 2025/1056285) escrito do Concello de Vilalba no que formula a seguinte solicitude de informe:

“En particular, solicito aclaración sobre os seguintes extremos:

- Determinación do prazo de caducidade dunha licenza urbanística en aqueles casos nos que non se iniciara a execución das obras autorizadas, así como os efectos que se derivan de dita caducidade.*
- Procedemento e requisitos para a solicitude e concesión de prórrogas, tanto respecto ao inicio como a finalización das obras autorizadas por licenza urbanística.*
- Número máximo de prórrogas que poden concederse ao amparo da normativa urbanística de Galicia, tanto respecto ao prazo de inicio das obras como ao prazo de finalización das mesmas.*
- Requisitos formais e substantivos que deben concorrer para a concesión de ditas prórrogas, e consecuencias xurídicas en caso de que as obras non se iniciaran ou finalizaran unha vez transcorrido o prazo orixinal ou o prorrogado.”*

CONSIDERACIÓNS XURÍDICAS

PRIMEIRA.- Segundo o disposto no artigo 2.1.b) do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, polo que se crea e regula a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, correspóndelle a este órgano consultivo a emisión de informes sobre a aplicación e interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo que sometan á súa consideración as entidades que figuran no seu artigo 15, entre as que se atopan as entidades locais de Galicia.

SEGUNDA.- O Concello de Vilalba conta con Normas subsidiarias de planeamento municipal (NSP) aprobadas definitivamente por Acordo da Comisión Provincial de Urbanismo o 03.13.1984, publicado no *Boletín Oficial da Provincia de Lugo* do 30.04.1984, polo que tratándose dun planeamento urbanístico non adaptado á vixente *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia*, o réxime xurídico que resulta de aplicación en función do tipo de solo é o previsto na disposición transitoria primeira da dita lei.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



TERCEIRA.- A consulta municipal refírese de forma xenérica ao réxime xurídico aplicable á caducidade das licenzas urbanísticas e a posibilidade da súa prórroga conforme á normativa urbanística vixente.

En primeiro lugar, cómpre poñer de manifesto que a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, non pode resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes concretos de competencia exclusiva municipal, que deberán ser analizados en cada caso polo concello na tramitación do correspondente expediente administrativo.

A tal efecto, resulta esencial a concreción do suposto de feito para determinar as consecuencias xurídicas inherentes ao mesmo, pois constitúe a premisa da que parte a normativa aplicable. Nomeadamente, pola súa importancia por canto determina o réxime xurídico que resulta de aplicación, corresponde á administración legalmente competente en cada expediente concreto determinar se concorren os supostos de caducidade así como as posibles prórrogas.

En todo caso e, na medida en que algunha das cuestións que contribúen a dar resposta á consulta formulada derivan da necesaria interpretación da normativa urbanística vixente, poden facerse as seguintes consideracións.

CUARTA.- En primeiro lugar, o concello consulta sobre a determinación do prazo de caducidade dunha licenza urbanística naqueles casos nos que non se iniciara a execución das obras autorizadas, así como os efectos que se derivan de dita caducidade.

A normativa urbanística vixente, nomeadamente os artigos 145 da LSG e 359 do *Decreto 143/2016, do 22 de decembro, polo que se aproba o Regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (en diante, RLSG), regulan a caducidade das licenzas nos seguintes termos:

"Artigo 359. Caducidade das licenzas

1. As licenzas outorgaranse por un prazo determinado tanto para iniciar como para rematar os actos amparados por elas. Os prazos para a iniciación e remate das obras computaranse desde o día seguinte ao da notificación ao solicitante do outorgamento da licenza.

2. No acto de outorgamento da licenza de edificación determinaranse os prazos de caducidade por causa de demora na iniciación e finalización das obras, así como por causa de interrupción delas. Na súa falta, o prazo de iniciación non poderá exceder os seis meses e o de terminación os tres anos, desde a data do seu outorgamento, e non poderán interromperse as obras por tempo superior a seis meses (artigo 145.1 da LSG).

3. Os municipios poderán conceder prórroga dos referidos prazos de licenza, logo da solicitude expresa, sempre que a licenza sexa conforme coa ordenación urbanística vixente

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



no momento da concesión da prórroga. Cada prórroga que se solicite non poderá ser por un prazo superior ao inicialmente acordado (artigo 145.2 da LSG).

4. No suposto de edificacións iniciadas, a concesión da prórroga estará condicionada a que a edificación sexa rematada exteriormente (artigo 145.3 da LSG).

5. A caducidade será declarada pola Administración municipal logo do procedemento coa audiencia ao interesado (artigo 145.4 da LSG). O procedemento de declaración de caducidade iníciase de oficio polo concello que outorgou a licenza. O órgano competente para resolver pode adoptar medidas provisionais para a protección dos intereses públicos e de terceiras persoas, incluído o cesamento dos actos de uso do solo ou do subsolo autorizados pola licenza, nos termos establecidos pola lexislación do procedemento administrativo común. No procedemento darase audiencia á persoa titular da licenza. A resolución será motivada e notificarase nos termos previstos pola lexislación do procedemento administrativo común no prazo máximo de seis meses desde a notificación da iniciación do procedemento, transcorrido o cal este caducará e deberán archivarase as actuacións, de oficio o por solicitude da persoa interesada, quedando sen efecto as medidas provisionais que se tivesen adoptado. O procedemento será archivado no caso de que se xustifique a irregularidade que motivou a súa iniciación, e se proceda de inmediato a iniciar ou rematar as obras en prazo razoable a xuízo do órgano competente, agás que se aprecie reiteración ou reincidencia no incumprimento.

6. A declaración de caducidade extinguirá os efectos da licenza. Unha vez notificada a caducidade da licenza, as obras non se poderán iniciar nin proseguir se non se solicita e obtén unha nova licenza axustada á ordenación urbanística en vigor. En tanto non sexa outorgada, non poderán realizarse máis obras que as estritamente necesarias para garantir a seguridade das persoas e bens e o valor do xa realizado, previa autorización ou orde de execución por parte do concello. ”

Á vista do sinalado, resulta posible solicitar durante a vixencia da licenza as prórrogas que o promotor xustificadamente precise para o inicio e remate da obra, con suxeición aos límites temporais sinalados legalmente.

As prórrogas poderán solicitarse en tanto as licenzas produzan os seus efectos, o que terá lugar mentres non estean caducadas mediante resolución expresa ou extinguida xa sexa por renuncia, revogación ou anulación. Neste senso, podemos citar a STS 5039/2016, do 17 de novembro de 2016.

No relativo á determinación do prazo de caducidade dunha licenza no caso de que non se iniciaran as obras, debe partirse da premisa da necesaria declaración formal da caducidade dunha licenza para determinar que se extinguiron os seus efectos xurídicos e que, polo tanto, non poden executarse ou continuarse as obras amparadas na mesma. Se ben, debe terse en conta que o dito procedemento de declaración de caducidade configúrase como un procedemento de oficio que resulta preceptivo para a administración competente.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



En canto aos efectos da declaración de caducidade, tal e como se contempla no artigo sinalado, a mesma determina a extinción dos efectos xurídicos da licenza outorgada e, unha vez notificada a caducidade, as obras non se poderán iniciar nin proseguir se non se solicita e obtén unha nova licenza axustada á ordenación urbanística en vigor. En tanto non sexa outorgada, non poderán realizarse máis obras que as estritamente necesarias para garantir a seguridade das persoas e bens e o valor do xa realizado, previa autorización ou orde de execución por parte do concello.

Polo tanto, a eficacia das licenzas está suxeita a un prazo de caducidade, pero admite expresamente a posibilidade da súa prórroga *“sempre que a licenza sexa conforme coa ordenación urbanística vixente no momento da concesión da prórroga”*. Así mesmo, prevé que a dita caducidade debe ser declarada formalmente, logo da tramitación dun procedemento administrativo no que é preceptivo outorgarlle audiencia ao interesado lexítimo.

En definitiva, a caducidade dunha licenza pode ser declarada polo concello en calquera momento, unha vez transcorridos os prazos para inicio e remate das obras autorizadas e seguindo o procedemento preceptivo establecido, con independencia de que non se tivera iniciado a execución das obras obxecto da mesma.

QUINTA.- Por outra banda e no que se refire de xeito específico ao suposto e requisitos previstos no apartado 3 do artigo 145 da LSG, referido ás edificacións iniciadas, con carácter previo a súa análise convén sinalar que a devandita regulación foi unha novidade introducida pola LSG, como unha medida tendente a promover ou facilitar o remate exterior das edificacións iniciadas, para reducir o impacto visual negativo das construcións inacabadas na paisaxe, especialmente no ámbito rural.

No citado apartado alúdese expresamente ao concepto de *“condición”*, en concreto, *“estaré condicionada”*. As condicións, en sentido técnico-xurídico, son cláusulas que alteran a eficacia do acto, ben postergando o inicio da súa eficacia ao cumprimento da condición (*condición suspensiva*) ou ben limitando os seus efectos ao cumprimento dun evento futuro (*condición resolutoria*).

No ámbito urbanístico, o artigo 16.1 do Decreto do 17 de xuño de 1955, polo que se aproba o Regulamento de Servizos das Corporacións Locais, recolle expresamente a posibilidade de que o acto de outorgamento das licenzas estea condicionado á realización ou cumprimento de determinadas esixencias, establecendo que *“as licenzas quedarán sen efectos se se incumprisen as condicións ás que están subordinadas.”*

Pero a maior abundamento, a dita condición está referida con claridade a que a edificación *“sexa rematada”*, en contraposición a que *“estea rematada”*, polo que unha interpretación literal e que atenda ao sentido propio da redacción prevista non pode levar a outra conclusión que entender que o acto de outorgamento da concesión da prórroga da licenza deberá establecer como condición que a edificación terá que ser rematada exteriormente unha vez executadas as obras amparadas pola prórroga da licenza.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



En calquera caso, o acto de concesión de cada unha das prórrogas da licenza é un acto discrecional do órgano municipal, como se deduce da literalidade do citado artigo 145.2 da LSG, que sinala que os municipios poderán conceder prórroga, o que lles obriga a considerar as circunstancias concorrentes para adoptar a súa decisión.

SEXTA.- A segunda consulta formulada polo concello refírese ao procedemento e requisitos para a solicitude e concesión de prórrogas, tanto respecto ao inicio como a finalización das obras autorizadas por licenza urbanística. A tal efecto cabe sinalar que os concellos poderán conceder prórroga dos referidos prazos de licenza, logo da solicitude expresa, sempre que a licenza sexa conforme coa ordenación urbanística vixente no momento da concesión da prórroga, e cada prórroga que se solicite non poderá ser por un prazo superior ao inicialmente acordado (*artigo 145.2 da LSG*).

En canto ao procedemento, a regulación contida no artigo 145 da LSG unicamente establece a necesidade de solicitude expresa, sen prexuízo de que no que non estea previsto expresamente e resulte necesario poderán resultar aplicables complementariamente, no seu caso, as regras xerais previstas para o procedemento administrativo na normativa vixente, nomeadamente na *Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común*.

No relativo aos requisitos, tal e como esixe o artigo analizado, a licenza ten que ser conforme coa ordenación urbanística vixente no momento da concesión da prórroga e, no suposto de edificacións iniciadas, tal e como xa se indicou anteriormente, a concesión da prórroga estará condicionada a que a edificación sexa rematada exteriormente, unha vez executadas as obras amparadas pola prórroga da licenza. (*artigo 145.3 da LSG*).

SÉTIMA.- En canto ao número máximo de prórrogas que poden concederse ao amparo da normativa urbanística de Galicia, tanto respecto ao prazo de inicio das obras como ao prazo de finalización das mesmas, a LSG non limita o número de prórrogas que se poden conceder, sempre que non se supere o prazo outorgado para o inicio ou remate das obras.

Finalmente, no que se refire aos requisitos formais e substantivos que deben concorrer para a concesión de ditas prórrogas, para evitar reiteracións remitímonos ao sinalado respecto desta cuestión nas consideracións cuarta e quinta deste informe. Por outra banda e, no que atinxe ás consecuencias xurídicas en caso de que as obras non se iniciaran ou finalizaran unha vez transcorrido o prazo orixinal ou o prorrogado, no caso de non terse iniciado as obras deberá solicitarse unha nova licenza; e de non estar rematadas haberá que analizar en cada caso aos efectos de determinar, no seu caso, a adopción por parte da administración competente das medidas precisas para que se proceda á restauración da legalidade urbanística conforme ao procedemento legalmente establecido.

Neste punto, cabe facer especial mención á regulación prevista no artigo 153 da LSG, na súa redacción dada pola *Lei 10/2023, do 28 de decembro, de medidas fiscais e administrativas*, no que se prevé, para os efectos de declarar a caducidade da acción, que o concepto de obra totalmente terminada permita excepcionar que resten por executar

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



as obras: *"...relativas aos revestimentos exteriores de paramentos e cubertas que non resulten exixibles como condición técnica de seguridade da edificación."*

En relación á dita regulación e aos efectos de poder aplicar o dito artigo, a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio tivo ocasión de pronunciarse sobre o alcance da expresión *"condición técnica de seguridade da edificación"* no marco do concepto de obra rematada, no expediente XCP-24/09, que está publicada na páxina web da Consellería de Vivenda e Planificación de Infraestruturas e dispoñibles na seguinte ligazón: <https://territoriourbanismo.xunta.gal/es/xuntaconsultiva/informes-instrucciones-estudios/relacion-informes-publicados>

Nese caso, o apartado 2 do mesmo artigo 153 contempla a seguinte consecuencia xurídica: *"No caso de que falten por executar obras relativas aos revestimentos exteriores de paramento e cubertas, a administración competente ordenará ás persoas propietarias que executen as obras necesarias para dar cumprimento ao previsto na letra b) do apartado 1 do artigo 136. Estas obras executaranse integramente á conta das persoas propietarias, sen que resulte de aplicación o límite a que se refire o apartado 3 do artigo 136. En caso de incumprimento da orde, procederase conforme o previsto nos apartados 4 e 5 do artigo 136."*

Polo tanto, só no caso de tratarse de edificacións rematadas consonte ao indicado anteriormente, nas que teña transcorrido o prazo de caducidade de seis anos sen que se adoptaran medidas de restauración da legalidade urbanística, entraría en xogo o réxime previsto no artigo 90.2 da LSG para as edificacións que non resultan totalmente compatibles co planeamento urbanístico, por remisión expresa do artigo 153 da LSG, que establece que nas devanditas edificacións en solo rústico poderá *"manterse o uso preexistente, aínda que se trate de usos non axustados á normativa urbanística vixente; tamén se admitirán os cambios de uso, sempre que se trate dun uso permitido nesta clase de solo. En ambos os casos, logo do título habilitante de natureza urbanística e sen necesidade de autorización urbanística autonómica, admitiranse as obras de conservación, mantemento, reforma e rehabilitación, sen que, en ningún caso, poida ampliarse a edificación."*

OITAVA.- Efectuadas as anteriores precisións, cómpre ter en conta que a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo ten entre as súas funcións a interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, pero non pode resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo.

Corresponde ao concello, no marco do procedemento relativo ao outorgamento do correspondente título habilitante municipal de natureza urbanística, valorar se procede a concesión da prórroga solicitada, tendo en conta a documentación obrante no expediente e as demais circunstancias concorrentes.

En todo caso e, por si puidese resultar de utilidade, a Comisión Permanente da Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio tivo ocasión de pronunciarse sobre a

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



caducidade e a prórroga das licenzas nos expedientes XCP-24-061 e XCP-24-045, dispoñibles na seguinte ligazón:

<https://territoriourbanismo.xunta.gal/es/xuntaconsultiva/informes-instruccions-estudios/relacion-informes-publicados>

CONCLUSIÓN

1.- As prórrogas poderán solicitarse en tanto as licenzas produzan os seus efectos, o que terá lugar mentres non estean caducadas mediante resolución expresa ou extinguida xa sexa por renuncia, revogación ou anulación.

A caducidade dunha licenza pode ser declarada polo concello en calquera momento, unha vez transcorridos os prazos para inicio e remate das obras autorizadas e seguindo o procedemento preceptivo establecido, con independencia de que non se tivera iniciado a execución das obras obxecto da mesma.

A dita declaración determina a extinción dos efectos xurídicos da licenza outorgada, non podendo iniciarse nin proseguirse as obras se non se solicita e obtén unha nova licenza axustada á ordenación urbanística en vigor. En tanto non sexa outorgada, non poderán realizarse máis obras que as estritamente necesarias para garantir a seguridade das persoas e bens e o valor do xa realizado, previa autorización ou orde de execución por parte do concello.

2.- En canto ao procedemento para a solicitude e concesión de prórrogas, o artigo 145 da LSG unicamente establece a necesidade de que a solicitude sexa expresa, sen prexuízo de que podan resultar aplicables complementariamente, no seu caso, as regras xerais previstas para o procedemento administrativo na normativa vixente, nomeadamente na *Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común*.

En todo caso, a licenza deberá ser conforme coa ordenación urbanística vixente no momento da concesión da prórroga e cada prórroga que se solicite non poderá ser por un prazo superior ao inicialmente acordado. Asemade, no suposto de edificacións iniciadas, a concesión da prórroga estará condicionada a que a edificación sexa rematada exteriormente unha vez executadas as obras amparadas pola prórroga da licenza.

3.- En canto ao número máximo de prórrogas que poden concederse ao amparo da normativa urbanística de Galicia, tanto respecto ao prazo de inicio das obras como ao prazo de finalización das mesmas, a LSG non limita o número de prórrogas que se poden conceder, sempre que non se supere o prazo outorgado para o inicio ou remate das obras.

4.- No que se refire ás consecuencias xurídicas en caso de que as obras non se iniciaran ou finalizaran unha vez transcorrido o prazo orixinal ou o prorrogado, no caso de non terse iniciado as obras deberá solicitarse unha nova licenza; e de non estar rematadas haberá que analizar en cada caso o suposto concreto e o estado de execución das mesmas aos efectos de determinar, no seu caso, a adopción por parte da administración

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal



competente das medidas precisas para que se proceda á restauración da legalidade urbanística conforme ao procedemento legalmente establecido, sen prexuízo do establecido no artigo 153 da LSG.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar a imposibilidade de resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal e que, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, este informe non é vinculante, pero ten carácter interpretativo da norma ou situación obxecto de exame e aplicación.

DIRECCIÓN XERAL DE URBANISMO
CONSELLERÍA DE VIVENDA E PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUTURAS

Edificio Administrativo de San Caetano
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela
T. 981 544 356
sxurb@xunta.gal
www.xunta.gal

