

**Miguel Ángel
García Valderrey**
Asesor Jurídico
de Administración
Local

ALCANCE DEL CONTROL DE LEGALIDAD DE LA LICENCIA URBANÍSTICA

RESUMEN

La Administración, titular de la competencia de control de la legalidad urbanística, coteja la petición de licencia con la norma urbanística aplicable para, en caso de ajustarse la solicitud al régimen jurídico urbanístico, otorgar la mencionada licencia. Si un tercero cuestiona la legalidad del acto administrativo de concesión de licencia, deberá alegar y probar la ilegalidad de la misma apelando a las normas urbanísticas vigentes al momento de la concesión.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.

1. Ámbito material de la intervención de la Administración en las licencias.
2. Exclusión de normativas específicas en la intervención de las licencias de obras.
3. Actos constructivos sujetos a otras autorizaciones además de la licencia de obras.
4. Actos constructivos parciales: intervención a través de licencias.

II. JURISPRUDENCIA.

1. Concepto de licencia.
2. Notas características de la licencia.
3. Ámbito material del control de legalidad en las licencias.
4. Ámbito temporal del control de legalidad en las licencias.

III. PRÁCTICA ADMINISTRATIVA.

1. Requerimiento de subsanación del Ayuntamiento para la presentación de certificados, informes u otras autorizaciones exigidas por la normativa especial, en las que carezca de competencia de intervención la Administración municipal.
2. Escrito del interesado acompañando los documentos requeridos en subsanación.
3. Informe técnico en relación aquellas instalaciones especializadas que no son objeto de regulación específica y de las que la Administración Local carece de competencias para su intervención.
4. Informe técnico relativo a licencias parciales en un edificio.

IV. NORMATIVA AUTONÓMICA.

I. INTRODUCCIÓN

La licencia urbanística es un acto administrativo de autorización por cuya virtud se lleva a cabo un control previo de la actuación proyectada por el administrado verificando si se ajusta o no a las exigencias del interés público, tal como han quedado plasmadas en la ordenación vigente: si es ésta la que determina el contenido del derecho de propiedad, es claro que este derecho ha de ejercitarse «dentro de

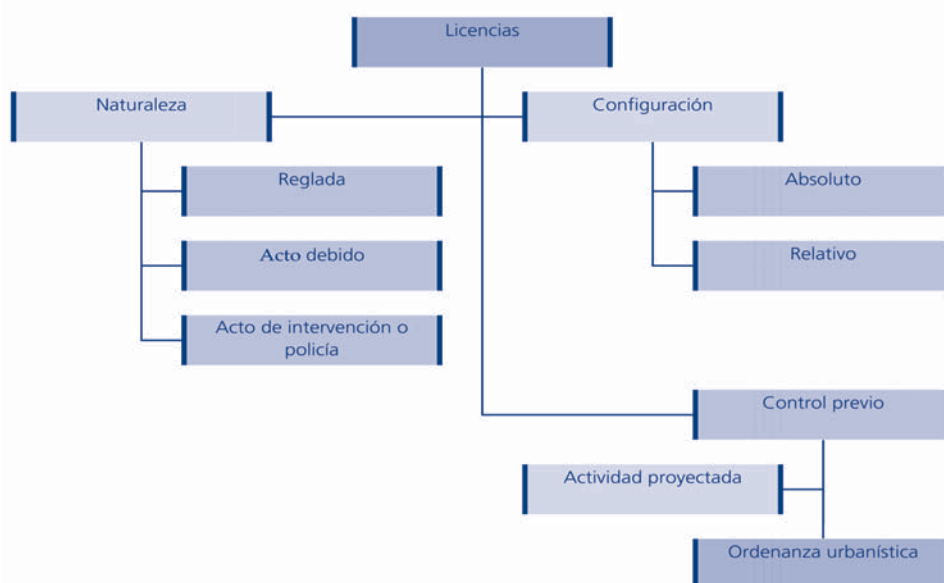
los límites y con cumplimiento de los deberes» establecidos por el ordenamiento urbanístico.

La licencia de naturaleza rigurosamente reglada constituye un acto debido en cuanto a que necesariamente «debe» otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable (STS de 14-4-93). La legislación urbanística declara sujetos a autorización previa los actos de edificación y uso del suelo.

La licencia se configura legalmente como una medida de intervención o policía administrativa, habida cuenta de que la sujeción a licencia previa implica una prohibición absoluta (el ordenamiento jurídico excluye para las actividades de edificación y uso del suelo el régimen de libre ejercicio); y una relativa (sólo si el proyecto no deja de ajustarse al ordenamiento jurídico urbanístico la licencia será otorgada). Se trata, pues, de un acto administrativo que

incide no sobre el contenido del derecho a edificar o usar el suelo, lo cual es objeto del planeamiento, sino sobre su ejercicio. En este sentido se considera que se trata de un acto reglado.

Las licencias de obras, a diferencia de las autorizaciones que implican autorizaciones de funcionamiento, se conceden para una operación singular y concreta, conforme a las normas de planeamiento que le son de apli-



cación. Exigen por ello una apreciación por parte de la Administración autorizante de la realidad del estado de cosas que existe en el momento en que se debe otorgar, para determinar si la misma se acomoda o no a las normas establecidas para garantizar el interés público, que justifica la sumisión a un control *ex ante* del acto de que se trata [sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 21 de febrero de 2000].

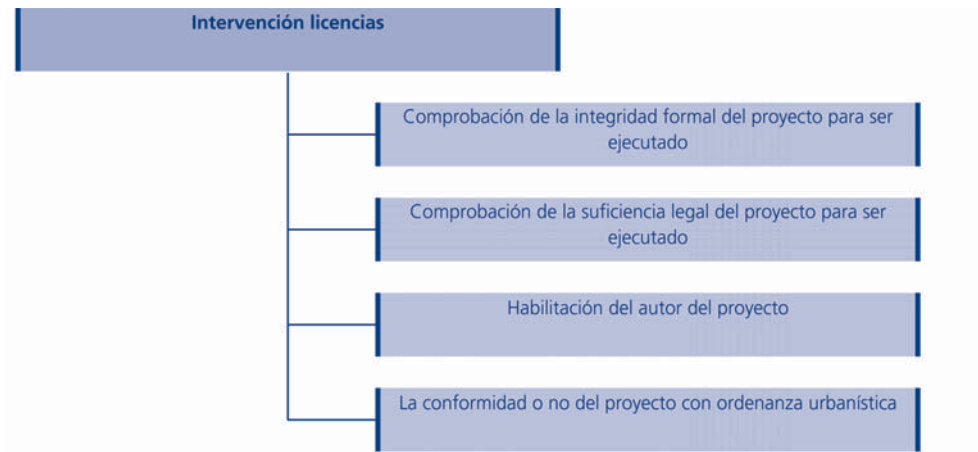
Con base en lo anterior podemos mantener que la Administración, titular de la competencia de control de la legalidad urbanística, coteja la petición de licencia con la norma urbanística aplicable para, en caso de ajustarse la solicitud al régimen jurídico urbanístico, otorgar la mencionada licencia. Si un tercero cuestiona la legalidad del acto administrativo de concesión de licencia, deberá alegar y probar la ilegalidad de la misma apelando a las normas urbanísticas vigentes al momento de la concesión.



1. Ámbito material de la intervención de la Administración en las licencias

La intervención que realizan los Ayuntamientos en las licencias urbanísticas se circunscribe, como norma general, a las siguientes materias: comprobación de la integridad formal del proyecto técnico o la documentación exigible

para ser ejecutada a la obra o instalación y ser implantadas las actividades; la suficiencia legal del proyecto técnico para ejecutar las obras, instalaciones e implantar las actividades; la habilitación legal del autor o autores del proyecto, en caso de ser exigibles; y la conformidad del proyecto con la ordenación urbanística.

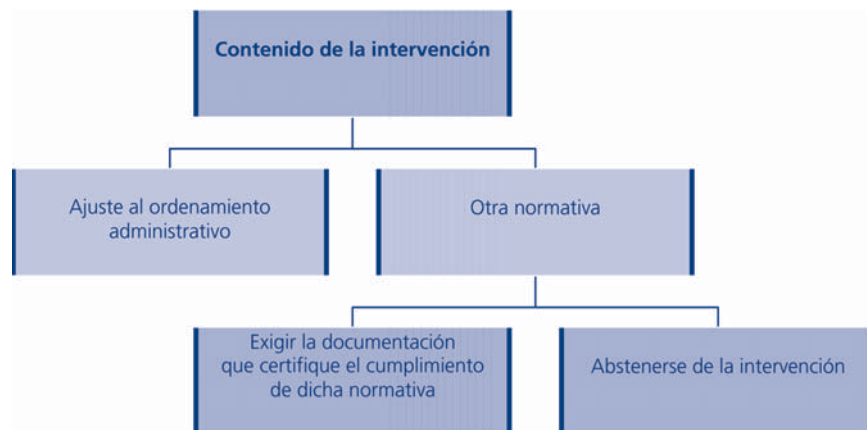


La intervención municipal en ningún caso puede controlar los aspectos técnicos relativos a la seguridad estructural de las construcciones o la calidad de los elementos o materiales empleados.

la vigilancia de las condiciones proyectadas de la edificación respecto a la ordenación urbanística del término municipal, así como al resto de la normativa sectorial de aplicación. Es evidente que la Administración municipal no puede intervenir la acción proyectada en relación a otras normativas específicas cuya intervención corresponda a otra Administración, limitándose en este caso a solicitar las autorizaciones, certificados boletines legalmente establecidos.

2. Exclusión de normativas específicas en la intervención de las licencias de obras

La labor principal de la intervención municipal en las licencias urbanísticas se centra en



La intervención municipal en el control de las instalaciones especializadas de los edificios que no sean objeto de regulación específica se limitará a la comprobación de su existencia como dotación al servicio de los edificios, así como de la reserva de espacios o locales técnicos con condiciones reglamentarias para su alojamiento y del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la normativa aplicable para aminorar sus repercusiones ambientales. No incluirá la comprobación de las normativas específicas, cuando su control mediante autorizaciones, certificados o boletines, corresponda a otra Administración Pública.

3 Actos constructivos sujetos a otras autorizaciones además de la licencia de obras

En aquellas actividades que por su naturaleza estén sujetas a autorizaciones administrativas previas de otras Administraciones Públicas, la intervención municipal se limitará a requerir, junto con la solicitud, la copia de las mismas o la acreditación de que han sido solicitadas. Las licencias urbanísticas, en el caso de no haberse acreditado aún todas las restantes autorizaciones, se otorgarán sin perjuicio y reservas de las que aún estén pendientes, no adquiriendo eficacia sino tras la obtención de todas ellas.

4. Actos constructivos parciales: intervención a través de licencias

Cuando la licencia solicitada se refiera a la intervención parcial en un edificio, local o actividad, el control municipal se circunscribirá a la actuación pretendida y, en su caso, a la repercusión que pueda tener en el resto del edificio, local o actividad o su entorno. La licencia solicitada se tramitará sin perjuicio de las medidas de protección de la legalidad urbanística que puedan proceder para regularizar situaciones preexistentes distintas de la actuación solicitada.

II. JURISPRUDENCIA

1. Concepto de licencia

Nuestra jurisprudencia ha venido a considerar que «Las licencias de obras, a diferencia de las autorizaciones que implican autorizaciones de funcionamiento, se conceden para una operación singular y concreta, conforme a las nor-

mas de planeamiento que le son de aplicación. Exigen por ello una apreciación por parte de la Administración autorizante de la realidad del estado de cosas que existe en el momento en que se debe otorgar, para determinar si la misma se acomoda o no a las normas establecidas para garantizar el interés público, que justifica la sumisión a un control “ex ante” del acto de que se trata [Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 21 febrero 2000]». Es decir, la licencia es un acto de autorización por cuya virtud se lleva a cabo un control previo de la actividad proyectada por el administrado, verificando si se ajusta o no a las exigencias del interés público urbanístico, tal y como han quedado plasmadas en la ordenación vigente. En consecuencia, resulta claro que las facultades del derecho de propiedad han de ejercerse «dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes» establecidos en el ordenamiento urbanístico.

2. Notas características de la licencia

Nuestra jurisprudencia ha venido a entender que se ha destacado de las licencias su carácter reglado (no está, por tanto, sujeta a razones de oportunidad o conveniencia), de manera que el otorgamiento de toda licencia requiere el examen previo de las circunstancias concurrentes y exige, por tanto, un juicio de contraste o valoración por la Administración competente de la legalidad de las mismas, o, en definitiva, de su concordancia con el interés público urbanístico. En este sentido, y dado su carácter reglado, es un acto debido, en el sentido que ha de otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable. Por último se ha destacado que no sólo son reglados los actos de concesión de licencia, sino también su contenido, y que como tal técnica de control para velar por el cumplimiento de la ordenación urbanística no puede desnaturalizarse y convertirse en medio para conseguir fuera de los cauces legítimos un objetivo distinto.

3. Ámbito material del control de legalidad en las licencias

La doctrina legal indica que la licencia urbanística no es un medio de control de la legalidad en general, sino de la legalidad urbanística en particular, de suerte que la licencia-acto reglado no puede ser utilizada como instrumento

de tutela de aquellos bienes, sino que debe concederse a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero (artículo 12 RSCL) a no ser que conste de forma manifiesta, notoria o indiscutible la titularidad municipal de la parcela afectada por la construcción proyectada (sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1986 —RJ 1986/2310—; 27 de abril de 1987 —RJ 1987/4761—; 23 de enero de 1990 —RJ 1990/345—, etc.).

Por otro lado, nuestros Tribunales han precisado que la legalidad urbanística no ostenta carácter dispositivo quedando a voluntad de las partes, individuales o colectivas, su modificación, sino que, al contrario, constituyen normas de orden público que vinculan a los particulares y a todos los poderes públicos con o sin competencias urbanísticas.

4. **Ámbito temporal del control de legalidad en las licencias**

La invalidez de las licencias no se resuelve conforme a normas de planeamiento futuras, sino, según jurisprudencia unánime, conforme a las normas de planeamiento que resulten aplicables a las mismas en el momento de su concesión en vía administrativa. Como se dijo en la STS de 4 de julio de 1997, las licencias urbanísticas son actos reglados que se otorgan conforme al planeamiento en vigor —bien sea éste el vigente en el momento de la solicitud o en el momento de la decisión—, pero nunca conforme a un planeamiento futuro. Las solicitudes de licencia no generan

expectativas respecto del planeamiento futuro [Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 15 junio 2001. En el mismo sentido, sentencias de 25 de mayo de 2001, 20 de octubre y 17 de abril de 1998, entre otras muchas]. Como vemos, las licencias urbanísticas deben otorgarse conforme a las normas de tal naturaleza que le sean de aplicación. Normas que tienen que estar vigentes al momento de la petición o de la resolución, según los casos. Criterio de rigurosa temporalidad que no sólo se desprende de la legislación urbanística, estatal o autonómica, sino que incluso ha sido recogido por el Código Penal cuando, en su artículo 320, dice: «1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas urbanísticas vigentes será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de seis meses a dos años o la de multa de doce a veinticuatro meses». Y hemos visto anteriormente que un planeamiento futuro nunca legitima la concesión de una licencia actual. O dicho de otra forma, no puede otorgarse una licencia contemplando sólo un futuro planeamiento.

III. **PRÁCTICA ADMINISTRATIVA**

A continuación señalamos una serie de documentos que pueden ser útiles en relación a la intervención del Ayuntamiento mediante las licencias de obras.

1. **Requerimiento de subsanación del Ayuntamiento para la presentación de certificados, informes u otras autorizaciones exigidas por la normativa especial, en las que carezca de competencia de intervención la Administración municipal**

ACUERDO.

ASUNTO: SOBRE LA SUBSANACIÓN DE LA SOLICITUD A LA LICENCIA DE OBRAS CONSISTENTE EN ..., EL EXPEDIENTE DE OBRAS DE REFERENCIA ...

Con fecha D. ..., con DNI ..., y domicilio efectos de notificaciones en ..., presenta ante esta Administración solicitud para la realización de las siguientes obras: ..., conforme al proyecto redactado por ...

Analizado el proyecto, se considera necesario que el mismo cuente con carácter previo con las siguientes autorizaciones:

...

Considerando que, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la L 30/1992 de 26 nov. (Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos legalmente exigidos, se requerirá al interesado para que en un plazo de 10 días subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que si así no lo hiciere, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictaminada en los términos previstos en el artículo 42 indica la Ley.

En su virtud, y en ejercicio de las competencias concedidas en el artículo 21.1 de la Ley 7/85, de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, por medio del presente,

HE RESUELTO:

Primero.—Requerir a D. ... en relación a la licencia de obras para ..., de conformidad con el proyecto técnico redactado por ..., para que subsane la solicitud de licencia de obras en los siguientes términos:

...

Segundo.—El plazo para realizar la subsanación será de 10 días, indicando que si no se hiciere la subsanación, se tendrá al solicitante por desistido en su petición, previa resolución en los términos establecidos en el artículo 42 de la Ley 30/92.

Tercero.—Notificar la presente resolución al interesado.

Así lo manda y firma el Sr. Alcalde-Presidente, por, ante mí, el Secretario, de todo lo cual doy fe en ... a ... de ...

EL ALCALDE. EL SECRETARIO.

Fdo.: Fdo.:

2. Escrito del interesado acompañando los documentos requeridos en subsanación

AL SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE PUNTOS SUSPENSIVOS

D. ..., con DNI ..., y con domicilio efectos de notificaciones en ..., ante el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de ... comparece y como mejor proceda en Derecho

DICE:

Que mediante resolución de fecha ... se requirió a esta parte la subsanación de deficiencias de su solicitud para el otorgamiento de la licencia de obras para ..., en el expediente de referencia ...

...

A fin de dar cumplimiento a la subsanación requerida, adjunto al presente se acompaña la siguiente documentación:

...

En su virtud,

SE SOLICITA:

Que sea admitida la documentación adjunta al presente y se continúe con el procedimiento para la concesión de la licencia de obras solicitadas.

En ... a ... de ... de ...

EL INTERESADO.

FIRMA.

ANEXO.

(COPIAS DE LOS BOLETINES, CERTIFICADOS DE ACUERDO, CONTRATOS, ETCÉTERA)

3. Informe técnico en relación aquellas instalaciones especializadas que no son objeto de regulación específica y de las que la Administración Local carece de competencias para su intervención

INFORME.

ASUNTO: SOBRE EL EXPEDIENTE DE LICENCIA DE OBRAS NÚMERO ..., EN RELACIÓN A INSTALACIONES ESPECIALIZADAS, CUYA INTERVENCIÓN EXCEDE DEL ÁMBITO MUNICIPAL.

Analizado el proyecto para la obra ..., de conformidad con la redacción dada por D. ..., y sin perjuicio del resto de actuación interventora sobre dicho proyecto, se desea expresamente informar en dicho proyecto figuran las siguientes instalaciones especializadas:

...

Respecto a estas instalaciones, este informe únicamente interviene los aspectos relativos a la reserva de espacios para dichas instalaciones y el cumplimiento de la normativa desde un punto de vista urbanístico, no ampliándose contenido de este informe a la comprobación de aspectos señalados a normativas específicas, cuya competencia excede a esta Administración.

En base a lo resaltado en el párrafo anterior

SE INFORMA:

...

Es todo cuanto se tiene el honor de informar desde un punto de vista técnico, sin perjuicio de mejor opinión.

En ... a ... de ... de ...

EL TÉCNICO.

FIRMA.

4. Informe técnico relativo a licencias parciales en un edificio

INFORME TÉCNICO.

ASUNTO: SOBRE EL EXPEDIENTE DE LICENCIA DE OBRAS NÚMERO ...

Visto el proyecto para la obra ..., redactado por ...

Resultando que el objeto de la obra afecta parcialmente al inmueble sito en ...

Atendiendo a la necesidad de intervenir municipalmente la obra parcial solicitada, se precisa que este informe se ciñe únicamente a las obras parciales contenidas en el proyecto técnico indicado, procediendo a

INFORMAR:

...

Sin perjuicio de lo anterior, y en aras a la repercusión que la obra puede tener respecto al resto del edificio, se procede a

INFORMAR:

...

Sobre la base de lo anterior procede proponer las siguientes medidas de protección de la legalidad urbanística, para regularizar situaciones preexistentes distintas a la actuación solicitada:

...

Es todo cuanto se tiene el honor de informar desde un punto de vista técnico sin perjuicio de mejor opinión.

En ... a ... de ... de ...

EL TÉCNICO.

FIRMA.

IV. NORMATIVA AUTONÓMICA

Andalucía

Artículos 169 y siguientes de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Aragón

Artículos 229 y siguientes de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

Asturias

Artículos 563 y siguientes del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

Cantabria

Artículos 183 y siguientes de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

Castilla-La Mancha

Artículos 160 y siguientes del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Castilla y León

Artículos 287 y siguientes del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Cataluña

Artículos 234 y siguientes del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo.

Extremadura

Artículos 175 y siguientes de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

Galicia

Artículos 194 y siguientes de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

La Rioja

Artículos 192 y siguientes de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

Madrid

Artículos 151 y siguientes de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Murcia

Artículos 214 y siguientes del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.

Navarra

Artículos 189 y siguientes de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

País Vasco

Artículos 207 y siguientes de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

Valencia

Artículos 465 y siguientes del Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.