

## Informe sobre el régimen jurídico aplicable a la caducidad y a las prórrogas de las licencias urbanísticas. ( Ayuntamiento de Vilalba -Expediente XCP-25/018)

### ANTECEDENTES

**ÚNICO.-** El 11.04.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 2025/1056285) un escrito del Ayuntamiento de Vilalba a medio del que se formula la siguiente solicitud de informe:

*“En particular, solicito aclaración sobre los siguientes extremos:*

*- Determinación del plazo de caducidad de una licencia urbanística en aquellos casos en los que se no hubiera iniciado la ejecución de las obras autorizadas, así como los efectos que se derivarían de la citada caducidad.*

*- Procedimiento y requisitos para la solicitud y concesión de prórrogas, tanto en lo que atañe al inicio como a la finalización de las obras autorizadas por licencia urbanística.*

*- Número máximo de prórrogas que pueden concederse al amparo de la normativa urbanística de Galicia, tanto en lo que respecta al plazo de inicio de las obras como al plazo de finalización de las mismas.*

*- Requisitos formales y sustantivos que deben concurrir para la concesión de dichas prórrogas y las consecuencias jurídicas en caso de que las obras no se iniciaran o finalizaran una vez que hubiese transcurrido el plazo original o el prorrogado. ”*

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del *Decreto 36/2022, del 10 de marzo, por el que se crea y regula la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, le corresponde a este órgano consultivo la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo que se sometan a su consideración por parte de las entidades locales que figuran en el artículo 15, entre las que se encuentran las entidades locales de Galicia.

**SEGUNDA.-** El Ayuntamiento de Vilalba cuenta con normas subsidiarias de planeamiento municipal (NSP) aprobadas definitivamente por Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo el 03.13.1984, publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia de*

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



Lugo de fecha 30.04.1984, por lo que al tratarse de un planeamiento urbanístico no adaptado a la vigente *Lei 2/2016, del 10 de febrero, del suelo de Galicia*, el régimen jurídico que resulta de aplicación en función del tipo de suelo es el previsto en la disposición transitoria primera de dicha Ley.

**TERCERA.-** La consulta municipal se refiere de forma genérica al régimen jurídico aplicable a la caducidad de las licencias urbanísticas y a la posibilidad de su prórroga de acuerdo a la normativa urbanística vigente

En primer lugar, se debe poner de manifiesto que la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, no puede resolver, por vía de informe, cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia exclusiva municipal, que deberían de ser analizados, en cada caso, por el ayuntamiento como parte de la tramitación del correspondiente expediente administrativo.

A tal efecto, resulta esencial la concreción del supuesto de hecho para determinar las consecuencias jurídicas inherentes al mismo, pues constituye la premisa de la que parte la normativa aplicable. En particular, por su importancia ya que determina el régimen jurídico que resulta de aplicación, corresponde a la administración legalmente competente en cada expediente concreto determinar si concurren los supuestos de caducidad así como las posibles prórrogas.

En todo caso y en la medida en que algunas de las cuestiones que contribuyen a dar respuesta a la consulta formulada derivan de la necesaria interpretación de la normativa urbanística vigente, es posible hacer las siguientes consideraciones.

**CUARTA.-** En primer lugar, el ayuntamiento consulta sobre la determinación del plazo de caducidad de una licencia urbanística en aquellos casos en los que no se iniciara la ejecución de las obras autorizadas, así como los efectos que se derivan de dicha caducidad.

La normativa urbanística vigente, particularmente en los artículos 145 de la LSG y 359 del *Decreto 143/2016, del 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, del 10 de febrero, do solo de Galicia* (en adelante RLSG), regulan la caducidad de las licencias en los siguientes terminos:

*“Artículo 359. Caducidad de las licencias*

*1. Las licencias se otorgan por un plazo determinado tanto para iniciar como par terminar los actos amparados por ellas. Los plazos para la iniciación y el final de las obras se computarán desde el día siguiente al de la notificación al solicitante del otorgamiento de la licencia.*

*2. En el acto de otorgamiento de la licencia de edificación se determinarán los plazos de caducidad por causa de la demora en la iniciación y finalización de las obras, así como por causa de la interrupción de las mismas. En su defecto, el plazo de iniciación no podrá*

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



*exceder de seis meses y el de terminación, los tres años contados desde la fecha de su otorgamiento, y no se podrán interrumpir las obras por un tiempo superior a seis meses (artículo 145.1 de la LSG).*

*3. Los municipios podrán conceder una prórroga de los referidos plazos de licencia, previa solicitud expresa, siempre que la licencia fuese conforme a la ordenación urbanística vigente en el momento de concesión de la prórroga. Cada prórroga que se solicite no podrá ser por un plazo superior al inicialmente acordado. (artículo 145.2 de la LSG).*

*4. En el supuesto de edificaciones iniciadas, la concesión de la prórroga estará condicionada a que la edificación sea acabada exteriormente (artículo 145.3 de la LSG).*

*5. La caducidad será declarada por la Administración municipal tras el procedimiento con audiencia al interesado (artículo 145.4 de la LSG). El procedimiento de declaración de caducidad se iniciará de oficio por el ayuntamiento que otorga la licencia. El órgano competente para resolver puede adoptar medidas provisionales para la protección de los intereses públicos y de terceras personas, incluida la suspensión de los actos de uso del suelo o del subsuelo autorizados por la licencia, en los términos establecidos por la legislación del procedimiento administrativo común. En el procedimiento se dará audiencia a la persona titular de la licencia. La resolución será motivada y se notificará en los términos previstos por la legislación del procedimiento administrativo común en el plazo máximo de seis meses desde la notificación de la iniciación del procedimiento, transcurrido el mismo este caducará y se deberán archivar las actuaciones, de oficio o por solicitud de la persona autorizada, quedando sin efecto las medidas provisionales que hubiesen sido adoptadas. El procedimiento será archivado en el caso de que se justifique la irregularidad que motivó su iniciación, y se procederá de inmediato a iniciar o a terminar las obras en un plazo razonable a juicio del órgano competente, excepto que se aprecie reitearación o reincidencia en e incumplimiento.*

*6. La declaración de caducidad extinguirá los efectos de la licencia. Una vez notificada la caducidad de la licencia, las obras no se podrán iniciar ni proseguir si no se solicita y se obtiene una nueva licencia ajustada a la ordenación urbanística en vigor. Mientras no sea otorgada, no se podrán realizar más obras que las estrictamente necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes y el valor de lo ya realizado, previa autorización u orden de ejecución por parte do concello.”*

A la vista de lo señalado, resulta posible solicitar durante la vigencia de la licencia, las prórrogas que el promotor justificadoamente precise para el inicio y terminación, sujetas a los límites temporales señalados legalmente.

Las prórrogas podrán solicitarse mientras las licencias produzcan sus efectos, circunstancia que tendrá lugar mientras estas no están caducadas mediante resolución expresa o extinguidas, ya sea por renuncia, revocación o anulación. En este sentido, se puede citar a la STS 5039/2016, del 17 de noviembre de 2016.

En lo relativo a la determinación del plazo de caducidad de una licencia en el caso de que no se iniciaran las obras, debe partirse de la premisa de la necesaria declaración formal

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



de la caducidad de una licencia para determinar que se extinguieron sus efectos jurídicos y que, por lo tanto, no pueden ejecutarse o continuarse las obras amparadas en la misma. Ahora bien, debe de tenerse en cuenta que el citado procedimiento de declaración de caducidad, se configura como un procedimiento de oficio que resulta preceptivo para la administración competente.

En relación a los efectos de la declaración de caducidad, tal y como se contempla en el artículo ya señalado, la misma determina la extinción de los efectos jurídicos de la licencia otorgada y, una vez notificada la caducidad, las obras no se podrán iniciar ni proseguir si no se solicita y obtiene una nueva licencia ajustada a la ordenación urbanística en vigor. Mientras no sea otorgada, no podrán realizarse más obras que las estrictamente necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes y el valor de lo ya realizado, previa autorización u orden de ejecución por parte del Ayuntamiento.

Por lo tanto, la eficacia de las licencias está sujeta a un plazo de caducidad, pero admite expresamente la posibilidad de su prórroga *“siempre que la licencia fuese conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de concesión de la prórroga”*. Del mismo modo, prevé que la citada caducidad debe de ser declarada formalmente, una vez realizada la tramitación de un procedimiento administrativo en el que es preceptivo otorgarle audiencia al interesado legítimo.

En definitiva, la caducidad de una licencia puede ser declarada por el ayuntamiento en cualquier momento, una vez transcurridos los plazos para el inicio y la finalización de las obras autorizadas y siguiendo el procedimiento preceptivo establecido, con independencia de que no se hubiera iniciado la ejecución de las obras objeto de la misma.

**QUINTA.-** Por otro lado y en lo que se refiere de manera específica al supuesto y requisitos previstos en el apartado 3 del artículo 145 de la LSG, referido a las edificaciones iniciadas, con carácter previo a su análisis, conviene señalar que la citada regulación fue una novedad introducida por la LSG, como una medida destinada a promover o facilitar la terminación exterior de las edificaciones iniciadas, para reducir el impacto visual negativo de las construcciones inacabadas en el paisaje, especialmente en el rural.

En el citado apartado se alude expresamente al concepto de *“condición”*, en concreto *“estará condicionada”*. Las condiciones, en sentido técnico-jurídico, son cláusulas que alteran la eficacia del acto, bien postergando el inicio de su eficacia al cumplimiento de la condición (*condición suspensiva*) o bien limitando sus efectos al cumplimiento dun evento futuro (*condición resolutoria*).

En el ámbito urbanístico, el artículo 16.1 del Decreto de 17 de junio de 1995, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, recoge expresamente la posibilidad de que el acto de otorgamiento de las licencias está condicionado a la realización o cumplimiento de determinadas exigencias, estableciendo que *“las licencias quedarán sin efectos si se incumpliesen las condiciones a las que están subordinadas”*

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



Por añadidura, la citada condición está referida con claridad a que la edificación "sea acabada", en contraposición a que "esté acabada", por lo que una interpretación literal y que atienda al sentido propia de la redacción prevista no puede llevar a otra conclusión que entender que el acto de otorgamiento de la concesión de la prórroga de la licencia deberá establecer como condición que la edificación tendrá que estar terminada exteriormente una vez ejecutadas las obras amparadas por la prórroga de la licencia.

En cualquier caso, el acto de concesión de cada una de las prórrogas de la licencia es un acto discrecional del órgano municipal, como se deduce de la literalidad del citado artículo 145.2 de la LSG, que señala que los municipios podrán conceder prórroga, lo que les obliga a considerar las circunstancias concurrentes para adoptar su decisión.

**SEXTA.-** La segunda consulta formulada por el ayuntamiento se refiere al procedimiento y requisitos para la solicitud y concesión de prórrogas, tanto en lo que respecta al inicio como a la finalización de las obras autorizadas por licencia urbanística. A tal efecto cabe señalar que los ayuntamientos podrán conceder prórroga de los referidos plazos de licencia, después de la solicitud expresa, siempre que la licencia sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de la concesión de la prórroga, y cada prórroga que se solicite no podrá ser por un plazo superior al inicialmente acordado ( artículo 145.2 de la LSG).

En cuanto al procedimiento, la regulación contenida en el artículo 145 de la LSG, unicamente establece la necesidad de solicitud expresa, sin perjuicio de que para lo que no esté previsto expresamente y resulte necesario, podrán resultar aplicables complementariamente, en su caso, las reglas generales previstas para el procedimiento administrativo en la normativa vigente, especialmente en la *Ley 39/2015, del 1 de octubre, del procedimiento administrativo común*.

En lo relativo a los requisitos, tal e como exige el artículo analizado, la licencia tiene que ser conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de la concesión de la prórroga, y en el supuesto de edificaciones iniciadas, tal y como ya se indicó con anterioridad, la concesión de la prórroga estará condicionada a que la edificación sea rematada exteriormente, una vez ejecutadas las obras amparadas por la prórroga de la licencia (*artículo 145.3 de la LSG*).

**SÉPTIMA.-** En lo referente al número máximo de prórrogas que pueden concederse al amparo de la normativa urbanística de Galicia, tanto en lo que respecta al plazo de inicio de las obras como al plazo de finalización de las mismas, la LSG no limita el número de prórrogas que se pueden conceder, siempre que no se supere el plazo otorgado para el inicio y la finalización de las obras.

Finalmente, en lo que se refiere a los requisitos formales y sustantivos que deben concurrir para la concesión de las citadas prórrogas, y para evitar reiteraciones, nos remitimos a lo señalado respecto de esta cuestión en las consideraciones cuarta y quinta de este informe. Por otro lado y en lo que afecta a las consecuencias jurídicas en

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



caso de que las obras no se iniciaran o finalizaran una vez transcurrido el plazo original o el prorrogado, en el caso de no haberse iniciado las obras se deberá de solicitar una nueva licencia; y si no están acabadas, habrá que analizar cada caso a los efectos de determinar, en su caso, la adopción por parte de la administración competente de las medidas precisas para que se proceda a la restauración de la legalidad conforme al procedimiento legalmente establecido.

En este punto, hay que hacer una referencia especial a la regulación prevista en el artículo 153 de la LSG, en su redacción dada por la *Ley 10/2023, del 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*, en el que está previsto, para los efectos de declarar la caducidad de la acción, que el concepto de obra totalmente terminada permite excepcionar que resten por ejecutar las obras: " ... relativas a los revestimientos exteriores de paramentos y cubiertas que no resulten exigibles como condición técnica de seguridad de la edificación".

En relación a la citada regulación y a los efectos de poder aplicar el citado artículo, la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio tuvo ocasión de pronunciarse sobre el alcance de la expresión "condición técnica de seguridad de la edificación" en el marco del concepto de obra terminada, en el expediente XCP-24/09, que está publicada en la página web de la Consellería de Vivenda e Planificación de Infraestructuras y disponible en el siguiente enlace:

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

En ese caso, el apartado 2 del mismo artículo 153 contempla la siguiente consecuencia jurídica: " En el caso de que falten por ejecutar obras relativas a los revestimientos exteriores de paramento y cubiertas, la administración competente ordenará a las personas propietarias que ejecuten las obras necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en la letra b) del apartado 1 del artículo 136. Estas obras se ejecutarán íntegramente a costa de las personas propietarias, sin que resulte de aplicación el límite al que se refiere el apartado 3 del artículo 136. En caso de incumplimiento de la orden, se procederá con arreglo a lo previsto en los apartados 4 y 5 del artículo 136."

Por lo tanto, solo en el caso de tratarse de edificaciones rematadas de acuerdo a lo indicado anteriormente, en las que haya transcurrido el plazo de caducidad de seis años sin que se adoptaran medidas de restauración de la legalidad urbanística, entraría en juego el régimen previsto en el artículo 90.2 de la LSG para las edificaciones que no resulten totalmente compatibles con el planeamiento urbanístico, por remisión expresa del artículo 153 de la LSG que establece que en las citadas edificaciones en suelo rústico podrá "mantenerse el uso preexistente, aunque se trate de usos no ajustados á la normativa urbanística vigente; también se admitirán los cambios de uso, siempre que se trate de un uso permitido en esta clase de suelo. En ambos casos, después del título habilitante de naturaleza urbanística y sin necesidad de autorización urbanística autonómica, se admitirán las obras de conservación, mantenimiento, reforma y rehabilitación, sin que, en ningún caso, pueda ampliarse la edificación"

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](http://www.xunta.gal)



**OCTAVA.-** Efectuadas las anteriores precisiones es necesario tener en cuenta que la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones la interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no puede resolver, por vía de informe, cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, del 10 de marzo.

Le corresponde al ayuntamiento, en el marco del procedimiento relativo al otorgamiento del correspondiente título habilitante municipal de naturaleza urbanística, valorar si procede la concesión de la prórroga solicitada, teniendo en cuenta la documentación obrante en el expediente y las demás circunstancias concurrentes.

En todo caso y, por si pudiera resultar de utilidad, la Comisión Permanente da Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio, tuvo ocasión de pronunciarse sobre la caducidad y la prórroga de las licencias en los expedientes XCP-24-061 y XCP-24-045, disponibles en el siguiente ligazón:

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

## CONCLUSIONES

**1.-** Las prórrogas podrán solicitarse mientras las licencias produzcan sus efectos, situación que tendrá lugar mientras no estén caducadas mediante resolución expresa ou extinguidas ya sea por renuncia, revocación o por anulación.

La caducidad de una licencia puede ser declarada por el ayuntamiento en cualquier momento, una vez transcurridos los plazos para inicio y finalización de las obras autorizadas y siguiendo el procedimiento preceptivo establecido, con independencia de que no se hubiera iniciado la ejecución de las obras objeto de la misma.

La citada declaración determina la extinción de los efectos jurídicos de la licencia otorgada, no pudiendo iniciarse ni proseguir con las obras si no se solicita y obtiene una nueva licencia ajustada a la ordenación urbanística en vigor. Mientras no sea otorgada, no se podrán realizar más obras que las estrictamente necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes y el valor de lo ya realizado, previa autorización u orden de ejecución por parte del ayuntamiento.

**2.-** En lo relativo al procedimiento para la solicitud y concesión de prórrogas, el artículo 145 de la LSG establece la necesidad de que la solicitud sea expresa, sin perjuicio de que puedan resultar aplicables complementariamente, en su caso, las reglas generales previstas para el procedimiento administrativo en la normativa vigente, especialmente en la *Ley 39/2015, del 1 de octubre, del procedimiento administrativo común*.

En todo caso, la licencia deberá estar de acuerdo con la ordenación urbanística vigente en el momento de la concesión de la prórroga y cada prórroga que se solicite no podrá

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](http://www.xunta.gal)



ser por un plazo superior al inicialmente acordado. Así mismo, en el supuesto de edificaciones iniciadas, la concesión de la prórroga estará condicionada a que la edificación sea terminada exteriormente una vez ejecutadas las obras amparadas por la prórroga de la licencia.

**3.-** En cuanto al número máximo de prórrogas que pueden concederse al amparo de la normativa urbanística de Galicia, tanto respecto al plazo de inicio de las obras como al plazo de finalización de las mismas, la LSG no limita el número de prórrogas que se pueden conceder, siempre que no se supere el plazo otorgado para el inicio o la terminación de las obras.

**4.-** Por lo que se refiere a las consecuencias jurídicas en caso de que las obras no se iniciaran o finalizaran una vez transcurrido el plazo original o el plazo prórrogado, en el caso de no haberse iniciado las obras deberá solicitarse una nueva licencia; y de no estar terminadas, habrá que analizar en cada caso el supuesto concreto y el estado de ejecución de las mismas a efectos de determinar, en su caso, la adopción por parte de la administración competente de las medidas precisas para que se proceda a la restauración de la legalidad urbanística de acuerdo al procedimiento legalmente establecido en el artículo 153 de la LSG.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar la imposibilidad de resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, este informe no es vinculante, pero tiene carácter interpretativo de la norma o situación objeto de examen y 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

