

CAPÍTULO IV

LICENCIA DE OBRAS

1. REGULACIÓN

a) **Legislación estatal.** En la regulación estatal sobre licencias de obra, cabe distinguir dos niveles: el primero está compuesto por la LSV y los preceptos del TRLS no anulados por la STC 61/1997 (que no incidió sustancialmente en el régimen de la licencia de obra) que la LSV mantenga vigentes (v. su DD Única). Estas normas deben ser respetadas por las CCAA que ejerzan su competencia exclusiva para legislar sobre urbanismo (art. 148.1.3º CE), si bien podrán desarrollar aquellos preceptos estatales que tengan el carácter de legislación básica. Las CCAA podrán, además, innovar el Derecho urbanístico estatal, pero siempre que la nueva regulación no invada competencias reservadas al Estado, como sucedería, por ejemplo, con aquellas que supongan desigualdades en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos con respecto al resto del Estado (cfr. art. 149.1.1º CE), que constituyan una regulación del procedimiento administrativo o de la expropiación forzosa por motivos urbanísticos (cfr. art. 149.1.18º CE), etc.

En la STC 207/1999 el TC ha determinado la inconstitucionalidad de la norma autonómica que sancionaba a Notarios y Registradores que escriturasen e inscribiesen la transmisión de viviendas sujetas a derechos de tanteo o retracto legal urbanístico sin la constancia de las oportunas notificaciones a la Administración titular de estos derechos. Los argumentos del TC son aplicables a cualquier regulación autonómica relativa, por ejemplo, al cumplimiento de las normas técnicas, controles de calidad o habitabilidad de las edificaciones. Los controles notariales y registrales que, eventualmente, las CCAA establecieran serían de cumplimiento obligatorio para Notarios y Registradores, pero las CCAA no podrían tipificar su incumplimiento como una infracción, pues ello no constituiría una infracción urbanística sino un ilícito disciplinario de exclusiva competencia estatal.

El resto de la regulación estatal sobre licencias de obra está compuesto por el RDUR, el RS, el RPU, el RGU y el RD 635/1964. En la medida en que no reiteren reglas contenidas en la LSV o en los preceptos vigentes del TRLS, la regulación citada se mantiene como derecho supletorio,

que, según la STC 61/1997, ni siquiera el Estado podrá modificar al carecer de competencias sobre urbanismo.

b) Legislación autonómica. Todas las CCAA disponen de normativa propia sobre la licencia de obra. Sin perjuicio de las oportunas indicaciones que se harán en las páginas que siguen, señalamos ahora las normas autonómicas de forma conjunta.

La legislación autonómica sobre la licencia de obras es, fundamentalmente, la siguiente: Andalucía (Ley 7/2002), Aragón (Ley 5/1999, modificada por la Ley 24/2003), Asturias (D Legislativo 1/2004), Baleares (Leyes 8/1988 y 10/1990, modificada por Leyes 2/1992, 6/1997 y 6/1999; art. 14 Ley 6/1993, art. 17 Ley 8/1995 y Ley 6/1997, modificada por Ley 9/1997, Ley 6/1999 y Ley 9/1999; Ley 14/2000, modificada por Ley 10/1993), Canarias (D Leg. 1/2000, modificado por Leyes 2/2000, 4/2001, 6/2001, 2/2002, 2/2003, 6/2003, 19/2003), Cantabria (Ley 2/2001, modificada por Leyes 9/2001, 10/2002 y 2/2003), Castilla-La Mancha (Ley 2/1998, modificada por Ley 1/2003), Castilla y León (art. 19 Ley 5/1993; Ley 5/1999, modificada por Leyes 10/2002, 21/2002 y 13/2003), Cataluña (Ley 2/2002), Extremadura (Ley 15/2001, modificada por Ley 6/2002), Galicia (Ley 9/2002), Madrid (Ley 9/2001, modificada por Leyes 14/2001 y 9/2003), Murcia (Ley 1/2001), Navarra (Ley 35/2002), La Rioja (Ley 10/1998, modificada por Ley 10/2003), País Vasco (Ley 5/1998) y Valencia (Ley 4/1992, modificada por la Ley 2/1997 y Ley 16/2003; Ley 6/1994, modificada por Ley 16/2003; arts. 26 y ss. Ley 3/2004).

c) Ordenanzas municipales. A través de ordenanzas fiscales, las Entidades locales pueden regular los tributos que la legislación estatal y autonómica les reconocen como propios (art. 106 LBRL), entre ellos, las tasas por otorgamiento de licencias urbanísticas y el ICIO (cfr. arts. 20 y ss., 101 y ss. Ley 39/1988, tras las modificaciones introducidas por las leyes 25/1998 y 50/1998). Ahora bien, dado el principio de reserva de ley que rige en materia tributaria (art. 133 CE), los Ayuntamientos no pueden establecer nuevos tributos ni modificar la naturaleza de los ya existentes, por ejemplo, no pueden desnaturalizar una tasa para convertirla en un impuesto (cfr. STS cont. 14.4.1998, RA 6324).

2. ACTOS SUJETOS A LICENCIA

a) Significado de la sujeción. La licencia de obras en un acto de intervención de la Administración en la actividad de edificación y uso del suelo por el que se autoriza el derecho a edificar. La licencia no es constitutiva de este derecho, pues el contenido del mismo y su extensión vienen determinados por el Ordenamiento urbanístico (la ley y los planes de ordenación del suelo), cuya conformidad con el acto de edificación pretendido la Administración se limita a fiscalizar (entre las últimas, STS cont. 27.9.1999, RA 6970).

b) Acto de edificación. Se requiere licencia para «todo acto de edificación» (art. 242.1 TRLS). Los arts. 21.1 RS y 1.1 a 6 RDUR se refieren a obras de nueva planta, ampliación, modificación del aspecto exterior y disposición interior de los edificios y a los usos y obras provisionales. Esta enumeración es meramente enunciativa (STS cont. 20.1.2003, RA 673), pues existe transformación material del suelo incluso en los cambios de destino atribuidos a los espacios, por ejemplo, en los cerramientos de terrazas o porches (SSTS cont. 21.11.1989, RA 8316; 31.1.1994, RA 503), o en los cubrimientos de terrazas situadas en áticos con instalaciones

empotradas en la estructura del edificio (SSTS cont. 26.1.1979, RA 232; 30.12.1986, RA 1681; 5.7.1997, RA 5722; 26.11.1998, RA 8611).

La legislación urbanística relativa a la licencia de obras no ha sido afectada por la LOE, pues su art. 5 se limita a recordar la existencia de esta regulación, que, por otra parte, es aplicable a «todo acto de edificación», y no solamente a las obras a las que se refiere el art. 2.2 LOE.

Se requiere licencia aunque el interesado disponga de un título civil para realizar las obras. Por ejemplo, el acuerdo de la comunidad de propietarios en régimen de PH, el consentimiento del arrendador (STS cont. 14.4.1983, RA 2811), o una sentencia de la Jurisdicción civil que autorice la realización de las obras (STS cont. 30.3.1987, RA 4165). También están sujetos a licencia los actos edificatorios realizados en el ejercicio de un derecho de superficie, aunque sea sobre suelo municipal (STS cont. 30.7.1999, RA 7113).

Como concluye la sentencia últimamente citada, puede cobrarse la correspondiente tasa [v. el apartado 9 a) de este Capítulo], pues la concesión de licencia requiere la fiscalización de aspectos diferentes (urbanísticos) a los que se controlan en la adjudicación de obras.

c) Sujeción de obras mayores y menores. Aunque, como veremos, tengan un régimen diverso, están sujetas a licencia las obras mayores y menores (STS cont. 2.4.1991, RA 3277). Estas últimas, definidas en Asturias (art. 228.2 del D Legislativo 1/2004), Baleares (art. 7.2 Ley 10/1990), Galicia (art. 195.3 Ley 9/2002) y Murcia [art. 214 c)], son aquéllas de sencillez técnica, escasa entidad constructiva y económica que no alteran el volumen ni afectan a la estructura, diseño exterior y condiciones de habitabilidad o seguridad de un inmueble (cfr. SSTS cont. 6.3.1978, RA 920; 19.7.1994, RA 5618; 12.5.1999, RA 3631).

En Castilla-La Mancha (cfr. art. 157 en relación con el art. 165.1 Ley 2/1998) la realización de obras menores no requiere licencia sino simplemente una *comunicación previa* a la Administración municipal. Las obras menores podrán iniciarse transcurridos 15 días desde la comunicación sin respuesta de la Administración, que, en todo caso, podrá instar en cualquier momento la subsanación de defectos o irregularidades. En Cataluña también se prevé que las Ordenanzas Municipales puedan sujetar las obras menores no a licencia sino a un régimen de comunicación previa (art. 179.4 Ley 2/2002).

d) Obras en suelo no urbanizable. El art. 20.1 II LSV permite que, excepcionalmente, puedan autorizarse obras en suelo no urbanizable. El precepto dispone que tales actuaciones deberán ser de interés público y que no cabrán en suelo no urbanizable que, según el art. 9.1 LSV, esté sujeto a algún régimen especial de protección.

No obstante, las CCAA no excluyen la posibilidad de autorizar intervenciones en suelo especialmente protegido, siempre que las mismas no menoscaben sus valores (por ej., Andalucía, art. 52 Ley 7/2002; Cataluña, arts. 47 y sigts. Ley 2/2002; Extremadura, art.

24 y concordantes de la Ley 15/2001; Madrid, arts. 28 y 29 Ley 9/2001; Navarra, art. 113 Ley 35/2002).

Corresponde a las CCAA determinar si tales obras son posibles y cuál es el procedimiento para ello. Muchas legislaciones autonómicas ha seguido, aunque actualizado, el modelo ofrecido por la legislación estatal (supletoria) en el art. 44 RGU: la realización de obras en suelo no urbanizable está sujeta a doble autorización, una previa y vinculante referida exclusivamente a la intervención en suelo rústico -que puede corresponder a la Consejería competente o, como en el art. 44.2 RGU, al Ayuntamiento o a la Comisión Provincial de Urbanismo u organismo equivalente- y la licencia de obras [cfr. Aragón, arts. 24 y 25 Ley 5/1999; Baleares, arts. 20.2, 21.3, 26 y 31.2 b) Ley 6/1997; Castilla y León, art. 25 Ley 5/1999; Galicia, art. 41 Ley 9/2002; Navarra, art. 117 Ley 35/2002; La Rioja, art. 19 Ley 10/1998; Valencia, art. 8 Ley 4/1992, modificado por Ley 2/1997, etc.]. En otras CCAA se ha preferido exigir una única autorización, la licencia de obra, que deberá ser otorgada previo informe preceptivo favorable de la correspondiente Comisión de Urbanismo (es el caso de Cataluña, arts. 47 y sigts. Ley 2/2002).

Por otra parte, algunas normas autonómicas excluyen algunas intervenciones en suelo rústico del sistema de doble autorización. Es lo que sucede, por ejemplo, en Aragón (art. 23 Ley 5/1999) con las construcciones relacionadas con explotaciones agrarias, incluida la vivienda de las personas que deban permanecer permanentemente en la explotación, las edificaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de obras públicas (con inclusión también de la vivienda que fuera necesaria) y, en ciertos casos, con las viviendas unifamiliares que no impliquen un riesgo de formación de un núcleo de población.

La normativa autonómica deberá ser interpretada conforme a los criterios que, sobre el art. 44 RGU, estableció el TS: las excepciones para edificar en suelo no urbanizable han de interpretarse restrictivamente (entre las últimas, STS cont. 31.1.2000, Actualidad Administrativa 29 [2000] 503 5.3.2002, RA 2670). Las excepciones relativas a las construcciones destinadas a explotaciones agrícolas y agropecuarias deben interpretarse en el sentido de entender que las construcciones en cuestión deben guardar una relación adecuada y proporcionada a las necesidades de rendimiento y explotación de la finca en cuestión (cfr. SSTS cont. 21.11.1990, RA 8046; 12.12.1990, RA 10393; 31.5.1999, RA 3919). La utilidad pública o el interés social de la edificación pretendida deben valorarse en relación con el lugar donde va a edificarse (cfr. STS cont. 19.10.1998, RA 7994) o, como más claramente dice la legislación autonómica, la utilidad pública o el interés social debe provenir precisamente de su ubicación en dicho medio. Por otra parte, en la autorización relativa a la intervención en suelo no urbanizable sólo puede fiscalizarse si concurren los requisitos exigidos por la legislación aplicable para permitir la construcción de que se trate (utilidad pública, interés social, etc.), pero los condicionamientos urbanísticos sólo se controlan en el otorgamiento de la licencia de obra (entre otras, SSTS cont. 25.6.1998, RA 5863; 17.11.1998, RA 9332). Y, a la inversa, la Administración urbanística es incompetente para revisar las razones de interés general que justificaron la autorización previa (STS cont. 10.12.1999, Actualidad Administrativa 20 [2000] 348). Por lo demás, la falta de autorización relativa a la intervención en suelo no urbanizable vicia de nulidad radical la licencia de obra otorgada sin aquélla (SSTS cont. 25.9.2001, RA 7597; 3.12.2001, RA 2002\4912).

e) Obras en edificaciones fuera de ordenación. Anulado el art. 137 TRLS corresponde a las CCAA determinar qué edificaciones merecen la calificación de fuera de ordenación y cuáles son los actos de edificación autorizables en las mismas. Reiterando en lo fundamental el precepto anulado, la legislación autonómica asigna esta calificación a los edificios e instalaciones que, siendo conformes con la ordenación bajo la cual se realizaron, devienen disconformes como consecuencia de un cambio de planeamiento (por ej., Canarias, art. 44.4 DLeg. 1/2000; Cantabria, art. 88 Ley 2/2001, Castilla y León, art. 64 Ley 5/1999; Aragón, art. 70 Ley 5/1999; Castilla-La Mancha, art. 24.2 d) Ley 2/1998; La Rioja, art. 99 Ley 10/1998; cfr. también el art. 41.2 LSV). Con todo, el TS ha entendido que también están sujetas al régimen de fuera de ordenación las edificaciones contrarias al planeamiento realizadas al amparo de una licencia no anulada (STS cont. 30.4.1999, RA 4089) y las construidas sin licencia en contra de la normativa urbanística cuando ya ha transcurrido el plazo que la Administración tiene para ordenar la demolición (STS cont. 15.2.1999, RA 679; se dispone así también en Baleares, art. 2.1 Ley 8/1988, modificado por Ley 6/1997).

Lo singular del régimen de fuera de ordenación es que -como prevé la legislación autonómica- en tales edificaciones no son posibles obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, ni siquiera aunque vengan exigidas por las disposiciones aplicables a la actividad en que ellas se ejerza (STS cont. 29.4.2002, RA 4309). Ello impide autorizar una renovación, aunque sea interna, del edificio (SSTS cont. 8.6.1998, RA 4388; 21.5.1999, RA 3416) o de las vías de acceso al mismo, cuya modernidad incrementaría el valor de expropiación (STS cont. 27.3.2003, RA 2410), pero sí es posible realizar obras fundadas en la seguridad de los usuarios del inmueble, por ejemplo, mejora de los sistemas de protección contra incendios (STS cont. 11.12.1998, RA 10100), ampliación de la anchura de la escalera de evacuación de un café bar (cfr. STS cont. 23.3.1999, RA 2637), etc.

f) Obras provisionales. El art. 17 LSV dispone que en suelo comprendido en sectores o ámbitos ya delimitados con vistas a su desarrollo inmediato y que no cuenten con el planeamiento de desarrollo aprobado sólo podrán autorizarse excepcionalmente obras de carácter provisional, que no estén expresamente prohibidas por la legislación urbanística o sectorial ni por el planeamiento; obras que habrán de ser demolidas, sin indemnización alguna, cuando lo acuerde la Administración urbanística. La autorización se hará constar en el Registro de la propiedad. Similar es el régimen establecido por las CCAA (por ej., Cantabria, art. 107 Ley 2/2001; Cataluña, arts. 53 y 54 Ley 2/2002; Galicia, art. 102 Ley 9/2002).

Lo anterior significa que no cabe autorizar como provisional cualquier obra, pues es únicamente el desenvolvimiento futuro del planeamiento lo que justifica su concesión, de tal forma que no pueden otorgarse licencias para obras provisionales en lugares donde el planeamiento no va a ser objeto de ninguna ejecución o desenvolvimiento (STS cont. 28.11.2001, RA 2002\5537), ni tampoco en suelo no urbanizable (STS cont. 9.6.2003, RA 6007).

El carácter discrecional, *a precario* y excepcional de las licencias para obras provisionales no permite inferir que su otorgamiento pueda ser arbitrario (STS cont. 22.12.1998, RA 10115). Lo relevante no es la provisionalidad o temporalidad del uso, sino la provisionalidad de la edificación, aunque el uso demandado tenga, por naturaleza, vocación de permanencia (STS cont. 23.12.1999, Actualidad Adminis-trativa 25 [2000] 432). No pueden autorizarse como tales

las obras que, por su naturaleza, sean ajenas por completo a la idea de provisionalidad (STS cont. 22.6.1999, RA 5282: estación de servicio de gran superficie). Además, puesto que toda obra es susceptible de demolición o desmontaje, la posibilidad abstracta de tales operaciones no es el criterio relevante para autorizar la edificación: ha de tratarse de un edificación fácilmente desmontable (STS cont. 1.12.1999, Actualidad Administrativa 19 [2000]) y, de hecho, algunas normas autonómicas exigen que las obras a autorizar vayan a realizarse con materiales fácilmente desmontables (por ej., Canarias, art. 61 DLeg. 1/2000, redactado por Ley 2/2000). Si son fácilmente desmontables pueden autorizarse como provisionales edificaciones que admiten un uso permanente e indefinido (STS cont. 23.12.1999, Actualidad Administrativa 25 [2000] 432). Algunas CCAA condicionan el otorgamiento de la licencia a la prestación de garantías que aseguren los costes de demolición [Canarias, art. 61 y 63.1 c) DLeg. 1/2000].

g) Obras promovidas por las Administraciones públicas. Salvo las excepciones a las que nos referimos en el subepígrafe siguiente, la realización de obras promovidas por las Administraciones públicas está sujeta a la legislación urbanística. De la regulación contenida en el TRLS sobre los actos de edificación promovidos por las Administraciones públicas sólo están vigentes los núms. 2 a 4 del art. 244. Según ellos, cuando concurren *razones de urgencia o excepcionales* de interés público que lo exijan (razones que habrán de justificarse por la Administración que promueva la obra, SSTS cont 7.6.2001, RA 5784; 27.3.2003, RA 2934), el Ministerio competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor. En caso de disconformidad, el Ministerio interesado remitirá el expediente al (hoy) Ministerio de Fomento, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe sucesivo del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes y de la Comisión Central del Territorio y Urbanismo. Será el Consejo de Ministros quien decida si procede ejecutar el proyecto, y en tal caso ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística (autonómica). Según la STS cont. 12.5.1999 (RA 3897), la notificación de conformidad que realice el Ayuntamiento equivale a licencia de obra, por lo que aquél no puede ordenar la paralización de las obras con fundamento en la falta de autorización. Además, la valoración municipal se ciñe exclusivamente a los aspectos urbanísticos del proyecto, sin que pueda el Ayuntamiento valorar las razones no urbanísticas por las que las obras se realizan (STS cont. 12.5.1999, RA 3897). Pese a todo ello, el TS también ha venido a estimar que el interés local de la entidad disconforme puede ser legítimamente sacrificado con el fin de salvaguardar el interés de la nación u otros intereses generales (v. SSTS cont. 9.10.2003, RA 7235; 24.12.2001, RA 2002\1490; 24.12.2001, RA 2002\1491; 26.12.2001, RA 2002\1492). Las CCAA han establecido un régimen parecido para las obras promovidas por cualquier Administración pública en la que concorra un excepcional o urgente interés público (por ej., Andalucía, art. 170.3 Ley 7/2002; Cantabria, art. 194 Ley 2/2001; Cataluña, art. 182 Ley 2/2002; Galicia, art. 198 Ley 9/2002; Madrid, art. 161 Ley 9/2001).

Si en las obras en cuestión no concurren razones de urgencia o excepcionales que justifiquen la utilización del procedimiento expuesto, y dado que el TC anuló el art. 244.1 TRLS -que sujetaba a licencia los actos de edificación promovidos por las Administraciones públicas- se aplicará lo que prevea la legislación autonómica. En algunas CCAA se ha establecido el mismo sistema que en el anulado art. 244.1, esto es, exigencia de licencia municipal (por ej., Aragón,

art. 177 Ley 5/1999), pero otras legislaciones excluyen la necesidad de licencia para las obras promovidas por el Ayuntamiento propio (por ej., Canarias, art. 166.4 DLeg. 1/2000, donde basta un acuerdo municipal que las autorice) y, eventualmente, también para ciertos proyectos de obras y servicios públicos de la Administración autonómica (por ej., Andalucía, art. 170 Ley 7/2002; Canarias, art. 167 DLeg. 1/2000).

h) Obras no sujetas. No están sujetas a licencia las obras de urbanización contenidas y programadas en el correspondiente proyecto de urbanización, cuya aprobación definitiva suple tal autorización (cfr. art. 1.9 RDUR; SSTS cont. 31.3.1966, RA 4506; 17.12.1984, RA 6653; 28.9.1985, RA 6222; 22.11.1994, RA 9250; 19.4.1999, RA 2985; pero ver las matizaciones de STS cont. 29.11.1982, RA 7352). Tampoco están sujetas las obras impuestas en una orden de ejecución adoptada *ex art.* 10 RDUR (expresamente, Andalucía, art. 169.3 Ley 7/2002; STS cont. 24.11.1969, RA 5421), aunque sí se requiere licencia en relación con las obras ordenadas por una Administración distinta de la urbanística para autorizar algún uso, por ejemplo, para obtener la cédula de habitabilidad (STS cont. 3.10.1986, RA 7073). No están sujetas a licencia de obra determinadas obras de interés general (últimamente, v. la STS 28.5.2003, RA 4107): así, las que se realicen en los puertos y sus zonas de servicio (art. 166 de la Ley 13/1996, en la redacción dada por la Ley 53/2002), las de infraestructuras ferroviarias (art. 7 de la Ley 39/2003, de 17 noviembre, del sector ferroviario), las obras portuarias (art. 19 de la Ley 27/1992, de 24 noviembre), las obras de carreteras (art. 12 de la LCarr) y las obras hidráulicas de interés general y las de ámbito supramunicipal que se hallen incluidas en la planificación hidrológica (art. 127 de la Ley 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el TR de la Ley de Aguas). Finalmente, según el TS, tampoco están sujetas a licencia las grandes obras públicas de competencia estatal que por su gran trascendencia para la sociedad no pueden quedar pendientes de la voluntad municipal (últimamente, v. la STS cont. 14.7.2003, RA 6032; v. también SSTS cont. 3.12.1982, RA 7774; 20.2.1984, RA 1078; 28.5.1986, RA 4471; 17.7.1987, RA 7524; 28.9.1990, RA 7297; 9.2.1996, RA 1416; 10.5.1997, RA 4802; 19.2.2000, RA 1647).

3. EL PROYECTO

a) Concepto. El art. 4.1 LOE define el proyecto como el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras de edificación a las que se refiere el art. 2 LOE. La norma exige que el proyecto justifique técnicamente las soluciones propuestas de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable.

En materia urbanística, esta definición legal es escasamente útil por las siguientes razones:

- 1) Porque no corresponde al Estado sino a las CCAA determinar qué documentos han de aportarse con la licencia de obra. Aunque es evidente que la adecuación de la edificación pretendida al ordenamiento urbanístico y a la normativa técnica aplicable a las edificaciones sólo puede comprobarse si con la solicitud de licencia se aporta un proyecto (así lo exige la legislación estatal en el art. 9.1.1 RS), son las CCAA las competentes para definir qué deba considerarse proyecto a estos efectos.
- 2) Además, dado que -como dice expresamente en el art. 4.1 LOE y se deduce del ámbito de aplicación de la LOE- el concepto no es aplicable a todo proyecto, sino sólo a aquel que se refiera a edificaciones incluidas en el art. 2 LOE, resulta así que la definición legal ni siquiera es aplicable a todas las edificaciones cuya autorización requiere la

aportación de un proyecto. La exclusión más evidente es la que se refiere a las obras de edificación de nueva planta de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta [art. 2.2. a) LOE]. Los proyectos para estas edificaciones no serán los definidos en el art. 4.1 LOE sino los contemplados en la regulación de profesiones técnicas.

- 3) Pero la conclusión anterior no supondrá la existencia de dos regímenes diversos aplicables a los proyectos (esto es, para edificaciones incluidas y excluidas de la LOE), porque la definición legal ni siquiera es útil en el ámbito de la regulación estatal. En efecto, los elementos que en el art. 4.1 LOE definen al proyecto son compartidos por varios trabajos técnicos relacionados con la proyección de obras de edificación. Y a salvo de lo que prevea la legislación autonómica (que o remite a la LOE [así Madrid, art. 153 Ley 9/2001] o se pronuncia en términos tan abstractos como el art. 4.1 LOE [v., por ej., art. 195.4 de la Ley de Galicia 9/2002, art. 3.5 de la Ley de Extremadura 3/2001]), en la medida en que, por su amplitud, el concepto del art. 4.1 LOE es comprensivo de varios trabajos técnicos, la cuestión relativa al tipo de proyecto requerido para solicitar la licencia de obra sigue siendo tan oscura como antes de la LOE. En efecto, en la regulación de las profesiones técnicas (por ej., los arts. 1.4.2 y ss. del RD 2512/1977, relativo a los Arquitectos) se distingue entre Anteproyecto (exposición general de las características de la obra), Proyecto básico (definición precisa de tales características) y Proyecto de ejecución (desarrollo del anterior). Esta regulación dispone expresamente que el Proyecto básico es suficiente para solicitar la licencia de obras, aunque no para iniciarlas, para lo que se requiere el Proyecto de ejecución (así se prevé en Baleares y en Valencia, art. 29 Ley 3/2004). Pero en la jurisprudencia nunca ha sido pacífica la determinación de cuál de estos trabajos se requería para solicitar la licencia de obra: con argumento en las normas reseñadas, en alguna sentencia se ha considerado suficiente el Proyecto básico (SSTS cont. 9.3.1985, RA 1498; 9.7.1986, RA 5045; 25.1.1988, RA 423; 21.6.1999, RA 5279), en otras se entiende que la distinción reglamentaria es únicamente a efectos de honorarios, por lo que el exigible es el Proyecto de ejecución (STS cont. 5.12.1983, RA 6948; 12.7.1994, RA 5537). Pero el cuerpo más importante de doctrina está constituido por aquellas donde se estima que, con independencia de la calificación que se le dé (aunque no sirve la Memoria, STS cont. 16.3.1992, RA 3274), el proyecto debe ofrecer los datos precisos (sobre emplazamiento, alineaciones, volúmenes, alturas, condiciones de seguridad, salubridad, técnicas y económicas, etc.; no es necesaria la firma del Arquitecto, STS cont. 29.6.1979, RA 1552) para que la Administración competente disponga de los suficientes para decidir sobre su viabilidad urbanística (SSTS cont. 29.9.1980, RA 3458; 26.11.1981, RA 5323; 13 y 28.5.1982, RA 3393 y 4156; 1.2 y 13.3.1984, RA 1015 y 1328; 6.5.1996, RA 2983). Por ello no puede pretenderse obtener licencia condicionada a la presentación del proyecto definitivo, pues es éste el que debe valorarse (STS cont. 1.2.1984, RA 1015).

b) Obras cuya autorización requiere proyecto. Según el art. 9.1.1 RS, cuando la licencia se refiera «a la ejecución de obras o instalaciones, deberá acompañarse proyecto técnico, con ejemplares para cada uno de los organismos que hubieran de informar la petición». No obstante, el TS ha entendido que sólo se requiere proyecto técnico para las *obras mayores* y también para

su legalización (STS cont. 21.12.1993, RA 9653), y no para las menores (SSTS cont. 9.7.1986, RA 6874; 4.4.1995, RA 3154). Sobre el concepto de obra menor, cfr. el subepígrafe 2 c) de este Capítulo.

c) El proyecto principal y los proyectos parciales. En diversos lugares, la LOE se refiere a la posibilidad de que las exigencias técnicas de la edificación -y, según resulta del art. 2.3 LOE, también sus instalaciones fijas, el equipamiento propio y los elementos de urbanización adscritos al edificio- sean definidas en varios proyectos [cfr. arts. 4.2, 10.1 y 10.2 a)]. Aunque el art. 4.2 LOE se refiere, en particular, a proyectos parciales relacionados con tecnologías específicas o instalaciones del edificio, lo cierto es que el art. 10.1 LOE no exige que la existencia de un proyecto parcial esté justificada en la especificidad de la técnica empleada o en la independencia funcional del elemento proyectado (instalaciones, equipamiento, urbanización). Tampoco exige la LOE -aunque sí, como veremos en el Capítulo XVI, las normas relativas a las instalaciones de telecomunicaciones en el interior de los edificios y conjuntos inmobiliarios- que los diversos proyectos tengan distintos autores.

Es importante aclarar que, a pesar del art. 4.2 LOE, proyecto parcial no equivale a proyecto sobre tecnologías específicas, instalaciones, equipamiento o urbanización adscrita al edificio, pues el art. 10.1 LOE no impide la existencia de proyectos parciales sobre partes indivisas del edificio. En la LOE es indiferente si el proyecto del edificio -que podemos llamar *proyecto principal*- es redactado por un solo técnico o por varios (cfr. art. 17.5 LOE) o si existen varios proyectos parciales de cuya suma resulte el proyecto del edificio (cfr. arts. 10.1 y 17.5 LOE). Lo relevante no es, pues, si el proyecto es o no parcial, sino si se trata de un proyecto que defina (aun parcialmente) el edificio en el sentido estricto del art. 2.1 LOE: éste es el proyecto en función del cual se determina la competencia profesional necesaria [cfr. art. 10.2 a) LOE, v. el Capítulo XVI] y con el que deben ser coordinados los restantes proyectos sobre tecnologías específicas, instalaciones, equipamiento o urbanización (arts. 4.2 y 10.1 LOE); labor de coordinación ésta de la que -como veremos en el Capítulo XV- responderá, o responderán solidariamente (art. 17.5 LOE), el o los técnicos que hayan redactado el proyecto del edificio, y ya lo hayan hecho en partes divisas (proyectos parciales que, sumados, compongan el proyecto del edificio) o indivisas (coproyección del proyecto del edificio).

También hay que precisar que los proyectos sobre tecnologías específicas, instalaciones, equipamiento y urbanización adscrita al edificio no forman, por el solo hecho de serlo, parte del proyecto principal, ni, por ello mismo, deben integrar su presupuesto (cfr. también art. 5.4 Ley de Madrid 2/1999). Los arts. 4.2 y 10.1 LOE dejan claro que cada proyecto es distinto, y que cada proyectista asumirá la titularidad y, añadimos nosotros, responsabilidad de su proyecto. Lo que la LOE exige es una necesaria coordinación entre todos los proyectos (entre los parciales entre sí y entre todos ellos con el proyecto principal), que es de lo único (daños por defectos de coordinación) de lo que -como veremos en el Capítulo XV- responderá el proyectista principal si no fue quien los redactó. Por otra parte, el deber de coordinación y la imposibilidad de duplicar los honorarios (art. 4.2 LOE) se aplica también en aquellos casos en que todos los proyectos (principal y parciales) hayan sido elaborados por el mismo técnico (cuando ello sea posible, v. Capítulo XVI).

Los arts. 4.2 y 10.1 LOE no especifican hasta dónde se extiende la labor de coordinación del o de los proyectistas del edificio, esto es, qué proyectos (parciales) quedan, en su caso, excluidos del deber de coordinar [tampoco lo hace el art. 38.2 c) de la Ley de Valencia 3/2004]. Pues bien, la coordinación debe exigirse a todos los proyectos que definan cualquier elemento de la

edificación en el sentido amplio del art. 2 LOE, incluidos también los elementos de urbanización, las instalaciones fijas y el equipamiento propio, aunque no formen materialmente parte del edificio en el sentido estricto del art. 2.1 LOE. Precisamente es el art. 2 LOE el que, al determinar lo que constituye edificación en un sentido amplio, señala el ámbito en el que es exigible la adecuada coordinación técnica que los arts. 4.2 y 10.1 LOE encomiendan al proyectista principal.

d) Técnico competente. Nos remitimos al Capítulo XVI.

e) Contenido. La LOE no ha fijado el contenido obligatorio mínimo de los proyectos, por lo que se aplica íntegramente la legislación anterior. Según la misma, el proyecto deberá contener, al menos, documentación gráfica y planos que contengan las referencias necesarias para la completa definición y conocimiento de la estructura y de las instalaciones del edificio [art. 1 B) del D 462/1971]. También contendrá una Memoria y un pliego de prescripciones técnicas particulares, donde se hará constar la observancia de las normas técnicas que sean de aplicación [art. 1 A) 1 del D 462/1971], incluida la normativa autonómica a la que nos referimos en el subepígrafe siguiente, y las bases detalladas del cálculo de la estructura que se acompañarán como Anexo a la Memoria [art. 1 A) 3 del D 462/1971]. Se acompañará, además, el estudio geotécnico, que ya no es obligatorio sólo en las obras públicas (art. 124.3 TRLCAP y en algunas CCAA, por ej., Madrid, art. 4 Ley 2/1999), sino en todo tipo de obras que se realicen en el territorio nacional, salvo cuando ello resulte incompatible con la naturaleza de la obra (art. 4 del RD 2661/1998; salvedad prevista también para las obras públicas en el art. 124.3 TRLCAP). A estos contenidos obligatorios hay que añadir también lo que, en su caso, exijan los reglamentos de los Colegios profesionales [cfr., para Arquitectos, los arts. 3 k) y 5 D 13.6.1931].

En caso de discrepancia entre la solicitud de licencia y el proyecto sobre lo que constituye el objeto de las obras, prevalece éste, ya que es al que se remite la solicitud y sobre el que versa el control de la Administración (STS cont. 31.10.1991, RA 9179). La licencia de obra es, pues, un «acto en blanco» cuyo contenido se integra por remisión al proyecto autorizado (SSTS cont. 18.2.1987, RA 3290; 21.1.1992, RA 718; 21.7.1997, RA 6046).

Es impugnabile el acuerdo municipal aprobatorio del anteproyecto técnico que señala los requisitos de la ulterior licencia (STS cont. 13.10.1980, RA 3921).

Los contenidos más significativos del proyecto se exponen en los subepígrafes siguientes.

Además, el Proyecto mencionará el uso a que se destinará la obra pretendida (cfr. STS cont. 10.3.1998, RA 2222). Expresamente exigido en Baleares y Canarias, donde el uso se indicará en una memoria urbanística, en la que, además, se razonará la adecuación del proyecto a la ordenación vigente.

f) Exigencias técnicas de los edificios. El art. 3 LOE exige que los edificios, sus instalaciones fijas y equipamiento propio cumplan unos requisitos básicos, agrupados en torno a tres utilidades de la edificación: requisitos relativos a la funcionalidad, a la seguridad y a la habitabilidad del inmueble. La norma determina expresamente la vigencia de las normas básicas de edificación y de la demás normativa técnica de obligado cumplimiento (también DF 2ª LOE), que constituyen la reglamentación técnica aplicable hasta que se apruebe el Código Técnico de la Edificación, mediante RD, que debería haberse hecho en un plazo máximo de dos años contados a partir del 6 de mayo de 2000 (DF 2ª LOE).

La reglamentación técnica estatal de obligado cumplimiento en la elaboración de proyectos [cfr. art. 10.2 b) LOE, art. 1 del D 462/1971] está compuesta, pues, por las normas básicas de la edificación, y la restante reglamentación técnica que sea obligatoria. Pero existen algunas normas técnicas cuya observancia no es preceptiva: se trata de las llamadas Normas Tecnológicas de la Edificación (v. el D 3565/1972), cuyo contenido no es, como decíamos, obligatorio, ya que -salvo que lo impida el promotor o la Administración que financie la construcción (art. 10 del Decreto)- el técnico podrá adoptar soluciones distintas, justificándolas en la Memoria del proyecto (art. 7 del D 3565/1972), aunque, en todo caso, las variaciones nunca podrán reducir los niveles de calidad, control y mantenimiento definidos por las Normas Tecnológicas (cfr. art. 9 del D 3565/1972). Además, también las entidades de crédito y las compañías de seguros podrán exigir la aplicación de las Normas Tecnológicas de la Edificación como condición previa a la concesión de ayudas a la financiación o al contrato de seguro, respectivamente (art. 7 del Decreto).

Las *normas básicas de edificación* de obligada observancia son (DF 2ª LOE): NBE CT-79 Condiciones térmicas en los edificios (aprobada por RD 2429/1979); NBE CA-88 Condiciones acústicas en los edificios (aprobada por RD 1909/1981, modificado por RD 2115/1982 y Orden 29.9.1988); NBE AE-88 Acciones en la edificación (aprobada por D 195/1963, modificado por RD 1370/1988); NBE FL-90 Muros resistentes de fábrica de ladrillo (aprobada por RD 1723/1990); NBE QB-90 Cubiertas con materiales bituminosos (aprobada por RD 1572/1990, modificado por Orden 5.7.1996); NBE EA-95 Estructuras de acero en edificación (aprobada por RD 1829/1995); NBE CPI-96 Condiciones de protección contra incendios en los edificios (aprobada por RD 2177/1996).

Entre la *restante reglamentación técnica* podemos señalar la relativa a redes y acometidas de combustibles gaseosos (Orden 18 noviembre 1974), instalaciones de gas (OM 17.12.1985), instalaciones térmicas en edificios (RD 1751/1998), instalaciones de protección contra incendios (RD 1942/1993, modificado por Orden 16.4.1998; para establecimientos sanitarios, v. Orden 24.10.1979), instalaciones relacionadas con el almacenamiento y recogida domiciliar de residuos (v. DF 1ª de la Ley 10/1998), instalaciones de telecomunicaciones en edificios y conjuntos inmobiliarios incluidos en el art. 2 del RDL 1/1998 (v. arts. 3 del RDL 1/1998, 37 LGTel\2003, RD 401/2003 y Orden CTE 1296/2003), instalaciones nucleares y radioactivas (RD 1836/1999), centros públicos de educación especial (OM 26.3.1981), instalaciones petrolíferas (RD 2085/1994), etc.

Además, como indicábamos anteriormente, las CCAA pueden establecer requisitos técnicos de las edificaciones y, de hecho, así se prevé en diversas normas autonómicas relativas a la *calidad en la edificación* (Asturias: art. 5 y art. 3 del Anexo del D 64/1990; Extremadura: DF 2ª del D 46/1991, arts. 9 y sigts. Ley 3/2001; Galicia: art. 2 del D 232/1993).

Lo mismo sucede con el cumplimiento de las normas sobre *habitabilidad objetiva de las edificaciones*, donde la regulación estatal (OM 29.2.1944) constituye solamente Derecho supletorio, inaplicable en muchas CCAA que disponen de normativa propia sobre habitabilidad

Asturias (D 39/1998), Baleares (D 145/1997), Canarias (D 47/1991), Cantabria (D 141/1991), Cataluña (D 259/2003), Extremadura (D 195/1999), Galicia (D 311/1992 y

Ley 4/2003), Murcia (Ley 5/1995), Navarra (D Foral 142/2004), La Rioja (D 51/2002), Valencia (D 286/1997 y Ley 8/2004).

Similares consideraciones pueden hacerse en relación con las normas sobre *accesibilidad de las edificaciones*, donde el Derecho estatal (arts. 54 y ss. Ley 13/1982; RD 556/1989), que debe considerarse supletorio, ha sido desplazado por una abundante legislación autonómica.

Por ejemplo, Andalucía (Ley 1/1999), Aragón (Ley 3/1997), Asturias (Ley 5/1995), Baleares (Ley 3/1993), Canarias (Ley 8/1995), Cantabria (Ley 3/1996), Castilla y León (Ley 3/1998), Castilla-La Mancha (Ley 1/1994), Cataluña (Ley 20/1991, modificado por DLeg. 6/1994), Extremadura (Ley 8/1997, modificada por Ley 6/2002), Galicia (Ley 8/1997), Madrid (Ley 8/1993, modificada por Leyes 10/1996, 24/1999 y 14/2001), Murcia (Ley 5/1995), Navarra (Ley Foral 4/1988, modificada por Ley Foral 22/2003), País Vasco (Ley 20/1997), La Rioja (Ley 5/1994) y Valencia (Ley 1/1998, modificada por Leyes 9/2001 y 12/2003).

Además, algunas CCAA exigen requisitos técnicos adicionales para las edificaciones.

Así sucede en Canarias, donde la Ley 1/2001 exige que los edificios contengan una preinstalación de energía solar, de tal modo que al ponerse en uso sea posible dotarlos sin más obra ni trabajo que la mera conexión y puesta en funcionamiento de los aparatos precisos para el tratamiento de agua caliente para uso sanitario mediante energía solar térmica. Sin esta preinstalación no se autorizará ningún proyecto para la construcción o rehabilitación integral de edificaciones (art. 3 Ley de Canarias 1/2001).

g) El Código Técnico de la Edificación. Según resulta del art. 3 LOE, el Código Técnico de la Edificación deberá comprender todos los requisitos básicos de la edificación a los que se refiere la norma, pero la DF 2ª LOE sólo autoriza la elaboración de un Código Técnico que establezca los requisitos de los apartados 1 b) y 1 c) del art. 3, esto es, sólo los relativos a la seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y no, por tanto, los relativos a la habitabilidad funcionalidad. Por disposición expresa de la Ley 37/2003, del Ruido, el Código Técnico deberá incluir un sistema de verificación acústica de las edificaciones (v. la disp. adicional 4ª de esta Ley).

El establecimiento de normas técnicas aplicables a los edificios y la autorización para la elaboración del Código Técnico de la Edificación aparecen, en la LOE, como materias adscritas a la competencia estatal. Así resulta de la DF 1ª b) LOE, que funda el art. 3 LOE en las competencias estatales sobre bases de la sanidad (art. 149.1.16ª CE), telecomunicaciones (art. 149.1.21ª CE), legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª CE) y sobre las bases del régimen energético (art. 149.1.23ª CE). Sobre estas referencias constitucionales cabe hacer dos consideraciones: la primera, que el art. 3 LOE se refiere a muchas otras materias no contempladas en las normas competenciales expuestas (por ej., barreras arquitectónicas, utilización adecuada, uso satisfactorio del edificio), por lo que -y ésta es la segunda consideración- las CCAA son competentes y, como hemos visto en el epígrafe anterior, algunas ya lo han hecho, para determinar los requisitos básicos de las edificaciones: podrán hacerlo bien como desarrollo de la legislación básica estatal, bien con fundamento en su competencia exclusiva sobre vivienda y urbanismo. De hecho, hay que afirmar que el Estado

carece de competencia para dictar un Código Técnico de la Edificación que concrete todas las exigencias técnicas a las que se refiere el art. 3 LOE, pues, como hemos visto, éstas exceden con mucho las competencias reservadas al Estado por los núms. 16º, 21º, 23º y 25º del art. 149.1 CE. Exponemos a continuación cuál es el estado en que se encuentran los trabajos preparatorios del Código Técnico de la Edificación.

De acuerdo con lo previsto en el borrador de Código Técnico de la Edificación (en adelante, CTE) de 30 de octubre de 2003, todos los agentes de la edificación y las entidades e instituciones que intervienen en el visado, supervisión o informe de los proyectos serán responsables del cumplimiento del CTE. Entre sus objetivos se encuentra el de acabar con la dispersión normativa existente hasta ahora, de tal forma que, como dijimos, el CTE derogará las normas básicas de la edificación, que serán sustituidas por los llamados DB (los Documentos Básicos del CTE), de carácter reglamentario y, además, permitirá que otras técnicas, métodos de verificación, distintivos de calidad, etc., ajenos al CTE sean reconocidos (los llamados «Documentos Reconocidos») como instrumentos de buena práctica constructiva e inscritos como tales que el Registro General del Código. Con la creación de los DB también se ha aprovechado para armonizar la reglamentación nacional hasta ahora existente con la Directiva 89/106/CEE (libre circulación de productos de construcción, ya traspuesta por RD 1630/1992) y la Directiva 2002/91/CE de 16 de diciembre de 2002, sobre eficiencia energética de los edificios. Asimismo, se intenta que el CTE sea objeto de constante actualización a través de la Comisión Permanente del CTE (CP-CTE). Además, el CTE aborda otros objetivos no confesados, como la distinción, definición y delimitación funcional entre el proyecto básico y el de ejecución; la extensión (a veces *extra legem* o *contra legem*) de los deberes y responsabilidades de los agentes de la edificación; el desarrollo (en ocasiones también *extra legem*) del contenido del libro del edificio regulado en el art. 7 LOE; la concreción de qué haya de entenderse por obra de rehabilitación a los efectos del art. 2 LOE.

Por lo demás, el CTE se concibe como un código no prescriptivo -lo que se considera peligroso para el desarrollo tecnológico- sino basado en prestaciones u objetivos que -en línea con la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 5 de mayo de 1985 y las principales organizaciones internacionales- podrán lograrse a través del uso de cualquier procedimiento. Es seguro que esta determinación introducirá inseguridades en la asignación de responsabilidades por defectos en la construcción, a la vez que en la función de visado que realicen los Colegios profesionales sobre proyectos que se aparten de los Documentos Básicos del CTE.

h) Exigencias técnicas de los productos de construcción. Nos remitimos al Capítulo XVI.

i) El control de calidad de las edificaciones. Diversas normas autonómicas exigen que los niveles de calidad aplicables a las unidades de obra y a los materiales -que no podrán ser inferiores a los legalmente previstos en las especificaciones técnicas que sean de aplicación- se contengan también en el proyecto, donde se deberá especificar el programa de control de calidad que deba seguirse durante el desarrollo de las obras (Asturias, art. 6 del D 64/1990; Castilla y León, arts. 3 y ss. del D 83/1991; Extremadura, arts. 3 y ss. del D 46/1991; Galicia, art. 2 del D 232/1993; Madrid, art. 5.5 Ley 2/1999; País Vasco, arts. 3 y ss. del D 238/1996; La Rioja, D 14/1993; Valencia, D 107/1991, etc.). Con muy pocas excepciones estas normas se aplican a todo tipo de edificaciones (incluida la urbanización a ellas adscrita) y no sólo a edificios de viviendas.

Como veremos en el Capítulo XIII, el programa de control de calidad deberá ser objeto de seguimiento durante la ejecución de las obras, que será reflejado en el *Libro de Control de Calidad* creado en muchas CCAA, y cuya aportación es exigida para la expedición de determinados documentos (por ej., para que el Colegio profesional vise el certificado final de obra, para el otorgamiento de la cédula de calificación definitiva de VPO, de la cédula de habitabilidad, etc.).

Aunque todavía no esté implantado en todos los Colegios, la calidad técnica de los proyectos realizados por arquitectos puede ser fiscalizada mediante el *sistema de Autocontrol* impulsado por los Centros de Asesoramiento Tecnológico de los Colegios de Arquitectos (los llamados CAT'S). El sistema consiste esencialmente en la realización de un control técnico por parte del propio autor del proyecto. El Autocontrol es comprobado por el departamento de visado técnico del Colegio correspondiente, mediante la verificación aleatoria de los puntos críticos que estime oportuno de acuerdo con un determinado procedimiento técnico. Si la verificación es satisfactoria, el Colegio emitirá un Certificado de Calidad Técnica. El sistema de Autocontrol pretende culminar con la acreditación de los Departamentos de Visado Técnico de los Colegios como entidades de certificación aptas para emitir certificados de calidad equiparables a los que emite, por ejemplo, AENOR.

En el País Vasco es obligatorio que en los proyectos se justifique el Autocontrol de los mismos (art. 3 del D 238/1996).

j) Seguridad y salud en la construcción. El art. 1.3 LOE remite a su legislación específica, contenida fundamentalmente en el RD 1627/1997, la materia referida a las obligaciones y responsabilidades relativas a la prevención de riesgos laborales. Según este RD, los proyectos técnicos incluirán estudios relativos a la seguridad y salud en las obras, que serán realizados por «técnico competente», sin que se especifique en el articulado del RD ni en norma alguna cuál es la titulación requerida para ello. La DF 4ª LOE no ha solucionado esta laguna legal, pues simplemente determina que la titulación requerida será la de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico «de acuerdo con sus competencias y especialidades» que, entendemos, no son las que expresan los arts. 10, 12 y 13 LOE (que serán estudiados en el Capítulo XVI), pues no existe en la DF 4ª ninguna referencia a estos preceptos, ni tampoco aquéllos regulan todas las competencias de estos profesionales, sino sólo -y, como veremos, ni siquiera completamente- las exigidas para proyectar (art. 10) y dirigir (arts. 12 y 13) obras de edificación, no para cualquier otra función técnica relacionada con el proceso edificatorio.

El técnico que deberá elaborar los estudios de seguridad y salud será quien haya sido designado por el promotor como coordinador en materia de seguridad y salud si en la elaboración del proyecto de edificación intervienen varios técnicos (cfr. arts. 5.1 y 6.1, en relación con el art. 3, todos del RD 1627/1997). Estos estudios son preceptivos en toda obra, pero su contenido difiere en función de la entidad de la misma. Se deberá acompañar un *estudio de seguridad y salud* (cuyo contenido detalla el art. 5.2 RD 1627/1997), entre otros casos, si concurre cualquiera de estas circunstancias: que la obra tenga un presupuesto superior a 75.000.000 ptas. (incluido el coste del estudio); si va a tener una duración estimada superior a 30 días laborales, empleándose en algún momento a más de 20 trabajadores; o, finalmente, si la suma de los días de trabajo del total de los trabajadores supera la cifra de 500 (cfr. art. 4.1 RD 1627/1997). Si la obra no reúne tales características, entonces el proyecto técnico incluirá un

estudio básico de seguridad y salud (cuyo contenido detalla el art. 5.2 RD 1627/1997). La inclusión del estudio que proceda es requisito imprescindible para que el proyecto sea visado y para solicitar la licencia de obra (art. 17.1 RD 1627/1997).

k) Visado de proyectos. El art. 5 q) de la Ley 2/1974 (en redacción dada por Ley 7/1997) encomienda a los Colegios profesionales el visado de los trabajos de sus colegiados cuando así lo establezcan los Estatutos generales, lo que, ciertamente, exigen las normas colegiales [por ej., de los Arquitectos, arts. 15 y 19 D 13.6.1931 y OM 9.5.1940 y de los Arquitectos Técnicos, arts. 8, 36.12) y 43 D 1471/1977]. Ahora bien, para que el visado sea necesario no basta con que lo exijan las normas reseñadas, sino que, además, también habrá de disponerlo así la norma que regule los requisitos y eficacia del trabajo técnico en cuestión. De hecho, igual que el Legislador competente en materia de registros públicos (el Estado, cfr. art. 149.1.8ª CE) puede determinar que las certificaciones técnicas necesarias para practicar declaraciones de obra nueva (cfr. arts. 22 LSV y 45 y sigts. del RD 1093/1997) no requieran visado alguno (STS cont. 14.10.1998, RA 7991, que resolvió un recurso del Consejo Superior de Arquitectos de España contra el RD 1093/1997), habrá que concluir que también podrá el Legislador competente en urbanismo (las CCAA, cfr. art. 148.1.3ª CE) determinar que los proyectos aportados con la solicitud de licencia de obra no requieran visado alguno (en contra de esta solución, la STS cont. 14.10.1998, RA 7161, que considera que las CCAA no pueden suprimir la exigencia de visado de proyectos, que cumple una función pública de control del ejercicio de la profesión que excede la competencia de las CCAA en materia de urbanismo) o que, como han hecho algunas CCAA, su contenido sea menor que en el resto del Estado (v. por ej., Asturias, art. 229.2 y 3 del D Legislativo 1/2004). El TS ha admitido incluso que una Ordenanza municipal pueda limitar la necesidad de visado a los proyectos relativos exclusivamente a viviendas y no a todo uso residencial (STS cont. 18.6.2002, RA 5642).

En efecto, junto al control de la suficiencia y corrección documental del proyecto (cfr. art. 2 D 462/1971; esto es, de todos los contenidos del proyecto enumerados en los subepígrafes anteriores) y de la habilitación del técnico para el ejercicio profesional (identidad, titulación, colegiación, vigencia del ejercicio de la profesión y ausencia de incompatibilidades) (cfr. SSTS cont. 29.3.1980, RA 3368; 5.7.1994, RA 5533; 19.2.1998, RA 1400), las normas estatales encomiendan a los Colegios el control urbanístico de proyectos (cfr. arts. 47 a 49 RDUR), atribución esta última suprimida en Asturias (art. 229.3 del D Legislativo 1/2004). El TS ha entendido que el hecho de que una norma autonómica determine que el visado no puede versar sobre los aspectos urbanísticos de la edificación no significa que la exigencia de visado esté suprimida, pues el control urbanístico es sólo uno de los contenidos del visado colegial (SSTS cont. 3.7.1996, RA 6129; 2.5.1997, RA 3939; 25.9.1997, RA 6603; 14.10.1998, RA 7161).

Por otra parte, y como veremos en el Capítulo XII, el visado no comprenderá los honorarios ni las condiciones contractuales [art. 5 q) LCP, redactado por Ley 7/1997]. Tampoco puede denegarse el visado por el incumplimiento de aquellas obligaciones de los colegiados fundadas en la defensa de los intereses económicos del colectivo, por ejemplo, y como veremos en el Capítulo XVI 2 c), las normas colegiales sobre encargos y contratación.

Cuando se exija, el visado no constituye sólo una obligación entre el Colegio profesional y el colegiado, sino un presupuesto de admisibilidad de todos los proyectos técnicos presentados ante la Administración (STS cont. 23.6.1992, RA 6170).

El visado se entiende otorgado una vez transcurridos 20 días desde su presentación en el Colegio sin que se produzca decisión expresa (art. 48 RDUR). Cuando proceda, la denegación

de visado por razones urbanísticas no impedirá al particular solicitar la licencia, alegando lo que estime procedente para justificar la inexistencia de la infracción que sirvió de base para la denegación (art. 49.1 RDUR).

La decisión colegial constituye *un dictamen preceptivo pero no vinculante para la Administración*, que puede apartarse de ella (cfr. art. 50.1 RDUR; SSTS cont. 28.5.1981, RA 2179; 23.5 y 23.6.1992, RA 4439 y 6170), e incluso considerar incompetente al técnico (SSTS cont. 27.12.1989, RA 9841; 2.3.1998, RA 1882), pues, como dice la STS cont. 10.10.1990 (RA 8125), el visado no otorga ni reconoce competencia profesional al autor del proyecto. Naturalmente, la existencia de visado no exime al Ayuntamiento de su obligación de fiscalizar la viabilidad urbanística del proyecto (STS cont. 23.6.1998, RA 5439).

Es más, la concesión de visado ni siquiera vincula al Colegio, quien después puede ejercer la acción pública del art. 304 TRLS (SSTS cont. 4.5.1974, RA 2290; 23.1.1991, RA 597).

Por último, el TS ha estimado que la tarifa por visados colegiales, acordada por los Colegios profesionales en el ejercicio de sus competencias estatutarias (v., por ej., D 13.6.1931, para Arquitectos y RD 1471/1977, para Arquitectos Técnicos), no constituye una tasa, ni una prestación patrimonial de carácter público, ni tampoco un precio público, sino una «contraprestación económica o ingreso público de naturaleza no tributaria» que se integra únicamente en la relación colegial, sin que los no colegiados vengan directamente obligados a su abono (cfr. SSTS cont. 15.11.1991, RA 9180; 19.2.1998, RA 1400).

l) Falta de proyecto o de visado colegial. La falta de proyecto o de visado no permite terminar el expediente resolviendo como si se tratara de una mera consulta urbanística (STS cont. 29.9.1982, RA 5530), ni tampoco es causa de denegación de la licencia. En ambos casos estamos ante *defectos subsanables* que deben ser notificados al peticionario (cfr. arts. 9.1.4 RS, 71.1 LPA; STS cont. 28.5.1982, RA 4156). En el bien entendido de que lo subsanable es la falta de proyecto o las irregularidades puramente formales (documentación incompleta, error material de cálculo, etc.), pero no los «defectos importantes» que constituyan «extralimitaciones de fondo», que sí son causa de denegación de la licencia (SSTS cont. 22.10.1981, RA 4620; 14.11.1990, RA 8826).

Hasta que no se subsanen tales defectos, la solicitud queda en fase de admisión, por lo que, al no estar correctamente iniciado el procedimiento, no comienza a computarse el plazo para el otorgamiento de la licencia por silencio administrativo (SSTS cont. 11.10.1973, RA 3582; 30.11.1985, RA 6311; cfr. también STS cont. 29.5.1998, RA 4270; expresamente indicado en Valencia).

4. AUTORIZACIONES PREVIAS EXIGIDAS POR LA LEGISLACIÓN SECTORIAL

a) Previa concesión de licencia de apertura o instalación. Cuando, según el proyecto presentado, el edificio se destine específicamente a establecimiento de características determinadas, la concesión de licencia de apertura o, en su caso, de licencia de instalación (sobre la procedencia de una u otra licencia, v. el Capítulo VII) debe ser previa o, al menos, simultánea a la de obra (art. 22.3 RS; reiterado en muchas CCAA: por ej., Cantabria [art. 187 Ley 2/2001], Baleares, Canarias, Galicia [art. 196 Ley 9/2002]). Ahora bien, el TS ha admitido que, en tales casos, la licencia de obra se conceda condicionada a la obtención de la licencia de instalación o, en su caso, de apertura (SSTS cont. 21.6.1999, RA 5279; 25.10.1999, RA 6993).

En tal caso, en la STS cont. 25.10.1999 (RA 6993) se estimó que la denegación ulterior de la licencia de apertura o instalación no constituía una revocación de la licencia de obra (condicionada). Además, el TS también ha entendido que si la previa licencia de obra fuera posteriormente anulada, entonces procedería denegar la licencia de apertura o instalación, pues no cabe autorizar una actividad sobre una edificación que ha sido construida ilegalmente (STS cont. 7.4.2003, RA 3465).

Por otra parte, en algunas normas autonómicas [por ej., Cantabria, art. 187 Ley 2/2001; Castilla y León, art. 99.1.d) Ley 5/1999; Aragón, art. 171 Ley 5/1999] la vinculación entre la licencia de obra y la licencia de apertura o, en su caso, instalación, no se aplica sólo a los establecimientos de características determinadas, sino a todo uso del suelo donde, además de la licencia de obra, se requiera alguna de aquéllas. En algunas de estas regulaciones se prevé, además, que las dos licencias sean objeto de resolución única, sin perjuicio de la tramitación de piezas separadas (así en Castilla y León; Aragón; Extremadura, art. 178 Ley 15/2001; Galicia, art. 196.2 Ley 9/2002; Murcia, art. 218 Ley 1/2001).

En el País Vasco no es posible conceder licencias de obra para edificaciones donde vayan a desarrollarse actividades clasificadas hasta que no se haya concedido esta última (art. 16.1 Ley 3/1998).

La norma, que contradice el carácter independiente de las licencias relativas a obras y a su uso, es de carácter excepcional y únicamente se aplica a aquellas edificaciones que sólo admiten un uso, caso en que coincide el objeto de las dos licencias (SSTS cont. 16.7.1982, RA 5431; 20.5.1986, RA 4408; 10.2.1998, RA 1201). El TS ha estimado que un garaje para uso de los copropietarios del edificio es una actividad ordinaria sin la singularidad que exige el art. 22.3 RS (SSTS cont. 16.6.1983, RA 3532; 15.12.1988, RA 9960; en contra, aunque refiriéndose a garajes en general, SSTS cont. 27.10.1980, RA 3954; 4.3.1985, RA 1449), por lo que la concesión de licencia de obra no requiere la previa o simultánea concesión de la licencia de instalación (sobre esta licencia, v. el Capítulo VII).

En Baleares se determina expresamente la no aplicación de la regla a los garajes de viviendas y a los locales susceptibles de usos indeterminados.

La jurisprudencia es contradictoria sobre las consecuencias derivadas de la inaplicación del orden previsto en el art. 22.3 RS. El TS ha estimado que la alteración del orden establecido en el art. 22.3 RS no comporta la nulidad de la licencia de obra concedida sin la previa licencia de apertura, pues la norma sólo está establecida en interés del particular afectado, a fin de evitar los gastos de ejecución de una obra de la que no pudiera obtener la utilidad esperada por no ser susceptible de destinarse a la actividad para la que fue proyectada (STS cont. 22.1.2003, RA 736). En cualquier caso, la inobservancia del orden establecido en el art. 22.3 RS no reviste tanta importancia si la licencia de apertura es finalmente concedida, pues ello constituirá una «legalización» o «convalidación» de la licencia de obra concedida previamente, que -como hemos dicho- no es por ello nula (cfr. SSTS cont. 2.10.1995, RA 7700; 23.6.1998, RA 5862; 16.12.1998, RA 9726; 9.6.1999, RA 6271; 15.5.1999, RA 3636; 7.7.1999, RA 5299; 18.12.2001, RA 2002\6869). La pregunta es si la previa concesión de licencia de obra, con infracción del orden previsto en el art. 22.3 RS, comporta la responsabilidad patrimonial de la

Administración cuando la licencia de apertura es denegada, cosa que la Administración puede hacer aunque se disponga de licencia de obra [v. el subepígrafe 3 e) del Capítulo VII]. Es en este punto donde la jurisprudencia difiere: en algunos casos el TS ha entendido que el otorgamiento de la licencia de obras sin la de apertura constituye un funcionamiento anormal de la Administración que puede generar su responsabilidad patrimonial (SSTS cont. 28.6.1986, RA 6898; 18.6.1990, RA 4829; 23.6.1998, RA 5862; 25.6.1998, RA 5863; 14.7.1998, RA 5754; 21.6.1999, RA 5279). Pero también ha entendido que la ulterior denegación de las licencias de apertura o instalación de actividades MINP no determina la nulidad de la licencia de obras ni la responsabilidad del Ayuntamiento, pues se estima que quien no solicita previa o simultáneamente estas licencias, asume el riesgo de que le sean denegadas (cfr. SSTS cont. 12.6.1989, RA 4654; 2.6.1997, RA 5921, en un caso en el que, además se había advertido al solicitante expresamente de este riesgo; cfr. también STS cont. 26.5.1998, RA 4373).

En todo caso, aunque se disponga de licencia de obra sin observar lo previsto en el art. 22.3 RS, podrá ordenarse el cese de actividades clasificadas sin la correspondiente licencia (cfr. STS cont. 4.10.1999, Actualidad Administrativa 8 [2000]).

b) Autorizaciones previas exigidas por la legislación sectorial. Junto a la licencia de obras exigida por la legislación urbanística, diversas normas sectoriales sujetan la realización de actos de edificación a la obtención, en algunos casos, con carácter previo, de otras autorizaciones o informes cuya concesión o emisión está encomendada a la Administración competente en el sector de que se trate, distinta, pues, de la Administración urbanística. Esta legislación sectorial, que exponemos en los subepígrafes que siguen, es, fundamentalmente, la de patrimonio histórico, carreteras, costas, turismo, instalaciones nucleares y radioactivas y normativa de impacto ambiental. Sin las autorizaciones previas exigidas por la legislación sectorial, la solicitud de licencia de obra no está completa a los efectos de su obtención por silencio positivo (v. el epígrafe 6 de este Capítulo; cfr. STS cont. 23.9.1996, RA 7581).

En Valencia se ha previsto que todos los procedimientos conducentes a la obtención de otras licencias o autorizaciones requeridas para el desarrollo de los actos de edificación amparados por la licencia de obra se integren en el procedimiento de obtención de esta última, de tal forma que la licencia municipal de edificación tenga el carácter de resolución única (art. 28.1 de la Ley de Valencia 3/2004).

c) Patrimonio histórico. De entre todos los bienes que integran el patrimonio histórico (esto es, aquéllos de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico; los yacimientos y zonas arqueológicas y los sitios naturales, jardines y parques que tengan valor artístico, histórico o antropológico, v. art. 1.2 LPHist), los bienes declarados de interés cultural (o denominación equivalente en la legislación autonómica) y su entorno están sujetos a un régimen específico de protección, que, salvo que se haya aprobado un Plan especial de protección -en los términos que después vemos- consiste en que la realización de obras de cualquier clase en los mismos y en su entorno requiere una *autorización expresa de la Administración competente en materia de patrimonio histórico* (arts. 19, 22.1 y 39.1 LPHist). En la legislación autonómica se determinan los requisitos que han de reunir los proyectos sometidos a autorización previa, exigiéndose también la elaboración de un informe que, generalmente, deberá versar sobre la importancia artística, histórica y/o arqueológica del bien afectado, la diagnosis de estado del bien, la propuesta de actuación y la descripción de la metodología a

emplear (Andalucía, arts. 21-25 Ley 1/1991; Canarias, art. 56 Ley 4/1999; Cantabria, art. 47.7 Ley 11/1998; Cataluña, art. 34.3 Ley 9/1993; Galicia, art. 38 Ley 8/1995).

Singular es la regulación de Andalucía sobre este proyecto, pues el mismo está sujeto a visado previo de la Administración autonómica competente en materia de patrimonio destinado a fiscalizar su adecuación a los criterios y normas aplicables en materia de restauración y conservación (art. 23 Ley 1/1991). Están exentas de la aportación de proyecto las actuaciones de emergencia que resulte necesario realizar en caso de riesgo grave para las personas o los bienes integrantes del patrimonio histórico, situación de emergencia que deberá acreditarse mediante informe suscrito por profesional competente y que será puesto en conocimiento de la Administración autonómica antes del inicio de las actuaciones (art. 25 Ley 1/1991).

La autorización para intervenir sobre bienes declarados deberá sujetarse a los criterios establecidos en la legislación de patrimonio (v., por ej., art. 39.2 y 3 LPHist) y es exigible incluso en aquellos casos de obras de carácter necesario e inaplazable (STSJ Granada 23.3.1998, RJCA 2087). La misma no excusa de solicitar la licencia de obras (cfr. art. 23.1 LPHist; Andalucía, art. 40 Ley 1/1991; Baleares, art. 40 Ley 12/1998; Canarias, art. 55.3 Ley 4/1999; Cantabria, art. 55 Ley 11/1998; Extremadura, art. 34.1 Ley 2/1999; Galicia, art. 40 Ley 8/1995; Castilla y León, arts. 36 y 39 Ley 12/2002), pero la autorización en cuestión es previa a la licencia de obra, de tal forma que esta última no podrá concederse sin aquélla (art. 23.1 LPHist), ni siquiera, como prevé la legislación autonómica, condicionada a que se obtenga aquella autorización (por ej., Valencia, art. 36.3 Ley 4/1998). La legislación autonómica prevé también que los condicionantes a los que, en su caso, esté sujeta la autorización en materia de patrimonio se incorporen a la licencia municipal (por ej., Canarias, art. 55 Ley 4/1999).

El régimen expuesto se aplica también con carácter cautelar a los bienes sobre los que se ha incoado un expediente para su declaración como bien de interés cultural (art. 11.1 LPHist y la generalidad de las normas autonómicas).

El régimen de autorización previa presenta alguna especialidad cuando existe un *Plan especial de protección* o cualquier instrumento urbanístico con tal finalidad. Este Plan debe ser redactado por los Ayuntamientos cuando sea declarado bien de interés cultural un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica (art. 20.1 LPHist), y su aprobación requiere informe favorable de la Administración competente en materia de patrimonio (art. 20.1 LPHist). Aprobado el Plan, los Ayuntamientos pueden *autorizar directamente* obras que lo desarrollen y que no afecten a inmuebles que sean Monumentos ni Jardines Históricos ni estén comprendidos en su entorno, aunque deberán comunicar a la Administración autonómica las licencias que concedan (art. 20.4 LPHist y la generalidad de las normas autonómicas). Además, durante la tramitación del Plan el otorgamiento de licencias o la ejecución de las obras ya autorizadas requiere informe favorable de la Administración competente en materia de patrimonio (art. 20.3 LPHist y la legislación autonómica).

Por otra parte, y sin que se requiera declaración alguna como bien de interés cultural, las CCAA también han sujetado a autorización previa las obras en zonas con restos arqueológicos, previa presentación de un estudio, realizado por arqueólogo o paleontólogo, sobre la incidencia de la obra en los restos en cuestión (Aragón, art. 68.2 Ley 3/1999; Baleares, art. 49 Ley 12/1998; Canarias, art. 65 Ley 4/1999; Valencia, art. 62 Ley 4/1998).

La mayor parte de las normas sobre patrimonio histórico se limitan a exigir que la autorización sea previa a la concesión de licencia de obra, sin especificar si las dos autorizaciones podrán resolverse en el mismo procedimiento o si habrán de iniciarse sendos procedimientos ante la Administración autonómica y urbanística. La regulación más completa a este respecto es la de Andalucía, donde se ha previsto que la autorización pueda ser solicitada junto con la licencia de obra, encomendando a la Administración urbanística la remisión de las solicitudes de autorización a la Consejería competente, que deberá resolver y remitir el expediente a la Administración urbanística antes de que ésta pueda resolver sobre la licencia de obra (arts. 34 y 35 Ley 1/1991). Es más, en esta CA se ha previsto incluso el establecimiento reglamentario de un procedimiento único que, respetando las competencias de las diversas Administraciones intervinientes, permita la obtención de todas las autorizaciones y licencias que fueren necesarias para realizar obras, cambios de uso o modificaciones de cualquier tipo que afecten a inmuebles declarados o a su entorno (art. 41 Ley 1/1991).

Por otra parte, aunque se disponga de licencia y la edificación no se esté realizando en ningún bien de interés cultural o sobre el que se haya incoado su declaración como tal, la Administración competente en materia de patrimonio puede *suspender cualquier clase de obra en los siguientes supuestos*:

- 1) Las obras que se estén realizando en un lugar donde se haya producido el hallazgo casual de objetos arqueológicos y que no haya sido comunicado a la Administración (cfr. art. 42.3 LPHist). Además, la generalidad de las CCAA han previsto que, aunque el hallazgo haya sido comunicado a la Administración, las obras puedan ser suspendidas con el fin de realizar los estudios arqueológicos correspondientes. En la mayoría de estas regulaciones (salvo Cantabria, art. 84 Ley 11/1998) se prevé que esta paralización no comportará indemnización alguna durante un plazo que oscila desde los quince días (País Vasco, art. 48.2 Ley 7/1990) hasta los dos meses (Aragón, art. 70.6 Ley 3/1999).
- 2) También pueden ser suspendidas las obras que se estén realizando en un bien integrante del patrimonio histórico (aunque no haya sido declarado como tal) con el fin de que la Administración urbanística resuelva sobre la procedencia de la aprobación inicial de un Plan especial o de otras medidas de protección de las previstas en la legislación urbanística (art. 25 LPHist). La suspensión durará un máximo de seis meses.
- 3) Incluso sin incoación de expediente para la declaración como bien de interés cultural, pueden ser suspendidas las obras e intervenciones realizadas en bienes que integren el patrimonio histórico, con el fin de resolver sobre la procedencia de continuar la obra o de incoar su declaración como bien de interés cultural (art. 37.2 LPHist). La legislación estatal exige que la resolución en uno u otro sentido se adopte en un plazo máximo de treinta días (art. 37.2 LPHist), pero éste ha sido ampliado por las CCAA (por ej., dos meses en Aragón, art. 17 3/1999 y tres en Baleares, art. 24 Ley 12/1998).
- 4) La legislación autonómica ha establecido un supuesto de suspensión que no estaba contemplado en la legislación estatal. Se prevé la posibilidad de que las zonas donde existan indicios de la posible existencia de restos arqueológicos puedan ser declaradas zonas de servidumbre arqueológica. La consecuencia de tal declaración es que las intervenciones en tales zonas deben ser comunicadas a la Administración competente en materia de patrimonio con una antelación mínima de quince días, plazo durante el cual aquélla puede ordenar la realización de catas o prospecciones arqueológicas. Todo

ello está previsto en Andalucía (arts. 48 y 49 Ley 1/1991), Castilla-La Mancha (art. 21 Ley 4/1990) y Cataluña (art. 49 Ley 9/1993).

d) El régimen de las edificaciones en la legislación de carreteras. La normativa estatal y autonómica exige la obtención de autorizaciones específicas para las obras de edificación que se realicen en suelo afectado al uso de carretera, según las distintas clasificaciones que establece esta regulación sectorial. Lógicamente estas autorizaciones no se entienden concedidas con la licencia de obra (STS cont. 7.5.2003, RA 5131) ni las mismas excluyen la necesidad de obtener licencia de obra (expresamente así en Cataluña, art. 33 Ley 7/1993), que únicamente está excluida para la construcción, reparación o conservación de la carretera y sus elementos funcionales (art. 12 LCarr; Aragón, art. 34 Ley 8/1998; Cantabria, art. 12 Ley 5/1996; Valencia, art. 15 Ley 6/1991; v. SSTs cont. 17.3.1993, RA 1769; 7.11.1998, RA 9594), pero, salvo lo establecido para las edificaciones en tramos urbanos, no está previsto si la autorización específica debe obtenerse con carácter previo a la licencia, ni tampoco que sea posible obtener las dos autorizaciones en un único procedimiento administrativo. En todo caso, las obras no podrán iniciarse si no se dispone de la autorización específica. En carreteras estatales, estas autorizaciones deberán ser otorgadas por el Ministerio de Fomento, mientras que corresponderá a la Administración autonómica la concesión cuando se trate de una carretera autonómica. En tramos urbanos, la autorización corresponde generalmente al Ayuntamiento. El régimen de las autorizaciones para edificar en la legislación de carreteras es, fundamentalmente, el que se expone a continuación.

Las obras de edificación en la zona de dominio público de las carreteras (v. art. 21.1 LCarr) sólo se autorizarán cuando así lo exija la prestación de un servicio público de interés general (art. 21.3 LCarr; Aragón, art. 40 Ley 8/1998; Cantabria, art. 16 Ley 5/1996; Castilla y León, art. 16 Ley 2/1990; Extremadura, art. 23 Ley 7/1995; Galicia, art. 29 Ley 4/1994; Murcia, art. 22 Ley 9/1990; Madrid, art. 30 Ley 3/1991; Valencia, art. 32 Ley 6/1991, etc.). La concesión de la autorización corresponderá al Ministerio de Fomento (carreteras estatales) o a la Administración regional (carreteras autonómicas), salvo que la zona de dominio público esté situada en un tramo urbano, en cuyo caso la autorización corresponde a los Ayuntamientos previo informe vinculante, según los casos, bien del Ministerio de Fomento (art. 39.1 LCarr), bien de la Administración autonómica (Aragón, art. 57 Ley 8/1998; Cataluña, art. 37 Ley 7/1993, etc.).

Las condiciones a las que se someta la autorización previa no deben restringir el objetivo previsto por las obras ni dificultar o frustrar el contenido del servicio público de interés general para el cual se conceden; además, deben ser proporcionadas al fin perseguido por las mismas. De esta forma, es desproporcionada la exigencia de un aval de 15 millones de ptas. durante 10 años para garantizar el cumplimiento de las condiciones a las que se sujetó la autorización para la instalación de una tubería de conducción de gas para el suministro a una población que había de atravesar una autovía (STS cont. 4.7.2003, RJ 5828).

En la zona de servidumbre (v. art. 22.1 LCarr) sólo se permitirán usos y obras compatibles con la seguridad vial (art. 22.2 LCarr; Aragón, art. 42 Ley 8/1998; Cantabria, art. 18 Ley 5/1996; Castilla y León, art. 16 Ley 2/1990; Extremadura, art. 24 Ley 4/1995; Galicia, art. 32 Ley 4/1994; Murcia, art. 23 Ley 9/1990, etc.). La concesión de la autorización corresponderá al Ministerio de Fomento o a la Administración autonómica, salvo que la zona de servidumbre está

situada en un tramo urbano, en cuyo caso la autorización corresponde al Ayuntamiento, que deberá recabar informe de la Administración estatal o autonómica, según corresponda, si no dispone de ningún instrumento de planeamiento definitivamente aprobado (art. 39 LCarr; cfr. SSTs cont. 4.6.2002, RA 5173; 19.10.2001, RA 2002\5849; según el TS, la interpretación correcta del art. 39 LCarr es que si el Ayuntamiento dispone de plan, la competencia es siempre municipal, STS cont. 1.12.1999, Actualidad Administrativa 20 [2000] 347).

Las obras en la zona de afección (v. art. 23.1 LCarr) también requieren autorización, bien del Ministerio de Fomento (art. 23.2 LCarr), de la Administración autonómica (Aragón, art. 43 Ley 8/1998; Cantabria, art. 18 Ley 5/1996; Extremadura, art. 25 Ley 4/1994; Galicia, art. 32 Ley 4/1994, etc.), o bien del Ayuntamiento si la zona de afección está situada en un tramo urbano (art. 39 LCarr; STS cont. 1.12.1999, Actualidad Administrativa 20 [2000] 347), aunque deberá recabar informe de la Administración estatal o autonómica, según corresponda, si no dispone de planeamiento (Castilla y León, art. 27 Ley 2/1990; Cataluña, art. 37 Ley 7/1993, etc.). En las edificaciones que ya existan en la zona de afección -que, en Madrid (art. 35 Ley 3/1991) y Valencia (art. 37 Ley 6/1991) tienen la calificación de edificaciones fuera de ordenación- sólo podrán realizarse obras de reparación o mejora, previa la autorización correspondiente, una vez constatadas su finalidad y contenido, siempre que no constituyan un incremento de volumen de la construcción y sin que el incremento de valor que aquéllas comporten pueda ser tenido en cuenta a efectos expropiatorios (art. 23.3 LCarr; Aragón, art. 43.3 Ley 8/1998; etc.).

Además, dentro del límite de edificación del art. 25 LCarr quedan prohibidas las construcciones, reconstrucciones o ampliaciones (siendo, pues indiferente, la calificación que en el futuro vaya a tener el suelo, la eventual licencia municipal y sin que, por tanto, las edificaciones construidas en su contravención sean susceptibles de legalización, STS cont. 6.5.2003, RJ 4555), salvo que sean imprescindibles para el mantenimiento y conservación de las construcciones existentes (art. 25 LCarr; SSTs cont. 16.3.1998, RA 2849; 7.5.2003, RA 5131), e incluso aunque así sea será preciso obtener la autorización específica (STS cont. 8.4.1998, RA 3453), cuyo otorgamiento corresponderá al Ayuntamiento si se trata de suelo urbano (art. 39.3 LCarr).

e) Edificaciones en terrenos de dominio público. Los actos de edificación y uso del suelo que se realicen por particulares en terrenos de dominio público están sujetos a autorización o concesión administrativa que es previa al otorgamiento de la licencia de obras (arts. 84 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas; 2 RDU; 25, 42 y ss., 51, 64 y ss., 73 y ss. Ley 22/1988, de Costas, parcialmente redactados por Ley 53/2002) o que, en todo caso, condiciona la eficacia de esta última (art. 95.4 de la Ley 48/2003, sobre puertos). Así también la legislación autonómica (por ejemplo, Andalucía, art. 169.2 Ley 7/2002).

f) Edificaciones turísticas. Sólo en algunas CCAA los actos de edificación y uso del suelo que tengan por objeto la construcción de nueva planta y la reforma o ampliación de edificaciones turísticas ya existentes están condicionados a la obtención de una autorización previa a la licencia de obra, autorización cuyo otorgamiento es competencia de la Administración autonómica (son los casos de Baleares, art. 48 Ley 2/1999; Canarias, art. 24 Ley 7/1995; en Asturias se exige con carácter previo la licencia municipal de apertura, art. 25 Ley 7/2001; la Ley urbanística de Canarias exige, además, que las licencias relativas a establecimientos turísticos sean comunicadas a la Administración autonómica, art. 166.7 DLeg. 1/2000). Como veremos en el Capítulo VII, la autorización previa no autoriza a ejercer la actividad turística,

para lo que es preciso obtener una autorización turística de apertura. Pues bien, en Baleares (art. 48 Ley 2/1999) la denegación ulterior de la autorización turística de apertura comporta la revocación de la autorización turística previa a la licencia de obras.

En la restante legislación autonómica el uso turístico de las edificaciones sólo exige la obtención de una autorización turística de funcionamiento, adicional a las correspondientes licencias municipales de apertura e instalación, en los términos que se estudiarán en el Capítulo VII. No obstante, y con el fin de que pueda determinarse si la edificación proyectada cumple los requisitos necesarios para la obtención de la posterior autorización de apertura, algunas normas autonómicas permiten que antes iniciar la obra se solicite a la Administración turística un informe sobre tal adecuación (Castilla-La Mancha, art. 9 Ley 8/1999; Extremadura, art. 12 Ley 2/1997).

g) Instalaciones nucleares y radioactivas. El RD 1836/1999 sujeta a autorización previa de emplazamiento (art. 14 y ss.) y a autorización de construcción (arts. 17 y ss.) la edificación de instalaciones nucleares (art. 12.1) y radioactivas (art. 36). También debe ser autorizado el cambio de titularidad de las instalaciones [art. 12.1 h)]. La competencia para el otorgamiento de estas autorizaciones corresponde al Estado o las CCAA, según las reglas establecidas en el art. 2. Aunque el RD no se pronuncie expresamente, entendemos que estas autorizaciones no excluyen la necesidad de solicitar la licencia de obras (aunque sí, como veremos, la licencia de instalación, v. Capítulo VII), pues en la concesión de las autorizaciones a las que ahora nos referimos sólo se fiscaliza la seguridad nuclear o protección radiológica de la instalación, y no la adecuación urbanística de la misma. Ahora bien, la Administración urbanística no podrá denegar ni condicionar la licencia de obras por razones de seguridad nuclear o protección radiológica cuya apreciación corresponda al Consejo de Seguridad Nuclear (art. 3 del RD).

h) La licencia comercial para grandes establecimientos comerciales. El art. 6 de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista, como norma básica, creó la llamada «segunda licencia», en virtud de la cual los grandes establecimientos comerciales quedaban obligados a obtener una autorización autonómica específica de apertura (este precepto fue declarado constitucional en la STC 124/2003 por entrar dentro de la competencia estatal del art. 149.1.13^a CE). Quedaba a la competencia de las CCAA el desarrollo de esta previsión normativa, que todas han realizado, estableciendo incluso -con la excepción de Castilla-La Mancha- escalones de extensión superficial en función de la población de los municipios, de tal forma que la necesidad de segunda licencia se halla muy por debajo de los 2500 m² a los que se refiere el art. 2.3 Ley 7/1996.

Andalucía (arts. 25 y ss. de la Ley 1/1996, redactados por la Ley 6/2002), Aragón (art. 15 Ley 9/1989 y D 112/2001), Asturias (D 56/1996), Baleares (art. 12 del D 217/1996), Canarias (D 158/1998), Cantabria (art. 3 del D 121/1996), Castilla-La Mancha (arts. 4 y ss. de la Ley 7/1998, modificados por la Ley 1/2004), Castilla y León (arts. 11 y ss. de la Ley 16/2002), Cataluña (art. 5 Ley 17/2000, D 346/2001), Galicia (arts. 6 y ss. del D 341/1996), Madrid (arts. 18 y ss. Ley 16/1999 y D 130/2002), Murcia (arts. 11 y ss. Ley 10/1998), Navarra (arts. 21 y ss. Ley Foral 17/2001), País Vasco (Ley 7/1994), La Rioja (D 20/1997), Valencia (Ley 8/1986 y D 256/1994).

Pero las CCAA no se han limitado a sujetar a licencia comercial la apertura de establecimientos (para lo que remitimos al Capítulo VII), sino también -y por lo que ahora nos interesa- la construcción de grandes establecimientos, su ampliación y su traslado. El desarrollo normativo de esta licencia comercial no ha sido uniforme entre las distintas CCAA: en algunas de ellas la licencia comercial autonómica ha sido sustituida por un informe autonómico previo y vinculante para la Administración que deba conceder la licencia de obra, en otras se prevé un sistema transitorio de doble autorización hasta que se complete un Plan de Equipamientos Comerciales que asigne una superficie máxima de metros construibles por zonas de territorio.

i) Evaluación de impacto ambiental y Autorización ambiental integrada. La legislación de impacto ambiental (constituida por el RDLeg. 1302/1986, que tiene carácter de legislación básica, el RD 1131/1988, que desarrolla el anterior, y múltiples normas autonómicas) obliga a que los proyectos públicos y privados consistentes en la realización de ciertas obras e instalaciones sean sometidos a una evaluación de impacto ambiental en la que se examinan múltiples aspectos: efectos sobre la población, flora, clima, fauna; incidencia sobre el patrimonio histórico artístico, relaciones sociales y sosiego público, ruidos, vibraciones, olores y emisiones luminosas, etc. (v. art. 6 del RD 1131/1988). Además, la Ley 16/2002 ordena que ciertas instalaciones contaminantes cuenten con una autorización específica (la autorización ambiental integrada), que será concedida por el órgano competente de las CCAA [art. 3 a) Ley 16/2002] previo informe urbanístico del Ayuntamiento implicado (arts. 15 y 18 Ley 16/2002) y también previo informe del organismo de cuenca correspondiente si la actividad en cuestión requiere autorización de vertido conforme a la legislación de aguas (art. 19 Ley 16/2002).

Las obras e instalaciones sujetas a evaluación de impacto ambiental son, al menos, las establecidas en la legislación básica estatal (en los Anexos del RDLeg. 1302/1986, modificados por el RDL 9/2000 y desarrollados por el Anexo II del RD 1131/1988).

Las instalaciones que requieren autorización ambiental integrada son las relacionadas en el Anexo de la Ley 16/2002.

Pero en el ejercicio de su competencia de desarrollo de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, las CCAA pueden establecer normas adicionales que introduzcan niveles de protección más altos (SSTC 170/1989, 102/1995, 156/1995, 90/2000) y pueden también diversificar en varios niveles de evaluación los elementos que en la legislación básica estatal tienen un carácter unitario, siempre que tal diversificación no redunde en una menor protección del medio ambiente (STC 90/2000). Las CCAA han hecho uso de tales competencias legislativas, ampliando considerablemente el listado del RDLeg. 1302/1986 (se incluyen, por ejemplo, las zonas industriales, los proyectos de urbanización en el medio rural, piscifactorías, etc.) y estableciendo diversos niveles de evaluación.

Pueden consultarse las normas de Andalucía (Ley 7/1994, modificada por Leyes 12/999, 5/2001, 8/2001 y 18/2003), Canarias (Ley 11/1990, modificada por Leyes 9/1999 y 4/2001), Castilla-La Mancha (Ley 5/1999), Castilla y León (Ley 11/2003), Cataluña (Ley 3/1998, modificada por Leyes 1/1999, 4/2000, 13/2001 y 21/2001), Madrid (Ley 2/2002), Murcia (Ley 1/1995, modificada por Leyes 1/2001 y 1/2002), País Vasco (Ley 3/1998), Valencia (Ley 2/1989).

La evaluación de impacto ambiental no es un procedimiento autónomo, sino que el mismo se integra en el procedimiento de concesión de licencias de obra (cfr. art. 3 del RDLeg. 1302/1986).

El sistema es el siguiente: con la solicitud de licencia de obra, el interesado aportará un *estudio de impacto ambiental* que, al menos, describa el proyecto, evalúe los efectos medioambientales previsibles directos e indirectos, las medidas previstas para reducir los que sean negativos, un resumen del estudio y un programa de vigilancia ambiental (art. 2 del RDLeg. 1302/1986; redactado por RDL 9/2000). Para la elaboración de este estudio los interesados podrán solicitar a la Administración medioambiental competente el señalamiento de los aspectos más significativos que deban ser tenidos en cuenta (arts. 2.2 RDLeg. 1302/1986, redactado por RDL 9/2000; 13 del RD 1131/1988). El estudio será sometido a un trámite de información pública (arts. 3 RDLeg. 1302/1986 y 15 RD 1131/1998). Será remitido por la Administración urbanística al órgano competente en materia de medio ambiente al objeto de que éste formule una *declaración de impacto ambiental* donde se determinarán las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente, y que se hará pública (arts. 4 RDLeg. 1302/1986, 18 y 22 RD 1131/1988). La declaración de impacto será remitida a la Administración urbanística (arts. 4 RDLeg. 1302/1986 y 19 RD 1131/1988), y los condicionamientos medioambientales que la misma contenga se incorporarán a la licencia de obra (cfr. art. 21 del RD 1131/1988). La autorización ambiental integrada -cuando proceda- deberá coordinarse con la evaluación de impacto ambiental. Si la declaración de impacto correspondiese a la Administración del Estado, la autorización ambiental integrada no podrá otorgarse antes de que se haya emitido tal declaración (art. 28 Ley 16/2002). Corresponde a las CCAA establecer mecanismos similares de coordinación para las declaraciones de impacto ambiental que sean de su competencia conforme a lo establecido en el art. 1302/1986.

Reiteradamente el TS ha entendido que la declaración de impacto ambiental no es un acto administrativo definitivo, sino un acto de trámite inserto en el procedimiento tendente a conceder la licencia de que se trate; por ello lo impugnado no es la declaración de impacto, sino, en su caso, la denegación o concesión (condicionada por el contenido de la declaración de impacto) de la licencia (SSTS cont. 17.11.1998, RA 10522; 13.10.2003, RA 8871; 24.11.2003, RA 8618).

Además de la evaluación de impacto ambiental, las CCAA han creado otros instrumentos específicos de control ambiental cuya función propia no siempre es clara. Así, por ejemplo, el Informe Ambiental (Andalucía, art. 8 y concordantes Ley 7/1994), la Evaluación Detallada de Impacto Ecológico (Canarias, art. 4 Ley 11/1990), la Evaluación Ambiental de Actividades (Madrid, art. 4 y concordantes de la Ley 2/2002), etc.

5. COMPETENCIA PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE OBRA

La competencia para otorgar licencias de obra siempre es *municipal* [cfr. arts. 243.1 TRLS, 6 RDUR, 25.2 d) LBRL]. No deja de serlo por el hecho de que la facultad de suspender las obras se reconozca, además, a otra Administración [STS cont. 1.7.1976, RA 4446: v. los casos expuestos en el subepígrafe 10 a) de este Capítulo]. Tampoco deja de ser municipal la competencia por el hecho de que para otorgar la licencia sea preciso algún informe o alguna autorización de otra Administración, pues el hecho de que exista una competencia concurrente no excluye la titularidad municipal (cfr. SSTS cont. 14.19.1991, RA 7836; 2.10.1995, RA 7502; en contra, en relación con las licencias relativas a suelo no urbanizable, la STS cont. 26.2.1999, RA 1717).

Según hemos expuesto en diversos subepígrafes de este Capítulo, se requiere otra autorización para edificaciones en suelo no urbanizable [v. el subepígrafe 2 d)], para intervenciones en inmuebles que integren el patrimonio histórico [v. el subepígrafe 4 c)], para los actos de edificación en suelo afectado al uso de carretera [v. el subepígrafe 4 d)], los que se realicen en dominio público [v. el subepígrafe 4 e)], los que tengan por objeto la construcción o ampliación de un gran establecimiento comercial [v. el subepígrafe 4 h)] y, en ciertas CCAA, los que se refieran a edificaciones turísticas [v. el subepígrafe 4 f)]. Recuérdese también que si la edificación debe ser objeto de evaluación de impacto ambiental, la declaración de impacto que efectúe la Administración autonómica competente en materia de medio ambiente deberá insertarse en el procedimiento de otorgamiento de la licencia [v. el subepígrafe 4 i) de este Capítulo].

Recuérdese también que en Valencia se prevé que en todos estos casos la resolución sea única (art. 27 de la Ley 3/2004).

Por último, la competencia para otorgar licencias tampoco deja de ser municipal por el hecho de que se prevea una sustitución o una subrogación de otra Administración pública en la competencia municipal (v., por ej., los arts. 9.1.7 a) RS y 60 LBRL; STS cont. 26.2.1999, RA 1717; en contra, STS cont. 8.4.1998, RA 3091, en un caso de responsabilidad por denegación indebida de licencia). En los supuestos del art. 60 LBRL, la subrogación de la Comisión Provincial de Urbanismo no se produce con la denuncia de la mora, sino con la notificación al Ayuntamiento y requerimiento del expediente -y, más exactamente, cuando el requerimiento tiene entrada en el Registro General del Ayuntamiento (STS cont. 9.4.1999, RA 3278)-, momento hasta el cual aquél sigue siendo competente para resolver (cfr. SSTS cont. 7.7.1987, RA 6861; 20.12.1995, RA 9110; 26.10.1998, RA 8447). La licencia concedida por subrogación de la Comisión Provincial de Urbanismo es radicalmente nula si fue otorgada antes de que el Ayuntamiento incurriera en mora en la resolución (cfr. STS cont. 23.6.1998, RA 5438), pero no si, aun denunciada una mora inexistente, la licencia fue concedida después de que, finalmente, el Ayuntamiento incurriera en mora (STS cont. 20.7.1998, RA 5763).

Mejorando sustancialmente la formulación anterior, el nuevo art. 21.1 q) LBRL (redactado por Ley 11/1999) atribuye al Alcalde la competencia para otorgar licencias, salvo que las leyes sectoriales la atribuyan expresamente al Pleno o a la Comisión de Gobierno [cfr. también arts. 24 e) RD Legislativo 781/1986 y 41.9 RD 2568/1968]. Se trata, por tanto, de una competencia delegable (cfr. art. 21.3 LBRL, redactado por Ley 11/1999).

Además, reiterando lo previsto en el art. 56.1 LBRL, en algunas CCAA se exige que las licencias otorgadas sean notificadas al órgano autonómico correspondiente (por ej., Asturias [art. 230 del D Legislativo 1/2004], Canarias y Valencia).

Por lo demás, la competencia corresponde al Ayuntamiento donde radique la finca sobre la que se pretende edificar, aunque las discrepancias entre distintas Administraciones sobre la delimitación de sus respectivos términos municipales no pueden deparar perjuicios a los administrados que han actuado de buena fe (STS cont. 21.5.2001, RA 3923).

6. RÉGIMEN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Las solicitudes de licencias urbanísticas están sujetas al régimen de silencio administrativo del art. 43.2 LPA (reformado por la Ley 4/1999), según el cual los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que -por lo que ahora nos interesa- una norma con rango de Ley establezca lo contrario. La regla tradicional sobre silencio administrativo de la legislación urbanística (los arts. 242.6 TRLS, 5.1 RDUR y la legislación autonómica) no es una norma que establezca lo contrario a los efectos del art. 43.2 LPA, pues se limita a impedir la adquisición por silencio administrativo de facultades contrarias al Ordenamiento urbanístico. Lo que significan los preceptos urbanísticos es que no es posible adquirir derechos *contra legem*, es decir, que al igual que sucede en la LPA, la estimación de la solicitud de licencia por silencio y, por tanto, la existencia de un acto administrativo (art. 43.3 LPA, reformado por Ley 4/1999), no prejuzga la validez de la licencia, que podrá ser nula o anulable si está incurso en alguna de las causas previstas en los arts. 62 y 63 LPA y 255 TRLS [sobre ello, v. el epígrafe 9 c) de este Capítulo]. Así se ha previsto, por ejemplo, en Navarra, donde se determina la nulidad de pleno derecho de la licencia obtenida por acto presunto que sea contraria a la legislación o al planeamiento urbanístico (art. 192.5 Ley 35/2002).

Otra interpretación no sólo supondría excluir de la LPA -que constituye la legislación básica sobre el procedimiento administrativo- un gran número de actos administrativos, sino que, además carece de justificación. Pues de lo que se trata no es de preservar la legalidad urbanística -ya que, como decimos, las licencias incursas en causas de nulidad o anulabilidad pueden y deben anuladas- sino de determinar quién debe soportar los costes de la inactividad urbanística. Si la licencia no se adquiere por silencio, la edificación se demolerá sin indemnización [art. 31 RDUR; v. el epígrafe 9 c) de este Capítulo]. Si se adquirió la licencia (nula) por silencio, entonces su anulación y posterior demolición de lo edificado obligaría a la Administración a indemnizar [arts. 44.2 LSV y 34 RDUR; v. el epígrafe 9 c) de este Capítulo]. La solución más razonable pasa por tomar en consideración los costes de una u otra opción: la demolición sin indemnización es desproporcionadamente gravosa si se repara en los costes (mínimos) en que incurre la Administración al resolver en plazo (a lo que, además, está obligada, art. 42.1 LPA, redactado por Ley 4/1999). Por ello los costes de la inactividad administrativa deben trasladarse a la Administración que, para preservar la legalidad administrativa, tendrá que anular la licencia e indemnizar al particular. En definitiva, la «no adquisición» a la que se refiere el art. 242.6 TRLS significa solamente que la licencia adquirida por silencio está incurso en causa de nulidad, sin que, por tanto, con ella se hayan adquirido derechos *contra legem*.

Por otra parte, en materia de silencio administrativo existe otra divergencia entre la legislación urbanística estatal (supletoria) y la LPA. Las reglas sobre silencio administrativo de la legislación urbanística condicionan la adquisición por silencio de la licencia para obras mayores a la denuncia de la mora. En efecto, según el RS, transcurridos dos meses de inactividad municipal, en las obras mayores la licencia se entiende otorgada si transcurre un mes desde la denuncia de la mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo sin que recaiga resolución expresa [art. 9.1.7 a)], y en las obras menores una vez transcurrido un mes sin resolución municipal [art. 9.1.7. c); STS cont. 12.5.1999, RA 3631]. Por el contrario, en la LPA, el silencio se produce por el transcurso de los plazos para resolver (cfr. art. 43.1 LPA, redactado por Ley 4/1999), sin que la posterior resolución o la certificación del art. 43.5 LPA (redactado por Ley 4/1999) puedan tener por objeto otra cosa que no sea la de confirmar o acreditar

respectivamente la previa producción por silencio de un acto administrativo (STS cont. 18.7.2001, RA 6286).

La misma interpretación había que hacer del régimen sobre silencio positivo de la LPA en su versión inicial, donde la Administración tampoco podía dictar una resolución expresa desestimatoria, que constituiría una revocación nula del acto. En definitiva, el solo transcurso de los plazos para resolver determinaba la producción del acto por silencio, aunque para su eficacia el mismo pudiera ser acreditado mediante la certificación o resolución expresa estimatoria producida durante los veinte días posteriores a la solicitud de certificación. En este sentido, v. la STSJ Cataluña 18.10.1999 (RJCA 5021). En contra, en la STSJ Cantabria 23.4.1998 (RJCA 1739) se estimó que el acto presunto se producía transcurridos esos veinte días sin resolución expresa.

La discordancia entre el RS y la LPA debe resolverse también a favor de esta última, no sólo por su carácter de legislación básica sobre la materia, sino, además, porque sería irrazonable que el incumplimiento por parte de la Administración de resolver en plazo se tradujera en la imposición de una carga (denunciar la mora) sobre los particulares.

En las primeras sentencias posteriores a la LPA el TS se mostró algo sensible a la nueva regulación allí establecida. Así, constató la divergencia entre la LPA y la exigencia de denuncia de la mora del RS (STS cont. 16.4.1998, RA 2642). En otro caso, estimó adquirida por silencio una licencia a pesar de las dudas sobre su adecuación a la legalidad urbanística. Si bien mediaban circunstancias que permitían decantarse por la legalidad urbanística de la licencia solicitada, el TS concluyó que «no cabe oponerse [...] a la adquisición de un derecho a edificar que sólo la Administración hubiera podido discutir cumpliendo por su parte la obligación de resolver expresamente la petición que le fue presentada (STS cont. 20.1.1998, RA 243). Además, el TS también constató «las dificultades que conllevaría admitir un régimen específico del silencio positivo al margen del establecido, con carácter básico, por la Ley 30/1992» (STS cont. 30.3.1999, RA 2545). No obstante, como decíamos, en las últimas sentencias el TS ha retomado su jurisprudencia clásica sobre el tema y, por cierto, sin cuestionarse en absoluto la aplicabilidad de la LPA: por ejemplo, ha estimado que una licencia de obra no puede entenderse concedida por silencio positivo si es contraria al planeamiento (SSTS cont. 10.7.2001, RA 6792; 24.7.2003, RA 5984); lo mismo en relación con una licencia de apertura (STS cont. 29.6.2002, RA 6016). Igualmente ha entendido que no puede adquirirse por silencio positivo licencia de obra para edificar en la zona de servidumbre de protección, donde está prohibido construir por la legislación de costas (STS cont. 4.2.2002, RA 1599). En el mismo sentido se están pronunciando los TSJ: por ejemplo, SSTSJ Aragón 26.3.2003 (RJCA 850), Madrid 4.2.2003 (JUR 174513) y 12.6.2003 (JUR 2004\13427), Murcia 19.2.2003 (JUR 94054), Andalucía 3.3.2003 (JUR 129321) y 30.7.2003 (JUR 243863), Valencia 25.4.2004 (RJCA 70) Además, entre los TSJ existen ya algunas sentencias recaídas sobre hechos posteriores a la entrada en vigor de la LPA que han seguido exigiendo la denuncia de la mora (SSTSJ Cantabria 12.4.1999, RJCA 983; Andalucía 9.12.1998, RJCA 5221; Madrid 11.2.2003, RJCA 733), por entender, equivocadamente, que el procedimiento de la

legislación local prevalece sobre la LPA. Resolviendo correctamente v. la STSJ Canarias 17.2.1999 (RJCA 364).

7. EFECTOS DE LA LICENCIA DE OBRAS

a) Desde su otorgamiento. Los efectos de la licencia se producen desde su otorgamiento (cfr. arts. 57 y 94 LPA), aunque no se hayan abonado las tasas ni notificado formalmente su concesión (STS cont. 4.1.1991, RA 560). El daño causado por la resolución tardía es indemnizable, salvo que exista dolo, culpa o negligencia grave imputable al perjudicado (arts. 44.2 LSV, 39 RDUR).

b) Derecho a edificar. El efecto inmediato de la licencia es legitimar la actividad constructiva realizada dentro de los *plazos de iniciación, interrupción máxima y finalización* de las obras. Ahora bien, la licencia no crea derechos interprivados (cfr. arts. 10 y 12.1 RS), por lo que no afecta a las relaciones jurídico privadas de su titular con terceros, ni habrá responsabilidad en el Ayuntamiento concedente de licencia cuyo contenido afecta al derecho de propiedad de terceros (STS cont. 15.12.1978, RA 1979/136).

El incumplimiento de los plazos establecidos en la licencia (de inicio, interrupción y terminación de las obras, que difieren en las legislaciones autonómicas) determinará su caducidad [epígrafe 9 a) de este Capítulo].

El plazo es *prorrogable*, lo que constituye un acto reglado y no discrecional: la prórroga procede cuando el retraso está justificado (cfr. SSTs cont. 17.5.1983, RA 3357; 14.5.1986, RA 4594), y la obra está consolidada en un porcentaje suficiente (STS cont. 27.5.1983, RA 3444). Si la prórroga está justificada, la misma no puede denegarse por cambio de planeamiento (cfr. STS cont. 12.11.1984, RA 5770). El régimen aplicable para conceder prórroga es el vigente en el otorgamiento de la licencia (STS cont. 31.10.1983, RA 5287; así en Baleares, donde no le afecta la posible suspensión del otorgamiento de licencias).

El régimen de la prórroga de licencias (requisitos, órganos competentes para autorizar y plazos admisibles) es diferente en cada Comunidad Autónoma, aunque, generalmente, se determinan los plazos máximos (también diversos entre las CCAA) en que podrá consistir la prórroga.

c) Declaración de obra nueva. Junto a otros documentos, la licencia de obras es necesaria para practicar la declaración de obra nueva terminada y en construcción (art. 22 LSV; también en la normativa autonómica, por ej., Andalucía, art. 176 Ley 7/2002; Valencia, art. 6 Ley 8/2004).

d) Contratos de suministros provisionales. En diversas legislaciones autonómicas la contratación de suministros provisionales de energía, agua, gas y telefonía está condicionada a la concesión de licencia de obra (por ej., Andalucía, art. 175 Ley 7/2002; Cantabria, art. 184 Ley 2/2001; Canarias, art. 172 DLeg. 1/2000; Castilla y León, art. 101 Ley 5/1999; Extremadura, art. 170 Ley 15/2001; Galicia, art. 194.3 Ley 9/2002; Madrid, art. 160 Ley 9/2001; Valencia, art. 31 Ley 3/2004). Esta medida suele acompañarse de sanciones para las empresas que presten los suministros sin la presentación de la licencia.

e) Información del promotor. La legislación estatal exige que el promotor de viviendas tenga una copia de la licencia de obra a disposición del público (art. 5.1 RD 515/1989; v. también arts. 15 de la Ley de Galicia 4/2003 y 12 de la Ley de Valencia 8/2004) y la entregue gratuitamente al comprador (cfr. art. 9 RD 515/1989). La legislación autonómica ha mejorado esta previsión exigiendo que a pie de toda obra (no sólo de los edificios destinados a vivienda) se disponga de una copia autorizada de la licencia y de un cartel donde se indiquen los técnicos directores, contratistas, ordenanza aplicable, fecha de expedición de la licencia, plazo de ejecución de las obras, número de expediente y de plantas autorizadas (por ej., Cantabria, art. 193 Ley 2/2001; Castilla-La Mancha, art. 201 Ley 2/1998; Canarias, art. 175 DLeg. 1/2000, redactado por Ley 19/2003; Castilla y León, art. 100 Ley 5/1999; Valencia, art. 26.4 Ley 3/2004). Si la edificación tuviera la consideración de bien de interés cultural en el rótulo de obra deberá figurar también la correspondiente autorización de la Administración competente en materia de patrimonio histórico (Canarias, art. 35 Ley 4/1999). Además, si se tratara de una edificación turística, en ciertas CCAA deberían constar también los datos de la autorización turística previa (así en Canarias, art. 175 del Dleg. 1/2000, redactado por Ley 19/2003). Todo ello no significa, sin embargo, que la concesión de licencia de obra sea un requisito previo a la oferta de viviendas en proyecto o en construcción, sin perjuicio de los derechos del adquirente si la licencia no fuera finalmente concedida.

En Extremadura es posible firmar documentos de señal y reserva, percibiendo cantidades a cuenta, cuando la vivienda está en proyecto o en construcción, para lo que sólo es necesario -por lo que ahora nos interesa- que la licencia de obra haya sido solicitada (art. 30.2.2 Ley 3/2001). Si la licencia no se concediera en el plazo de 3 meses desde que se formalizó la reserva y se entregó la señal, o si la concesión de la licencia implicase modificaciones del proyecto que afectasen a la vivienda objeto de reserva, el titular de la misma podría optar entre mantener la señal y optar por la compra de la vivienda o retirarla, desistiendo en este caso de la compra (art. 30.1.2 Ley 3/2001), desistimiento que, entendemos, no debería conllevar ningún coste para el titular de la reserva.

f) Relación con otras licencias. La autorización de la obra no implica otorgamiento implícito de la *licencia de demolición* (art. 1.14 RDUR), pues las dos son independientes (SSTS cont. 11.10.1975, RA 4571; 18.7.1986, RA 5128; salvo que se acompañase proyecto técnico de derribo y la obra de derribo no fuera compleja o peligrosa, cfr. STS cont. 9.11.1988, RA 8916). Tal independencia permite conceder la licencia de obra antes de la de derribo (SSTS cont. 20.6.29.9 y 3.10.1986, RA 4742, 6008 y 5287; en contra, SSTS cont. 1.2.1984, RA 1015; 6.10.1986, RA 7423).

La autorización de la obra no implica ni obliga a otorgar la *licencia de apertura* o, en su caso, la de instalación (SSTS cont. 14.2.1978, RA 632; 27.5.2002, RA 4717) ni siquiera en los casos incluidos en el art. 22.3 RS [cfr. STS cont. 4.10.1999, Actualidad Administrativa 8 (2000); cfr. epígrafe 4 a) de este Capítulo]. Obviamente tampoco aquéllas facultan para realizar obras (cfr. STS cont. 3.3.1981, RA 1171; con excepción de aquellas obras singulares en que coincide el objeto de ambas licencias: instalación de oleoducto, de cantera, etc., STS cont. 20.11.1995, RA 8339).

No obstante, en la legislación urbanística de Castilla-La Mancha se ha previsto que la licencia de instalación de actividades MINP se tramite en el mismo procedimiento que la licencia de obras.

Además, algunos Ayuntamientos han previsto la posibilidad de que la licencia de obra pueda comprender también la licencia de primera ocupación, aunque la eficacia de esta última está condicionada a la acreditación (mediante certificación final de obra suscrita por los técnicos directores) de que la obra terminada es conforme al proyecto autorizado. Es el caso de la *licencia única* regulada en los arts. 24 y sigts. de la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid sobre tramitación de licencias y control urbanístico (BOCM 25.11.1997).

g) Transmisibilidad de la licencia. El art. 13.1 RS dispone que «las licencias relativas a las condiciones de una obra, instalación o servicio serán transmisibles, pero el antiguo y nuevo constructor o empresario deberá comunicarlo por escrito a la Corporación, sin lo cual quedarán ambos sujetos a todas las responsabilidades que se derivaren para el titular». La *falta de la comunicación* sólo repercute en el régimen de responsabilidades derivado de la titularidad de la licencia, pero ni impide la validez de la transmisión (SSTS cont. 23.6.1992, RA 6170; 4.3.1998, RA 2375), ni es causa de caducidad de la licencia (STS cont. 29.9.1987, RA 8273), ni, por último, justifica ordenar la paralización de las obras, pues el adquirente dispone de licencia en los mismos términos que el transmitente (STS cont. 29.9.1986, RA 6095).

La transmisión sólo se entiende producida si consta la voluntad de su titular, sin que la misma pueda presumirse por el hecho de vender el terreno al que se refiere, pues la licencia no es un accesorio ni una cualidad *ob rem* (cfr. SSTS cont. 10.5.1982, RA 3156; 5.7.1993, RA 5563; 21.12.2001, RA 2002\1487). Además, no basta con que se ponga en conocimiento del Ayuntamiento la adquisición de la licencia, pues el art. 13.1 RS exige que la transmisión sea comunicada por el antiguo y por el nuevo titular (STS cont. 21.12.2001, RA 2002\1487).

La transmisión no suprime las condiciones a las que estuviera sometida la licencia, por lo que el adquirente está obligado en los mismos términos que el transmitente (STS cont. 5.4.1999, RA 3272).

Tras enajenar la licencia, el titular inicial es interesado en el eventual procedimiento de demolición, pues afecta a su interés patrimonial en el negocio celebrado (cfr. STS cont. 3.11.1993, RA 9063).

8. DENEGACIÓN DE LA LICENCIA

a) Causas de denegación. Las licencias urbanísticas constituyen actos reglados y no discrecionales (cfr. art. 103.1 CE), por lo que -salvo lo que diremos en el subepígrafe d) de este apartado- la de obras sólo puede denegarse por aquellas razones que constituyen su objeto de fiscalización, a saber: la disconformidad con el Ordenamiento urbanístico (que después veremos) (cfr. SSTS cont. 2.3.1972, RA 1178; 11.12.1990, RA 10039; 21.7.1997, RA 6046), el incumplimiento de las normas técnicas, de habitabilidad, accesibilidad de los edificios y seguridad en el trabajo (cfr. SSTS cont. 21.7.1997, RA 6046; 22.12.1998, RA 10115; v. el epígrafe 3 de este Capítulo) y, en su caso, la no asunción de los deberes de urbanización [STS cont. 31.3.1998, RA 2480; cfr. arts. 21.2. d) RS y 40 RGU].

Como vimos en el subepígrafe 3 f) de este Capítulo, no todas las normas técnicas son de obligado cumplimiento y, particularmente, no lo son las Normas Tecnológicas de la Edificación. Por ello, el simple hecho de que el técnico redactor del proyecto se haya apartado de lo dispuesto en las Normas Tecnológicas no es causa suficiente para denegar la licencia de obra siempre que, como permiten las disposiciones reguladoras de estas Normas, se hayan adoptado soluciones igualmente eficaces y se haya justificado la sustitución (STS cont. 9.6.1998, RA 5024).

Por otra parte, pese al carácter independiente de las licencias de obra y de apertura, el TS ha entendido que el otorgamiento de licencias de obra para edificaciones destinadas a uso de camping en suelo no urbanizable puede condicionarse a la disponibilidad de agua y energía eléctrica, pues aunque tales servicios no son exigibles en suelo no urbanizable y sólo permitirían denegar la licencia de apertura, en el otorgamiento de la licencia de obra debe fiscalizarse que las instalaciones va a poder llevarse a la práctica con las dotaciones urbanísticas exigibles (STS cont. 27.6.2002, RA 6015).

La prueba de que concurre cualquiera de las circunstancias aptas para denegar la licencia incumbe a la Administración y no al peticionario, que no tiene el deber de probar la legalidad del acto de edificación que pretende (STS cont. 7.4.1999, RA 3274).

El TS ha entendido que las peticiones de licencias son reiterables (SSTS cont. 12.1.1960, RA 767; 28.4.1972, RA 2920; 2.1.1978, RA 476), pero desde las SSTS cont. 18.3.1999 (RA 2347) y 23.9.1999 (RA 6591) se ha entendido que la reiteración sólo es posible cuando cambia alguno de los elementos subjetivos, objetivos o normativos de la solicitud, pero no cuando éstos son los mismos, pues en tal caso razones de seguridad jurídica (*ex art.* 9.3 CE) avalan la imposibilidad de posteriores solicitudes idénticas, que podrían reproducirse indefinidamente y, además, porque la reiteración de solicitudes idénticas entrañaría una impugnación implícita de un acto administrativo firme, la previa resolución denegatoria (con posterioridad, v. también STS cont. 16.4.2002, RA 5539). En nuestra opinión, el problema nada tiene que ver con la seguridad jurídica, y nos parece discutible la solución del TS, que convierte a la denegación previa en causa de denegación de una solicitud posterior. Estimamos que la previa denegación de una solicitud idéntica no excluye la necesidad de motivar la (nueva) resolución denegatoria, aunque tales motivos sean idénticos a los que fundaron la denegación anterior.

b) En especial, la disconformidad con el Ordenamiento urbanístico. La licencia de obras puede denegarse por desajuste entre el acto de edificación pretendido y el Ordenamiento urbanístico (cfr. SSTS cont. 2.3.1972, RA 1178; 11.12.1990, RA 10039).

No es posible autorizar edificaciones contrarias al Ordenamiento que queden sujetas al régimen de «fuera de ordenación», pues este régimen sólo se aplica a edificaciones inicialmente compatibles con el planeamiento (v. STS cont. 6.10.1999, RA 6983) [v. el epígrafe 2 e) de este Capítulo].

Por otra parte, si en la modificación del planeamiento se cambian las determinaciones del vigente pueden ser concedidas licencias que se ajusten tanto al plan en vigor como al que se encuentre en tramitación, pero no si sólo se ajustan al plan que va a aprobarse (STS cont. 22.4.2002, RA 5051).

En contra de una anterior doctrina, el TS entiende que el Ordenamiento urbanístico aplicable es el vigente en el momento de la resolución, siempre que no haya transcurrido el plazo para resolver (que, según el TS, es de 3 meses más el eventual plazo para subsanación de deficiencias: SSTS cont. 15.4.1988, RA 3079; 19.2 y 9.7.1990, RA 1324 y 602; 18.6.1998, RA 4557; 11.12.1998, RA 10101), y si se decide sobre ella fuera de dicho plazo, habrá que atender a la ordenación vigente en el momento de la solicitud (SSTS cont. 15.4 y 1.12.1981, RA 1850 y 5338; 27.2.1996, RA 1649; 26.10.1998, RA 8118; 9.2.1999, RA 1469). A estos efectos es irrelevante si el peticionario denunció la mora [v. art. 9.1.7 a) RS; cfr. epígrafe 6 de este Capítulo] pues «transcurrido el plazo normal en que una petición de licencia debe ser resuelta, el retraso de la Administración no puede perjudicar al administrado» (STS cont. 26.10.1998, RA 8118). Ahora bien, como se ha entendido en la STS 29.9.1999 (RA 6976), para que se aplique el régimen vigente en el momento de la solicitud será preciso que ésta esté acompañada de todos los documentos necesarios y sea, por tanto, apta para iniciar el procedimiento administrativo [v. el epígrafe 3 k) de este Capítulo]. Con todo, la decisión sobre el régimen aplicable es incongruente con lo previsto en el art. 42.1 LSV, pues si el cambio de planeamiento extingue la licencia cuando no ha comenzado la edificación, con mayor razón aquél debería afectar a una licencia futura.

En todo caso, la sentencia que declare la procedencia de la licencia con arreglo al ordenamiento urbanístico aplicable debe ser ejecutada con independencia de que ulteriores modificaciones del ordenamiento impidan el acto de edificación pretendido. En tal caso, la sentencia se ejecutará por sustitución, normalmente mediante la indemnización correspondiente (arts. 18.2 LOPJ y 105.2 LJCA; cfr. STS cont. 3.3.1999, RA 2160).

La doctrina referida está recogida en Baleares, con la salvedad de que en caso de resolución tardía, el Ordenamiento aplicable será el vigente al vencimiento de los plazos señalados. En Cataluña, la previa emisión de un *certificado de aprovechamiento urbanístico* obliga durante 6 meses a autorizar la petición de licencia ajustada a éste, aunque en el ínterin se haya aprobado definitivamente una nueva ordenación (art. 99.2 Ley 2/2002). En Valencia la emisión de una *cédula de garantía urbanística* obliga a autorizar la petición de licencia durante 1 año, salvo cambio de ordenación sobrevenido, hecho que genera la obligación de indemnizar los perjuicios patrimoniales. Similar es el caso de Asturias, con la salvedad de que el plazo es de 4 meses, y de que no se concederá la licencia si la información contenida en la cédula es constitutiva de una infracción administrativa (art. 24.5 del D Legislativo 1/2004).

La disconformidad del proyecto con la ordenación urbanística impide siempre otorgar la licencia (no obstante, es posible autorizar su ejecución en la parte correcta, SSTS cont. 6.6.1979, RA 2683; 6.6.1980, RA 3377; supuesto contemplado en Valencia), incluso aunque el Ayuntamiento hubiera informado favorablemente una consulta o emitido una cédula urbanística, hecho que sólo genera la obligación de indemnizar (cfr. SSTS cont. 25.3.1966, RA 1863; 12.3.1996, RA 2211; 8.3.1999, RA 2168), y también a pesar de que se hayan concedido otras licencias similares a la pretendida (SSTS cont. 26.6.1990, RA 5222; 16.4.1991, RA 3301), pues, como dice el TS, «no hay igualdad de los administrados en la ilegalidad» (STS cont. 4.1.1983, RA 2229; v. también STC 1/1990, SSTS cont. 9.7.1997, RA 5729; 21.1.1998, RA 1255;

23.6.1998, RA 5732; 16.2.1999, RA 1476; 16.7.1999, RA 6340; 22.7.2003, RA 6265). Ahora bien, si el acto de edificación pretendido no es ilegal pero es denegado por la Administración que actúe una potestad que le permita cierto margen de discrecionalidad, la concesión de actos de edificación equivalentes a terceros sí determina la nulidad de la resolución denegatoria por vulneración del art. 14 CE, lo que podrá conseguirse en el procedimiento especial regulado en los arts. 114 y sigts. de la LJCA (cfr., aunque sobre el procedimiento de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, la STS cont. 27.4.1998, RA 4571).

Por otra parte, si la solicitud es conforme con la ordenación urbanística, procede otorgar la licencia aunque el Ayuntamiento, a cambio de cesiones de terrenos, se hubiera obligado a no conceder licencias, lo que, en su caso, determinará su responsabilidad patrimonial (STS cont. 5.12.1994, RA 9821).

Por último, si se concedió licencia de obra con la aportación del proyecto básico, la misma no resulta ineficaz (ni, lógicamente, puede denegarse lo que se autorizó previamente) por el solo hecho de que al presentar el proyecto de ejecución (para iniciar las obras) haya cambiado el ordenamiento urbanístico (STS cont. 10.12.1998, RA 9722).

c) Las condiciones en las licencias. Las licencias pueden sujetarse a *conditiones iuris*, esto es, a los requisitos urbanísticos legalmente exigidos (cfr. art. 16.1 RS; STS cont. 14.11.1975, RA 4910; 10.5.1989, RA 3864; 23.3.2002, RA 2933), lo que -como publicidad noticia pura- se hará constar en el Registro de la propiedad por medio de nota marginal (arts. 307, 309.3º TRLS, 1.4 y 74 RD 1093/1997). Es, pues, lícita la resolución que deniega la licencia de obra si no se garantiza la urbanización simultánea (cfr. art. 40 RGU; se prevé también en la legislación autonómica, por ej., Andalucía, art. 55 Ley 7/2002; Cantabria, art. 102.1 Ley 2/2001; Castilla y León, art. 96 Ley 5/1999; Aragón, art. 16 Ley 5/1999; Madrid, art. 20.3 Ley 9/2001; cfr. SSTS cont. 25.4.1986, RA 2967; 5.7.1993, RA 5562; no obstante, la STS cont. 7.11.1984, RA 5762, entendió que la prestación de fianza no era requisito para el otorgamiento de licencia, sino para la ejecución de la obra; en cualquier caso, para que pueda otorgarse una licencia condicionada por esta causa es preciso que esté aprobado el correspondiente proyecto de urbanización, STS cont. 18.10.2001, RA 8295), o la que la condiciona al pago del equivalente económico de las cesiones obligatorias y gratuitas (STS cont. 25.7.1990, RA 6682). Igualmente, la licencia puede condicionarse a la prestación de garantías de pago del exceso de edificabilidad, ya que la edificabilidad de la parcela -que el interesado habrá de adquirir por alguno de los medios legalmente previstos- condiciona el derecho del interesado a obtener la licencia de obra (STS cont. 12.7.2002, RA 6125). El impago de la tasa por licencia de obra no es una *conditio iuris*, sino una obligación tributaria que no afecta a la eficacia de la licencia (STS cont. 13.10.1993, RA 7362).

También están sujetas a las *condiciones implícitas* que constituyan presupuesto necesario de otras explícitamente consignadas (por ej., demolición de edificio asentado en suelo a urbanizar, STS cont. 29.3.1983, RA 1584). En la STS cont. 25.10.1999 (RA 6993), y en relación con lo previsto en el art. 22.3 RS [v. el epígrafe 4 a) de este Capítulo], se ha considerado lícito condicionar la licencia de obra a la concesión de licencia de apertura. Cabe también condicionar la licencia de obra al cumplimiento de los deberes de cesión gratuita (cfr. art. 14 LSV) -lo que exige que esté delimitado el polígono que permita hacer efectivo el reparto de cargas y beneficios derivados del planeamiento [cfr. art. 14.2 d) LSV; STS cont. 9.11.1998, RA 8007]- pero no es posible condicionar la licencia al cumplimiento de cualquier otro deber urbanístico de

los propietarios, sin perjuicio de la adopción de las medidas de restauración de la legalidad urbanística que sean procedentes (STS cont. 9.11.1998, RA 8007).

Pero no son admisibles las condiciones *stricto sensu*, pues ello «supondría dejar en manos de la Administración el ejercicio de facultades dominicales, lo que sólo puede tener lugar en aplicación de la legalidad establecida» (STS cont. 26.12.1985, RA 1539). No cabe, por ejemplo, condicionar la licencia a las previsiones de futuros planes de ordenación (SSTS cont. 28.11.1977, RA 4460; 6.4.1998, RA 3085), ni al pago de contribuciones especiales, ni a la previa reparcelación y redacción de estudio de detalle (STS cont. 26.12.1985, RA 1539), ni a la renuncia a eventuales indemnizaciones (cfr. SSTS cont. 23.3.1999, RA 2637), ni al pago de una cierta tasa para equipamiento cuando, al no estar aprobado el polígono, no existe unidad reparcelable (SSTS cont. 11.10.1991, RA 8179; 21.5.1996, RA 4579). Si no existe una norma urbanística sobre alineaciones y retranqueos, la licencia de obra no podrá condicionarse a la observancia de una alineación distinta de la fijada por la realidad preexistente, en función de las edificaciones contiguas o próximas o de cualquier otro dato fáctico que permita deducir la alineación (cfr. STS cont. 8.6.1999, RA 5533). Tampoco es posible que la licencia sea condicionada por cuestiones relacionadas con la propiedad de los terrenos, pues la licencia se otorga sin perjuicio del derecho de terceros (cfr. arts. 10 y 12.1 RS y subepígrafe siguiente; cfr. STS cont. 14.12.1998, RA 10102). Si no está previsto en los instrumentos de planeamiento, la licencia de obra para la construcción de un edificio no puede condicionarse a que los bajos se reserven a aparcamiento (cfr. STS cont. 1.6.1999, RA 5515; pero v. la STS cont. 22.11.2001, RA 9726, donde se consideró que esta exigencia era proporcionada en los edificios destinados a albergar locales comerciales).

d) Conflictos de Derecho privado. Los arts. 10 y 12.1 RS disponen que las licencias no afectan a las situaciones jurídico privadas existentes entre su titular y los terceros. De ello debería inferirse que la licencia no podría ser denegada por cuestiones de Derecho privado (conflictos de propiedad, servidumbres, etc.; de hecho, el solicitante no tiene que acreditar el dominio, SSTS cont. 23.10.1964, RA 4725; 27.11.1982, RA 1983/1432), pues ni tales cuestiones son objeto de fiscalización en la concesión de licencias (donde sólo se atiende a la legalidad urbanística), ni su resolución es imprescindible para resolver la viabilidad *urbanística* de la obra, ni, por último, el Ayuntamiento respondería por la concesión de una licencia que afectase al derecho de propiedad de terceros (STS cont. 15.12.1978, RA 1979/136). Como, a otros efectos, dice la STS cont. 23.7.1998 (RA 5766), el derecho urbanístico que la licencia incorpora es independiente de la titularidad de la finca. Así lo ha entendido en ocasiones el TS (SSTS cont. 6.6.1970, RA 3371; 6.7.1976, RA 4526; 29.5.1989, RA 3999; 8.11.1995, RA 1996/9346), aunque en otras -y en una cuestionable aplicación del art. 4.1 LJCA- ha estimado procedente denegar licencias hasta que la Jurisdicción civil resuelva las «dudas razonables» sobre la titularidad del terreno (SSTS cont. 6.10.1986, RA 7423; 17.2.1988, RA 1183; 12.6.1989, RA 4653). Según se dice en la STS cont. 17.12.1979 (RA 4728), dado que la licencia constituye una autorización para ejercitar un previo derecho a edificar, la Administración «tiene que examinar y ponderar en cierta medida tal titularidad».

Con todo, el art. 2.2 RDUR contiene una excepción, ya que permite denegar licencias para obras que afecten a terrenos pertenecientes al dominio público. El TS ha exigido una «constancia patente, clara e inequívoca de la titularidad pública», pues la licencia de obra no puede utilizarse para resolver un problema de propiedad (SSTS cont. 24.1.1961, RA 392; 23.10.1964, RA 4725; 26.6.1975, RA 3605; 9.10.1991, RA 7802; 6.4.1994, RA 2808; 3.1 y 26.3.1996, RA 81 y 3256;

18.5.1998, RA 3853; 5.5.1998, RA 3613). Existe tal constancia aunque la condición demanial del suelo provenga de un deslinde administrativo que ha sido impugnado, pues ello no impide su ejecutividad (STS cont. 18.2.1999, RA 687). No obstante, el TS también ha estimado correcta la denegación cuando existen «dudas razonables» sobre la titularidad privada del terreno (SSTS cont. 26.6.1975, RA 3605; 2.5 y 25.7.1989, RA 3633 y 6112; 3.7.1991, RA 5732; 5.4.1993, RA 2601). Ahora bien, la presunción (*iuris tantum*) de titularidad que proceda de un asiento del Registro de la Propiedad (cfr. arts. 38 I, 1 III y 97 LH) vincula a la Jurisdicción contencioso-administrativa a la hora de resolver una cuestión prejudicial relativa a la propiedad del suelo (cfr. SSTS cont. 7.3.1992, RA 2039; 5.12.1998, RA 10095; 6.10.1999, RA 6984), salvo que tal presunción *iuris tantum* esté destruida por un deslinde administrativo que determine la naturaleza demanial del suelo, (cfr. art. 13 Ley 22/1988, de Costas; STS cont. 18.2.1999, RA 687). En cualquier caso, la decisión sobre la titularidad del suelo sólo tiene efectos en el proceso en el que se adopte, sin vincular al orden jurisdiccional civil (art. 4.2 LJCA) y sin que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo pueda resolver cuestiones relacionadas con la propiedad que, por no ser necesarias para resolver el recurso contencioso-administrativo, no constituyan cuestiones prejudiciales (STS cont. 3.6.1998, RA 4380).

9. EXTINCIÓN DE LA LICENCIA

a) Caducidad. El transcurso de los plazos de iniciación, interrupción máxima y finalización de las obras -que deberán constar en la licencia o en la normativa urbanística aplicable (STS cont. 12.5.1998, RA 3839)- no determina automáticamente la caducidad de la licencia (cfr. SSTS cont. 7.2.1979, RA 574; 24.7.1995, RA 6095), sino que aquélla tiene que ser formalmente declarada en un expediente tramitado con audiencia del interesado (no obstante, el acuerdo denegatorio de la prórroga equivale a declaración formal de caducidad, STS cont. 26.9.1984, RA 4877). Además, la caducidad ha de acogerse con moderación, valorando las circunstancias concurrentes, por lo que no basta la mera inactividad del licenciataria, sino que aquélla debe serle imputable (SSTS cont. 3.5.1961, RA 2013; 22.3.1988, RA 2244; 22.3.2001, RA 2002\2931). El hecho de que el Plan esté siendo modificado -y el consecuente temor de que lo construido quede fuera de ordenación- no es suficiente para justificar el no uso de la licencia (STS cont. 3.12.1998, RA 9710). La Administración no puede declarar la caducidad de una licencia que ha sido adquirida por silencio administrativo, ni tampoco cuando la paralización de las obras está justificada por la inactividad administrativa posterior, pues, a pesar del silencio positivo, se mantiene la obligación de resolver expresamente (cfr. art. 42.1 LPA, redactado por Ley 4/1999), sin que aquél, que se produce por una inactividad ilegítima de la Administración, pueda redundar en un perjuicio para el interesado (cfr. STS cont. 16.7.1997, RA 6034, en un caso en que el licenciataria había solicitado alineaciones y rasantes al Ayuntamiento).

La incoación del expediente de caducidad debe hacerse constar en el Registro de la Propiedad por medio de anotación preventiva (cfr. arts. 307.3, 309.2 TRLS y 1 del RD 1093/1997). La declaración de caducidad impide el inicio o reanudación de las obras, y tendrá las consecuencias que determine la legislación autonómica, pues la STC 61/1997 anuló el art. 36.2 TRLS, según el cual la Administración estaba obligada a expropiar o acordar la venta forzosa de los terrenos (regulada en normas también anuladas y derogadas del TRLS y en el RD 635/1964). No obstante, es difícil imaginar que en el futuro las CCAA dispongan una regla

diferente; de hecho, muchas CCAA han dispuesto expresamente esta solución. En la expropiación se aplicarán las reglas de valoración de los arts. 24 y sigts. LSV.

El incumplimiento del deber de urbanización simultánea (ex art. 40 RGU) comporta también la caducidad de la licencia de obra y la pérdida de las garantías prestadas para asegurar aquel deber (art. 40.3 RGU), que tendrán que ser destinadas por la Administración a la urbanización (cfr. STS cont. 25.3.1998, RA 2473). El mismo efecto tiene la renuncia injustificada del titular a la licencia otorgada (cfr. STS cont. 24.3.1998, RA 2470), pues, al igual que la caducidad, supone un incumplimiento del derecho-deber de urbanizar (cfr. arts. 13, 14 y 19 LSV). Naturalmente, la inversión realizada por la Administración a costa de la garantía prestada por el particular no podrá ser deducida al fijar el justiprecio expropiatorio (v. art. 30 LSV).

b) Extinción y revocación por cambio de plan. Si la obra no se ha iniciado, la alteración del planeamiento permitirá declarar, con audiencia del interesado, la extinción de la licencia en la medida en que sea disconforme con la nueva ordenación, con derecho a indemnización por la reducción del aprovechamiento resultante de las nuevas condiciones urbanísticas y por los perjuicios que justificadamente se acrediten de conformidad con la legislación general de expropiación forzosa (arts. 42.1 y 44.1 LSV; también la legislación autonómica, por ej., Andalucía, art. 174 Ley 7/2002).

Si el cambio de plan se produce antes de que -según lo que prevea la legislación autonómica (v. el apartado 1 del Capítulo I)- el propietario haya adquirido el aprovechamiento urbanístico correspondiente, entonces no hay derecho a indemnización por el aprovechamiento no patrimonializado, pues las facultades conferidas por el plan al derecho de dominio son, si no se ejercitan, simples expectativas no indemnizables (SSTS cont. 22.5.1995, RA 3807; 3.7.1995, RA 5848; 5.10.1998, RA 7983; 8.2.1999, RA 1701). El TS ha entendido que ni siquiera es indemnizable la reducción del aprovechamiento urbanístico resultante del nuevo plan cuando aquél no pudo adquirirse por un retraso injustificado de la Administración en urbanizar, como le correspondía, la zona en cuestión (STS cont. 30.6.1998, RA 5621, donde sólo se determinó la indemnización de las inversiones realizadas por los propietarios que resultaron frustradas por el cambio de plan). La revisión del plan sólo conlleva indemnización cuando es anticipada, esto es, cuando se realiza antes del plazo (expreso o implícito) para su ejecución (STS cont. 5.10.1998, RA 7983).

Una vez iniciadas las obras, el cambio de planeamiento faculta a la Administración para revocar total o parcialmente (la «modificación» no es otra cosa que una revocación parcial) las licencias disconformes con la nueva ordenación, con la indemnización prevista para el supuesto anterior (cfr. art. 42.2 LSV). También en este caso la revocación total o parcial de la licencia deberá declararse formalmente en un expediente tramitado con audiencia del interesado (cfr. art. 42.1 LSV).

Frente a alguna jurisprudencia anterior (fundada en el art. 16 RS), el TS ha entendido que no cabe la revocación de licencias por la adopción de «nuevos criterios de apreciación» si éstos no se plasman en una revisión del plan (SSTS cont. 21.12.1984, RA 6720; 31.7.1990, RA 6831). Naturalmente, esta regulación supone que la licencia concedida no convierte en invulnerable para el Plan la edificación que en ella se ampara, pues el Plan puede hacer cesar incluso

situaciones urbanísticas plenamente consolidadas mediante la oportuna indemnización (SSTS cont. 3.12.1998, RA 9718; 8.3.1999, RA 2168).

Para evitar estos inconvenientes, los arts 117 y ss. RPU (y la generalidad de las legislaciones autonómicas) permiten a la Administración *suspender el otorgamiento de licencias* cuando se está estudiando una reforma del planeamiento. A reserva de lo que prevea la legislación autonómica, el Derecho estatal (supletorio en este punto) exige para ello que el acuerdo por el que el plan inicialmente aprobado se someta a información pública exprese las áreas del territorio que quedan afectas por la suspensión de licencias (art. 120.2 RPU; también en Andalucía, art. 27 Ley 7/2002; Cantabria, art. 65 Ley 2/2001; Cataluña, art. 70 Ley 2/2002; Castilla y León, art. 22.1 Ley 10/1998; Aragón, art. 65 Ley 5/1999, etc.; v. SSTS cont. 13.5.1999, RA 3635; 7.6.1999, RA 5530) y que la interrupción del procedimiento de otorgamiento de licencias se notifique a los peticionarios (art. 121.1 RPU; también en Castilla y León, art. 53 Ley 5/1999; STS cont. 13.5.1999, RA 3635). La suspensión que contemplamos conlleva la interrupción del procedimiento de las licencias ya solicitadas, no su denegación (SSTS cont. 29.4.1996, RA 3382; 28.5.1998, RA 4268). Ahora bien, si como consecuencia de la suspensión la licencia hubiera sido denegada, entonces existiría responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística aunque con la solicitud de licencia se hubiera presentado un simple proyecto básico y no un proyecto de ejecución, pues no distingue entre ellos el art. 9 RSCL (STS cont. 17.10.2003, RA 8145). Se trata de una suspensión del procedimiento de otorgamiento de licencias, no de una suspensión de los efectos propios de una licencia ya concedida (STS cont. 3.12.1998, RA 9710). La suspensión no alcanza a las licencias obtenidas por silencio administrativo positivo ni a las que hayan sido presentadas al menos tres meses antes de la publicación de la suspensión, pues la demora de la Administración en resolver no puede perjudicar al administrado (SSTS cont. 26.10.1998, RA 8118; 28.1.2000, Actualidad Administrativa 29 [2000] 501). En la legislación autonómica se ha previsto que los peticionarios de licencias solicitadas antes de la suspensión y que se ajusten al planeamiento entonces existente tendrán derecho a ser indemnizados por el coste de proyectos y tributos municipales si se constata, con la aprobación definitiva del planeamiento, la incompatibilidad entre la actividad edificatoria que se pretende y la nueva regulación (por ej., Cantabria, art. 65.7 Ley 2/2001). En otras CCAA se ha determinado que habrá derecho a tales indemnizaciones cuando tenga lugar el desistimiento del peticionario de una licencia solicitada antes de la suspensión (en Andalucía, art. 27 Ley 7/2002). Por otra parte, la suspensión del otorgamiento de licencias tampoco afectará a las obras de reforma, salvo que supongan una reedificación o aumento de volumen (art. 118.1 RPU).

En Cataluña la suspensión no afecta a las peticiones de licencia ajustadas a un previo certificado de aprovechamiento urbanístico (art. 99.2 Ley 2/2002).

c) Anulación de licencias. Las licencias irregularmente otorgadas son anulables. Aunque el vicio puede ser de muy distinta naturaleza (error en su concesión; incompetencia del órgano concedente; anulación del plan, que no comporta la extinción automática de las licencias, SSTS cont. 15.5.1987, RA 6126; 25.3.1991, RA 2018), interesa reparar en el caso de licencias cuyo contenido constituya una infracción urbanística, pues en los restantes supuestos el régimen será

sólo el de revisión de oficio previsto en los arts. 102 y ss. LPA, reformados por la Ley 4/1999 (cfr. art. 302 TRLS).

Ante licencias municipales ilegales, los procedimientos utilizables son dos (cuya incoación se hará constar en el Registro de la propiedad mediante la anotación preventiva regulada en los arts. 307.6, 309.2 TRLS, 67 y ss. del RD 1093/1997):

- 1) Si el acto de edificación autorizado constituye una infracción urbanística grave y manifiesta (y no en otro caso, STS cont. 16.5.1998, RA 3847), durante la ejecución de las obras, el art. 34 RDUR permite al Alcalde acordar cautelarmente la suspensión de los efectos de la licencia (y consiguiente paralización de las obras), notificando el acuerdo a los Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa, que decidirán en el procedimiento sumario del art. 127 LJCA. Esta notificación no es una mera condición para la eficacia del acuerdo de suspensión, sino un complemento necesario para su validez; por ello el acuerdo municipal de suspensión es radicalmente nulo si se omite el citado traslado (STS cont. 21.10.1999, Actualidad Administrativa 11 [2000]).

En Cataluña, la suspensión de efectos de licencias y la incoación de expedientes de revisión administrativa de las mismas determina la suspensión de la tramitación de las cédulas de habitabilidad y las licencias de primera ocupación (art. 201 Ley 2/2002).

- 2) Sea cual sea la entidad de la infracción urbanística (STS cont. 26.5.1998, RA 4373), la licencia que ello autoriza está sujeta al régimen de revisión de oficio de los arts. 102 y ss. LPA, reformados por la Ley 4/1999. Según resulta de estos artículos, la Administración concedente *deberá declarar de oficio la nulidad* de los actos administrativos que sean *nulos de pleno derecho* conforme a los arts. 62.1 LPA y 255.2 TRLS, esto es, por lo que ahora nos interesa, que hayan sido dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta, los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición [v. las letras b), d), e) y f) del art. 62.1, en relación con el art. 102.1 de la LPA] y, finalmente, las licencias que se otorgaren con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en los planes (art. 255.2 TRLS). La declaración de nulidad exige previo dictamen favorable del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma (art. 102.1 LPA) y no está sujeta a plazo de prescripción (cfr. arts. 102.1 LPA y 255.2 TRLS, este último sobre licencias referidas a zonas verdes o espacios libres), aunque el art. 106 LPA impide la revisión de actos cuando por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes, límites éstos que entendemos aplicables también a los supuestos contemplados en el art. 255.2 TRLS.

Si la licencia no está incurso en ninguna de las causas de nulidad de los arts. 62 LPA y 255.2 TRLS, el acto no es nulo de pleno derecho, sino *simplemente anulable*, con las limitaciones del art. 63. En tal caso, la Administración concedente *podrá declarar la lesividad* para el interés

público de la licencia antes de que transcurran cuatro años de su concesión en un procedimiento en el que deberá darse audiencia a los interesados y que caducará si transcurren tres meses desde su iniciación sin que se haya declarado la lesividad (art. 103 LPA). La declaración de lesividad no comporta la nulidad de la licencia pero sí permite a la Administración concedente *impugnarla ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo* (art. 103.1 LPA).

La competencia para iniciar los procedimientos anteriores corresponde a la Administración titular de la competencia para otorgar la licencia ilegal, esto es, siempre al Ayuntamiento, incluso en aquellos casos en que la licencia ilegal fue concedida por otra Administración pública que actuase en sustitución o por subrogación en la competencia municipal o cuando en el procedimiento de otorgamiento tuvieron que recabarse informes o autorizaciones de otra Administración pública (obras en suelo no urbanizable, intervenciones sobre patrimonio histórico, etc.). Sobre todo ello, v. el epígrafe 5 de este Capítulo.

En contra, en la STS cont. 26.2.1999 (RA 1717) se ha entendido que no es municipal la competencia para otorgar licencias relativas a suelo no urbanizable, por lo que no es el Ayuntamiento el competente para instar la revisión de oficio, ni puede tampoco acordar cautelarmente la suspensión de los efectos de la licencia.

Los procedimientos antedichos pueden iniciarse de oficio o por denuncia de cualquier persona, pues en urbanismo es pública la acción para exigir tanto en vía administrativa como en la vía contencioso-administrativa el cumplimiento de la legalidad (art. 304 TRLS). Así pues, cualquiera está legitimado incluso en vía contencioso-administrativa, sin que, a diferencia de lo que es la regla general [cfr. art. 19.1 h) LJCA], tenga que demostrar la existencia de interés o provecho alguno en el ejercicio de la acción y sin que la inexistencia de éste convierta la impugnación en abusiva *ex art. 7.2 CC* (entre las últimas, cfr. STS cont. 30.4.1999, RA 4088).

Además, no existe desviación procesal si en vía administrativa se solicita sólo la paralización de las obras y en vía contencioso-administrativa la anulación de la licencia que las ampara [STS cont. 20.12.1999, Actualidad Administrativa 16 [2000]].

Por otra parte, el TS ha entendido que, precisamente por su carácter público, no puede existir abuso de derecho en el ejercicio de la acción del art. 304 TRLS (SSTS cont. 19.12.2001, RA 2002\1156; 20.12.2001, RA 2002\1485).

Ante la inactividad municipal, ni la Administración autonómica ni -salvo lo que después diremos- el Estado pueden revisar la licencia municipal otorgada ni suspender sus efectos, sino que tendrán que impugnar el acto administrativo cuestionado ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que será quien, en su caso, ordenará la suspensión de la licencia (cfr. arts. 65 y 66 LBRL, modificados por la Ley 11/1999; cfr., sobre los mismos artículos en su redacción anterior, y con el argumento de que otra solución constituiría una vulneración de la autonomía municipal que proclama el art. 137 CE, SSTC 27/1987, 213/1988, 148/1991, 46/1992, 11/1999). Tras la reforma de 1999, la posibilidad de impugnar directamente la licencia ante los Tribunales (sin previo requerimiento al Ayuntamiento) deja de estar sujeta a la condición de que el acto municipal menoscabe competencias del Estado o de las CCAA, interfiera su ejercicio o exceda de las competencias de la Entidad local (cfr. antiguo art. 66 LBRL, considerado de interpretación estricta por el TS: SSTS cont. 12.5.1999, RA 3633; 3.6.1999, RA 3652). Ahora procede la impugnación directa ante la mera ilegalidad de la licencia (cfr. art. 65 LBRL, redactado por Ley

11/1999). Por otra parte, si la licencia atentase gravemente al interés general de España, el sistema es distinto: previo requerimiento al Presidente de la Corporación, el Delegado del Gobierno podrá suspender sus efectos siempre que la impugne ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 67 LBRL, modificado por la Ley 11/1999).

Además de la señalada, existen más diferencias entre los regímenes de impugnación de los arts. 66 y 67 LBRL: mientras que al Delegado del Gobierno no se le exige mayor justificación sobre la gravedad de la lesión al interés general de España, ni tampoco sobre la proporcionalidad de la medida de suspensión (cfr. art. 67), las CCAA (o, en su caso, el Estado) deberán precisar la lesión y la justificación de la petición de suspensión de la licencia (cfr. art. 66). Además, el Tribunal podrá levantar la medida de suspensión por él acordada en las impugnaciones del art. 66, pero no se prevé lo mismo en las del art. 67.

La anulación permite a la Administración ordenar la demolición (cfr. art. 35.2 RDUR; STS cont. 16.5.2002, RA 4182) e incoar el oportuno expediente sancionador, pero no se podrá imponer sanción antes de que la licencia sea anulada (art. 91.1 RDUR).

Además, incurre en delito la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, hubiera informado favorablemente la concesión de la licencia, bien por sí o como miembro de un organismo colegiado (art. 320 CP). El tipo penal no se consume por la mera ilegalidad de la licencia, sino que hace falta que la misma quebrante notoriamente el ordenamiento jurídico y, además, que la autoridad o funcionario obrase dolosamente o con conocimiento de la ilegalidad (cfr., sobre el CP derogado, SSTS penal 10.5.1993, RA 3777; 5.3.1997, RA 1697).

Prevarican los miembros de una Corporación municipal que conceden licencias para obras mayores sin proyecto técnico (SSTS penal 25.5.1992, RA 4336; 27.5.1994, RA 9345). También quien, alegando falta de licencia, ordena la paralización de las obras aun conociendo que la licencia había sido adquirida por silencio administrativo (STS penal 23.3.1994, RA 2572). La legalidad dudosa de una licencia debe discutirse en la vía contencioso administrativa y no permite dictar una sentencia penal condenatoria (cfr. SSTS penal 10.12.1992, RA 10090; 5.7.1994, RA 6247).

No comete prevaricación el Alcalde que concede licencia de primera ocupación sin que se haya terminado la urbanización, exigiendo una garantía que asegure tales costes (STS penal 2.2.1996, RA 790). No es delictiva la conducta de quien concede una licencia de obra formalmente ilegal (en suelo no urbanizable) pero materialmente justa (suelo inmediatamente recalificado) (STS penal 2.11.1995, RA 8012). Además, aunque resulte probado que el Alcalde tiene intereses en el suelo en el que se pretende edificar, su participación en el organismo encargado de otorgar la licencia no es delictiva si la autorización es ajustada a derecho, pues en tal caso su participación no causa perjuicio a tercero ni beneficio a quien la obtiene (STS penal 5.11.1998, RA 9393; SAP penal Cantabria 4.3.1999, ARP 537).

Según la STS penal 24.6.1994 (RA 5031) -y sobre los arts. 358 y 14 CP derogado- la responsabilidad alcanza al técnico que, sin ostentar la condición de funcionario público, induce o coopera necesariamente a la realización del delito; al no ser vinculante el visado, no hay tal cooperación necesaria en los facultativos de los Colegios profesionales. En vía administrativa, la

responsabilidad alcanza al facultativo que informó favorablemente el proyecto y a los miembros de la Corporación que votaron a favor del otorgamiento de la licencia sin los informes previos exigibles, o cuando éstos fueran desfavorables en razón de la infracción urbanística (arts. 57.2 RDUR, 78 LBRL).

Por último, la anulación genera la responsabilidad patrimonial de la Administración salvo que, durante la tramitación del procedimiento que condujo a la licencia anulada (STS cont. 26.9.1981, RA 3848), hubiera existido dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado (arts. 44.2 LSV, 39 RDUR), y cuya prueba corresponde a la Administración (SSTS cont. 24.7.1989, RA 6078; 15.4.2003, RA 3775).

10. CONSTRUCCIÓN SIN LICENCIA Y CONTRAVINIENDO LA LICENCIA

a) Obras ilegales en curso. El art. 29 RDUR (y la generalidad de la legislación autonómica) permite al Ayuntamiento acordar la suspensión inmediata de las obras que se estén realizando sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones. La potestad para suspender alcanza también a las obras realizadas por otras Administraciones públicas sin la conformidad o autorización municipal [v. el epígrafe 2 g) de este Capítulo], salvo que se trate de obras que afecten directamente a la defensa nacional, caso en que la suspensión requerirá acuerdo del Consejo de Ministros, previa propuesta del Ministerio de Fomento, a solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa (art. 244.3 y 4 TRLS).

Como veremos en el subepígrafe 10 d) de este Capítulo, el incumplimiento de la orden de paralización puede ser constitutivo de un delito de desobediencia a la autoridad.

Notificado el acuerdo de suspensión, se concederá al interesado un plazo para solicitar la oportuna licencia (si no disponía de ella) o, en su caso, ajustar las obras a la licencia u orden de ejecución. El TS ha entendido que sólo hay que conceder plazo para solicitar la licencia cuando las obras se realizan sin licencia, no cuando se ejecutan sin ajustarse a una licencia anterior (STS cont. 21.10.1999, RA 7213). Transcurrido el plazo sin que se hubiera solicitado licencia o, en su caso, se ajustasen las obras a la licencia concedida, se incurrirá en infracción administrativa y, además, la Administración acordará la demolición de las obras a costa del interesado (art. 29.4 RDUR; STS cont. 30.11.1999, Actualidad Administrativa 19 [2000]).

El TS ha entendido reiteradamente que no es necesaria audiencia previa para decretar una orden de paralización de una obra que se realiza sin licencia o sin ajustarse a ella, pues la orden en cuestión tiene la naturaleza de una medida cautelar donde lo urbanísticamente relevante no es quién sea el propietario del solar o del inmueble afectado, sino quién está realizando la obra -si no existe licencia- o quién sea el licenciatario, si se infringe lo autorizado (cfr. SSTS cont. 20.6.1995, RA 5026; 27.10.1998, RA 8450; 23.4.1999, RA 4085). Ahora bien, el TS ha considerado que la misma regla sobre legitimación se aplica en el procedimiento en el que se ordene la demolición de las obras ilegalizables, esto es, que basta con requerir al promotor, aunque no sea el propietario del inmueble en cuestión (cfr. STS cont. 9.7.1999, RA 6282: donde, no obstante, los propietarios habían sido emplazados en el procedimiento administrativo; ATS cont. 23.7.1999, RA 5895: no hubo aquí emplazamiento alguno de los propietarios y, ante la alegación de indefensión, al TS le bastó el hecho de que el constructor requerido para demoler

contara con un poder para edificar y vender otorgado por los propietarios; cfr. también SSTs cont. 7.5.1998, RA 3620; 23.4.1999, RA 4085).

Además, las medidas anteriores podrán ser adoptadas por la Comunidad Autónoma, pero para ello será preciso que, ante la inactividad municipal, aquella inste la sustitución prevista en el art. 60 LBRL, pues ésta es la forma de conciliar los intereses urbanísticos con el principio de autonomía municipal que consagran el art. 140 CE y el art. 1 LBRL (cfr. STC 11/1999; STS cont. 29.6.1998, RA 5734).

Ahora bien, en Madrid se ha previsto también que, sin requerimiento previo alguno al Ayuntamiento afectado, el órgano autonómico competente pueda ordenar de inmediato la paralización de obras ilegales en curso, dando conocimiento de ello al Ayuntamiento y al interesado (art. 197 Ley 9/2001).

Por otra parte, el régimen establecido en el art. 60 LBRL para la sustitución constituye el canon conforme al cual habrá de enjuiciarse la validez de la regulación autonómica que interfiera la autonomía local. Así, el TC ha entendido que las CCAA no pueden disponer aquella sustitución por el mero incumplimiento por parte de la Corporación Local de sus obligaciones urbanística, ni tampoco aunque su actuación sea rotundamente negligente. En la medida en que el art. 60 LBRL exige un incumplimiento cualificado -pues ha de ser grave y afectar al ejercicio de competencias estatales o autonómicas- la normativa que dispone una regulación diferente y más restrictiva vulnera la autonomía local garantizada en el art. 137 CE, ya que reduce el ámbito de la misma en términos que exceden los límites constitucionalmente garantizados (STC 159/2001).

La incoación del expediente de disciplina urbanística se hará constar en el Registro de la propiedad mediante la anotación preventiva regulada en los arts. 307.3, 309.2 TRLS, 1.5 y 56 ss. RD 1093/1997.

Por muy reiteradas que sean las infracciones urbanísticas, la Administración no puede acordar el precinto del acceso al edificio, pues aunque ello no sea constitutivo de un delito de prevaricación, sí lo es de una falta de coacciones (art. 620.2º CP; SAP penal Toledo 26.11.1999, BDA *on line* Actualidad, ref. 427/27).

La legislación sectorial relativa a las edificaciones confiere a otras Administraciones la competencia para suspender las obras que se realicen en contra de lo previsto en la normativa sectorial de que se trate. Así, por ejemplo, las obras ilegales que pongan en peligro bienes integrantes del patrimonio histórico podrán ser paralizadas por la Administración competente (estatal o autonómica) si, previo requerimiento a la Administración autonómica (en el caso del patrimonio histórico español, v. arts. 4, 6, 7 y 23.2 LPHist), o local (en el caso del patrimonio histórico autonómico: Baleares, art. 23.1 Ley 12/1998; Cataluña, art. 23.1 Ley 9/1993, Valencia, art. 10 Ley 4/1998), la Administración requerida no actuase. En algunas normas autonómicas la competencia de la Administración regional no está supeditada al previo requerimiento al Ayuntamiento (Andalucía, art. 42 Ley 1/1991; Aragón, arts. 37 y 51.3 Ley 3/1999; Castilla-La Mancha, arts. 13 y 14 Ley 4/1990; Galicia, art. 42 Ley 8/1995; Madrid, art. 18 Ley 10/1998). Similares competencias se prevén en la legislación de carreteras (art. 27 LCarr; Aragón, art. 50 Ley 8/1998; Castilla y León, art. 21 Ley 2/1990; Murcia, art. 28 Ley 9/1990) y en la legislación sobre evaluación de impacto ambiental (por ej., art. 28 del RD 1131/1988).

b) Obras ilegales terminadas. El art. 31 RDUR obliga a la Administración municipal a requerir la legalización de obras terminadas sin o contra licencia, o directamente su demolición si aquella no es posible (se trata, pues, de una medida restrictiva, cfr. SSTS cont. 26.6 y 15.11.1974, RA 2707 y 4502; 5.12.1988, RA 9459; 15.12.1993, RA 9561; 10.11.1994, RA 8508; 14.7.1997, RA 5732; 5.7.1999, RA 6057; 4.10.1999, RA 6979; 23.11.1999, Actualidad Administrativa 17 [2000]), en términos similares a los tratados en el subepígrafe anterior. El art. 32 RDUR dispone que, a estos efectos, las obras se entienden terminadas desde la certificación final de obra o, en su defecto, desde la notificación de la licencia de primera ocupación o de la cédula de habitabilidad o, a falta de ello, en la fecha que resulte de cualquier comprobación de la Administración. Ahora bien, la jurisprudencia no ha exigido un elemento probatorio determinado de la fecha de terminación de la obra, pues la misma se puede acreditar por cualquier medio de prueba (cfr. STS cont. 27.5.1998, RA 4267).

Al igual que en el caso anterior, ante la inactividad municipal la Comunidad Autónoma puede instar la sustitución prevista en el art. 60 LBRL.

En Canarias existe un procedimiento excepcional de urgencia que, previa prestación de garantías pecuniarias, permite adoptar cualquier medida de restauración del orden urbanístico conculcado.

Las medidas anteriores deberán ser adoptadas con independencia de que la ilegalidad de las obras provenga de una actuación de terceros (los técnicos) distintos del titular de la licencia y sin perjuicio de las acciones civiles que éste pueda entablar frente a aquéllos (STS cont. 31.3.1999, RA 3400).

c) Sanciones administrativas. Con independencia de si las obras son legalizables (cfr. art. 90.1 RDUR; SSTS cont. 3.10.1986, RA 7073; 3.11.1998, RA 8005), la construcción sin o contra licencia (tipificada en los arts. 76-78, 80-85, 87-90 RDUR y en la legislación autonómica) constituye una infracción administrativa grave (cfr. art. 54.2 RDUR), sancionable con multas de diversa cuantía dependiendo de los casos (v. arts. 76-90 RDUR) de la que, en la legislación estatal supletoria, son responsables el promotor (lógicamente, aunque haya enajenado el inmueble, STS cont. 10.12.2003, RA 9479), el empresario de las obras y el técnico director (57.1 RDUR). Las CCAA han determinado también la responsabilidad de los funcionarios que autorizan y consienten la infracción cuando, por razón de su cargo, estén obligados a impedir las o a corregirlas (por ej., Andalucía, art. 193 Ley 7/2002; Madrid, art. 205 Ley 9/2001; Castilla-La Mancha, art. 185 Ley 2/1998, modificado por Ley 1/2003; Canarias, art. 189 DLeg. 1/2000, etc.)

Cuando existan indicios de que el ilícito urbanístico es constitutivo de delito (v. el subepígrafe siguiente), el art. 274 TRLS ordena que el órgano competente para imponer la sanción administrativa ponga los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, absteniéndose de resolver hasta el pronunciamiento del Juez penal. Además, la prohibición de *bis in idem* excluye la imposición de sanción administrativa cuando ha recaído sanción penal.

Por otra parte, salvo que -como vemos en el subepígrafe siguiente- sean constitutivos de delito, ciertos hechos contrarios a lo exigido en las normas sobre *patrimonio histórico* constituyen infracciones administrativas. Por referirnos solamente a la legislación estatal, es sancionable el otorgamiento de licencias de obra sin que se haya concedido previamente la autorización relativa a patrimonio histórico [art. 76.1 c) LPHist], la realización de obras sin la autorización previa [art. 76.1 d) y e) LPHist] y el incumplimiento de una orden de suspensión de

las obras [art. 76.1 e) LPHist; STS cont. 26.5.1999, RA 3951]. El TS ha entendido que no incurre en infracción administrativa quien realiza las obras bajo error de prohibición (STS cont. 26.5.1997, RA 1086, en un caso de obras no autorizadas por la Administración competente sino por la Comisión Diocesana de Patrimonio). La legislación estatal no determina quiénes son los responsables de las infracciones, pero sí lo hace la legislación autonómica: responden los autores materiales y, en su caso, las entidades o empresas de quienes dependan (Andalucía, art. 114.1 Ley 1/1991; Aragón, art. 110.1 Ley 3/1999; Baleares, art. 105 Ley 12/1998; Extremadura, art. 93 Ley 2/1999; Valencia, art. 37.2 Ley 4/1998); los que sean cómplices y encubridores conforme al CP (Cantabria, art. 133 Ley 11/1998; Cataluña, art. 72 Ley 9/1993); los técnicos o profesionales autores de proyectos o directores de obras o actuaciones que contribuyan dolosa o culposamente a la comisión de la infracción (Andalucía, art. 114.2 Ley 1/1991; Aragón, art. 110.1 Ley 3/1999; Baleares, art. 105 Ley 12/1998; Canarias, art. 97 Ley 4/1999; Cantabria, art. 133 Ley 11/1998; Extremadura, art. 93 Ley 2/1999; Galicia, art. 94 Ley 8/1995; Valencia, art. 37.2 Ley 4/1998); los promotores de las intervenciones u obras sin autorización o incumpliendo sus condiciones (Aragón, art. 110.1 Ley 3/1999; Canarias, art. 97 Ley 4/1999; Cantabria, art. 133 Ley 11/1998; Cataluña, art. 72 Ley 9/1993; Galicia, art. 94 Ley 8/1995; Madrid, art. 61 Ley 10/1998; Valencia, art. 37.2 Ley 4/1998); los responsables de la emisión de licencias, autorizaciones o aprobaciones en contra de la legislación sobre patrimonio (Aragón, art. 110.1 Ley 3/1999; Baleares, art. 105 Ley 12/1998; Madrid, art. 61 Ley 10/1998); el Ayuntamiento que concede licencia de obra sin la autorización previa de la CA (Valencia, art. 37.3 Ley 4/1998); los técnicos que informen favorablemente licencias o autorizaciones de obra (Baleares, art. 105 Ley 12/1998; Madrid, art. 61 Ley 10/1998); los funcionarios de las Administraciones públicas que por acción u omisión permitan la comisión de las infracciones (Aragón, art. 110.1 Ley 3/1999; Cantabria, art. 133 Ley 11/1998; Extremadura, art. 93 Ley 2/1999; Galicia, art. 94 Ley 8/1995); los propietarios titulares de derechos reales o poseedores que consientan expresa o tácitamente la intervención sin impedir que se cause daño a los bienes (Baleares, art. 105 Ley 12/1998) y los que, conociendo el incumplimiento de las obligaciones, obtengan con ello un beneficio (Baleares, art. 105 Ley 12/1998; Canarias, art. 97 Ley 4/1999; Cataluña, art. 72 Ley 9/1993).

La legislación de *carreteras* también tipifica como infracción la realización de obras, instalaciones o actuaciones en la zona de dominio público, de servidumbre o de afección de la carretera, sin las autorizaciones exigidas o en contra de lo autorizado. La infracción tiene la calificación de leve si es posible la legalización de la obra [art. 31.2 a) LCarr], grave cuando no lo es [art. 31.3 a) LCarr] y muy grave si la obra se realiza entre la arista exterior de la explanación y la línea de explanación [art. 31.4 a) LCarr]. Se incurre en infracción aunque, disponiendo de licencia de obra, no se tenga la autorización específica exigida por la legislación de carreteras (STS cont. 28.5.1999, RA 3957).

d) Sanciones penales. Según el art. 319 CP, comete delito el promotor, constructor o técnico director que lleve a cabo una construcción no autorizada en suelo no urbanizable y en suelo destinado a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan real o administrativamente reconocido un valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o que por estos motivos hayan sido considerados de especial protección. Como se deduce del precepto, no existe delito por la realización de una construcción ilegal si ésta no se lleva a cabo en el suelo o bienes indicados (SAP penal Palencia 14.4.1998, ARP 2048). Además, es preciso que la edificación dañe el espacio objeto de protección, por lo que no existe delito si el mismo no resulta alterado (SAP penal Palencia 10.3.1999, ARP 1148). Por ello no es típica la

construcción realizada sin licencia si aquella es legalizable (SAP penal Zaragoza 15.6.1999, ARP 1595). El TS ha entendido que el promotor autor del delito tipificado en el art. 319 CP no tiene por qué tener condición profesional alguna, por lo que responde penalmente el particular que promueve en terreno propio (STS penal 26.6.2001, RA 2002\4521). Se zanja, así, el tema, que era discutido entre las AAPP (exigiendo dedicación profesional del promotor, v. SSAP penal Cádiz 11.11.1999, Actualidad Penal 17 [2000]; Valladolid 3.9.1998, ARP 3849; en contra, tres SSAP penal Palencia, 17.3.1998, ARP 1402; 13.7.1998, ARP 2972; 31.12.1998, ARP 5626). Por otra parte, en alguna ocasión se ha estimado que el delito tipificado en el art. 319 CP tiene una naturaleza dolosa, que impide su incriminación a título de imprudencia (SAP penal Zaragoza 11.5.1999, ARP 1203).

También comete delito quien derriba o altera gravemente edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental (art. 321 CP) y quien causa daños en cualquier bien (constituya o no un edificio) en el que concurren aquellos valores, incluidos los yacimientos arqueológicos (art. 323 CP), aunque lo haga por imprudencia, siempre que ésta sea grave (art. 324 CP). El TC ha entendido que existe actuación delictiva aunque los bienes en cuestión no estén declarados o inventariados, pues la declaración de Bien de Interés Cultural (o, cabría añadir, la que a ella equivalga en la legislación autonómica) no es requisito integrante del tipo penal (STC 111/1998). En la SAP penal Pontevedra 11.2.1999 (ARP 565) se ha considerado que no responde penalmente el constructor si el daño se hubiera evitado con medidas técnicas cuya adopción debía ser acordada por la dirección técnica de la obra.

El incumplimiento de una orden de paralización de obras es constitutivo de un delito de desobediencia a la autoridad (arts. 550 y 556 CP; cfr. STS penal 15.10.1994, RA 7922; SSAP Penal Asturias 25.5.1995, ARP 618; Málaga 16.9.1998, ARP 4471; Las Palmas 11.6.1999, ARP 2512). Para ello se requiere que la orden fuera clara, que el obligado a cumplirla se manifieste en abierta y reiterada oposición a la orden incumpléndola, que no exista causa legítima alguna que justifique el incumplimiento (cfr., sobre el CP derogado, SSTS penal 7.6.1974, RA 2812; 28.10.1975, RA 4065; 28.1.1982, RA 166) y que la orden apercibiese de la responsabilidad penal por incumplimiento (cfr., sobre el CP derogado, SSTS penal 14.10.1992, RA 8193; 11.3.1997, RA 1708).

11. FISCALIDAD

a) La tasa. La tasa por licencias de obra es un tributo municipal compatible con el ICIO, sin que por ello haya doble imposición, pues el hecho imponible de los dos tributos es distinto. El ICIO grava la capacidad contributiva puesta de manifiesto con la realización de la obra, mientras que la tasa está dirigida a cubrir los costes de la actividad municipal requerida para verificar la viabilidad urbanística y técnica de la licencia solicitada (SSTS cont. 17.1 y 11.10.1994, RA 316 y 8197; 24.6.1996, RA 4970; 18.6.1997, RA 4827; 26.6.1999, RA 4323).

La tasa por licencias de obra pertenece al tipo de las tasas por prestaciones de servicios [cfr. arts. 2.2 a) LGT/2003, 20.1.B a) y 20.4 h) del TRLHL; SSTS cont. 14 y 15.10.1992, RA 8260 y 8261; 3 y 6.11.1995, RA 8469 y 8474]. En la jurisprudencia no resulta claro cuál es su hecho imponible, pues lo cierto es que el TS ha mantenido que la tasa es exigible por la sola prestación del servicio, con independencia de la obtención de la licencia (SSTS cont. 24.2.1992, RA 2102; 12.1.1996, RA 225), pero también ha dicho que la tasa se orienta al resultado de la concesión de licencia, por lo que la misma no se debe si ésta es denegada (SSTS cont. 16.5.1992, RA 3979;

24.2.1992, RA 2100; 18.12.1995, RA 9296; 3.7.1997, RA 6680; 26.9.1997, RA 9243; 20.11.1997, RA 1998/767; 16.4.1998, RA 2642; 16.4.1998, RA 3927; 9.6.1998, RA 4500; 30.3.1999, RA 2545; 22.3.2003, RA 3596). Lo correcto es entender que el hecho imponible de la tasa es la actividad administrativa desarrollada para comprobar la viabilidad urbanística de la edificación proyectada, por lo que, desplegada tal actividad, la tasa es exigible con independencia de que la licencia sea finalmente denegada. Por no realizarse actividad administrativa alguna, la tasa no es exigible cuando la licencia se obtiene por silencio administrativo (SSTS cont. 12.6.1997, RA 5908; 20.11.1997, RA 1998/767; 18.2.1998, RA 1395). Y en contra de lo sostenido en la STS cont. 30.3.1999 (RA 2545), la Administración no puede cobrar tasa alguna por la emisión del certificado al que se refiere el art. 43.5 LPA, modificado por la Ley 4/1999 (la antigua «certificación de acto presunto» del art. 44 LPA en su versión inicial).

En la sentencia se argumenta que la emisión del certificado exige una actividad de contraste del proyecto con la legalidad urbanística y que supone una concesión expresa de la licencia. Pero aunque también lo era conforme a la regulación inicial, esta interpretación es insostenible con la nueva regulación del silencio administrativo introducida en la LPA por la Ley 4/1999, donde se determina claramente que la certificación en cuestión sólo es uno de los medios acreditativos de la producción del silencio (art. 43.5 LPA) y que en los procedimientos en los que el silencio es positivo - donde están incluidas los relativos a licencias de obra, cfr. art. 43.2 a contrario LPA, cfr. epígrafe 6 de este Capítulo- la resolución expresa posterior al transcurso del plazo para resolver sólo puede ser confirmatoria del acto administrativo producido (previamente) por silencio administrativo. En definitiva, la licencia se obtiene con el transcurso del plazo para resolver y la emisión del certificado, que sólo puede ser confirmatorio, no requiere ninguna actividad fiscalizadora por parte de la Administración que justifique el cobro de la tasa.

Tampoco se puede cobrar tasa en los casos de transmisión de licencias (cfr. STS cont. 7.6.1997, RA 5905; 17.7.1998, RA 6957), ni cuando la Administración autoriza una modificación en el proyecto aportado (cfr. STS cont. 7.4.1998, RA 3926, donde se estimó que ello no constituía un «cambio de uso», pues para ello era preciso que la obra estuviese terminada). No se puede cobrar tasa cuando la licencia es prorrogada (STS cont. 3.2.1988, RA 687) si en el seguimiento de la construcción no se producen alteraciones sustanciales que obliguen a una actividad generadora de una nueva tasa (STS cont. 11.3.1996, RA 4273). Por otra parte, y a pesar de lo dispuesto en el art. 26.3 del TRLHL, no parece que la no realización de la obra (que no del servicio, como dice el precepto) por causas no imputables al sujeto pasivo, deba suponer la devolución de la tasa, pues ello haría recaer el riesgo de producción de tales eventos sobre la Administración (negaron la devolución las SSTS cont. 23.10.1995, RA 7430, en un caso de renuncia a la licencia, y la de 12.1.1996, RA 225, en un caso en que la obra no pudo realizarse por razones no imputables a la Administración otorgante). Ahora bien, lo correcto es entender que, aunque la Administración otorgase la licencia, procederá la devolución de la tasa si la obra no puede llevarse a cabo por una posterior alteración del planeamiento (en contra, STSJ Andalucía 28.10.1997, JT 1373), pues, en todo caso, la Administración tendría que resarcir este coste en la indemnización prevista en el art. 42.1 LSV.

Además, podrá cobrarse una tasa por cada licencia de obra, con independencia de la complementariedad que pueda existir entre los actos de edificación pretendidos (STS cont. 21.6.1999, RA 5219).

Por otra parte, no puede cobrarse tasa alguna por las actuaciones urbanísticas realizadas en la aprobación de los proyectos de urbanización, pues éstos tienen una relación inmediata con el plan de ordenación que tratan de ejecutar, y constituyen una realización del mismo, de tal forma que en ellos prima el interés general sobre el individual (STS cont. 14.4.2003, RA 5361).

Son *sujetos pasivos* en concepto de contribuyentes las personas físicas y jurídicas y las Entidades a que se refiere el art. 35.5 LGT/2003 que soliciten la licencia [cfr. art. 23.1 b) del TRLHL]. No es contribuyente el mero contratista no propietario ni solicitante (STS cont. 6.5.1983, RA 2463). Los constructores y contratistas de obra son sustitutos del contribuyente [art. 23.2 b) del TRLHL], esto es, responsables solidarios *ex* art. 35.6 LGT/2003.

La *base imponible* se calcula sobre el presupuesto, que deberá estar desglosado, y sólo se incluyen aquellas obras para cuya realización se requiere licencia, porque únicamente sobre ellas versa la fiscalización urbanística (cfr. SSTS cont. 15.3 y 6.11.1995, RA 2482 y 8474; 14.11.1997, RA 1998/483), con exclusión de los honorarios de los técnicos (SSTS cont. 3.2.1994, RA 1329; 14.11.1997, RA 483; en contra, STS cont. 6.11.1997, RA 9253; STSJ Navarra 10.10.1995, JT 1249), y del valor de la maquinaria e instalaciones industriales (STS cont. 19.4.1980, RA 1357; similar en licencias para instalación de redes generales de distribución, SSTS cont. 24.3 y 10.11.1962, RA 1427 y 4677; 1.12.1992, RA 9675). En la base no se computa el IVA ni el beneficio industrial del contratista (SSTS cont. 3.2.1994, RA 1329; 4.7.1997, RA 5894; 4.11.1997, RA 1998/483), ni tampoco su porcentaje de gastos generales (STS cont. 4.11.1997, RA 483). La modificación del proyecto autorizado requiere nueva liquidación de la tasa (STS cont. 11.2.1982, RA 505).

La fijación de la *tarifa* se efectuará de forma que su rendimiento total, no el de una liquidación individualizada (cfr. SSTS cont. 14.3.1998, RA 2271; 8.4.1998, RA 2630), cubra el coste real o previsible del servicio (art. 24.2 del TRLHL) y, a diferencia de lo que imperativamente disponía la versión inicial del art. 24.3 de la derogada Ley 39/1988, ahora sólo «se podrá» tener en cuenta la capacidad económica del sujeto pasivo (art. 24.4 del TRLHL, que recoge el tenor literal de la Ley 39/1988 tras su modificación por la Ley 25/1998). Al suponer una sanción encubierta, es ilegal el recargo (en el caso, del 100%) para obras ya realizadas (STS cont. 6.5.1996, RA 4290).

El TS ha entendido que no refleja el coste real o previsible del servicio la tasa que se fija al margen de los costes globales del servicio (un porcentaje sobre el IAE, en el caso, v. STS cont. 22.5.1998, RA 4302, sobre una tasa por licencia de apertura).

Por otra parte, es lícita la Ordenanza municipal que determina distintos tipos impositivos por razón del lugar del término municipal donde vayan a realizarse las obras (STS cont. 7.5.1998, RA 3945).

La tasa *se devenga* cuando se inicia la prestación del servicio, pero puede exigirse con la solicitud de la licencia (art. 26.1 del TRLHL; STS cont. 15.10.1992, RA 8261; la STS cont. 11.11.1991, RA 8750, se refiere a la fecha de concesión de licencia). La normativa aplicable es la vigente en el momento de la solicitud, no la de la concesión (STS cont. 8.7.1986, RA 4202) y, a la hora de fijar la fecha del devengo (y, consecuentemente, la tarifa aplicable) es indiferente

que la solicitud de licencia no estuviera completa (cfr. STS cont. 10.4.1997, RA 5896, en un caso en que el proyecto técnico se aportó después).

La tasa puede exigirse en régimen de autoliquidación (art. 27.1 del TRLHL), y su pago no implica el otorgamiento de la licencia (cfr. SSTS cont. 23.12.1985, RA 1986/987; 5.5.1993, RA 3476), pues, como hemos dicho, la tasa es exigible por la sola actividad administrativa dirigida a la verificación de la adecuación urbanística del proyecto, con independencia de que la licencia sea finalmente denegada. No obstante, si la licencia no es denegada, el requerimiento municipal de pago de la tasa constituye un hecho revelador de la concesión de la licencia, pues en tal caso la tasa sólo podría fundarse en la concesión (cfr., aunque sobre licencias de instalación y funcionamiento de actividades MINP, la STS cont. 7.11.1997, RA 8452). Si la liquidación se practica teniendo en cuenta solamente los datos aportados por el solicitante de la licencia, entonces la liquidación es provisional (cfr. art. 101 LGT/2003) y la Administración puede someter los datos a comprobación en cualquier momento -pues no hay plazo especial- anterior a aquel en que prescriba la infracción; de esta comprobación resultará una liquidación definitiva (STS cont. 18.7.1998, RA 7512).

b) El ICIO. El ICIO -de establecimiento facultativo (cfr. art. 59.2 del TRLHL)- es, como hemos dicho, un tributo compatible con la tasa por licencia de obras, cuyo *hecho imponible* está constituido por la realización de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija licencia, se haya obtenido o no (art. 100.1 del TRLHL). Ahora bien, ello no significa que todo uso del suelo sujeto a licencia determine el devengo del ICIO, pues por «construcción, instalación u obra» no ha de entenderse cualquier transformación del suelo, sino una modificación que se concrete en la colocación o erección en el mismo de alguna edificación, estructura o elemento fijo o móvil de tal naturaleza que esté condicionado a la autorización municipal y que represente un valor indicativo de la capacidad contributiva gravada por el ICIO, que es, precisamente, una manifestación de riqueza que se añade al suelo, no que se sustrae de él o que se resta (SSTS cont. 22.7.1999, RA 6144; 30.7.1999, RA 7112, donde no se consideró sujeta al ICIO la actividad extractiva de tierras para explotaciones mineras a cielo abierto). Además, puesto que, entre otros, es la licencia de obras el elemento del hecho imponible del impuesto, no están sujetas al ICIO las obras que se realicen en ejecución de un proyecto de urbanización, para lo que no es necesario obtener licencia de obra (SSTS cont. 15.2.2003, RA 2103; 18.12.2003, RA 2004\516). Por lo demás, dado que se trata de un impuesto cuyo fundamento radica en la capacidad económica puesta de manifiesto con la realización de la obra, se exige voluntariedad en la decisión de realizarlas, lo que excluye que estén sujetas al ICIO las obras realizadas en virtud de una orden administrativa de ejecución (STS cont. 10.10.2003, RA 8491).

Son *sujetos pasivos*, a título de contribuyente, las personas físicas o jurídicas y las Entidades a que se refiere el art. 33 LGT que ostenten la condición de dueño de la obra (cfr. art. 101.1 del TRLHL), esto es, quien soporta su coste, aunque no sea propietario (SSTS cont. 17.5.1994, RA 3157; 13.3.1995, RA 2469); no lo es el propietario que no es dueño de la obra (SSTSJ País Vasco 25.1.1996, JT 120; Madrid 15.2.1996, JT 144). Según el art. 101.2 del TRLHL, son sustitutos quienes soliciten la licencia (no el mandatario del solicitante, STSJ Madrid 28.5.1996, JT 682) o realicen las obras, con independencia de quién haya solicitado la licencia (STS cont. 7.3.1995, RA 2459), sin que se prevea prioridad entre ellos (la STSJ Valencia 12.11.1994, JT 1345, estimó que el sustituto era el solicitante de licencia, y que, cuando faltaba solicitud, lo era el constructor). El sustituto no es responsable subsidiario del ICIO, sino obligado principal (STS

cont. 24.7.1999, RA 6386). El sustituto y el contribuyente responden solidariamente del pago del tributo (cfr. art. 35.6 LGT/2003; STSJ Murcia 26.10.1994, JT 1257), y dado que el TRLHL no regula la repercusión sobre el contribuyente de la carga tributaria soportada por el sustituto ni arbitra ningún otro procedimiento para que lleguen a este último las cargas del tributo, la cuestión queda sometida a los pactos y relaciones privadas que existan entre los interesados (STS cont. 24.7.1999, RA 6386).

El art. 102.1 dispone que la *base imponible* del ICIO está formada por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, del que no forman parte, en ningún caso, el IVA y demás impuestos análogos propios de regímenes especiales, ni tampoco las tasas, precios públicos y demás prestaciones patrimoniales de carácter público local relacionadas con dichas construcciones, instalaciones u obras, ni tampoco los honorarios profesionales, el beneficio empresarial del contratista ni cualquier otro concepto que no integre, estrictamente, el coste de ejecución material. Aunque la redacción inicial de la Ley de Haciendas Locales derogada era mucho más parca que el TRLHL, el TS ya había dicho que la base imponible de ICIO está formada sólo por el presupuesto de ejecución material (STS cont. 17.5.1999, RA 3612). Se computan, pues, los costes de instalación de los elementos que se incorporan materialmente a la obra (instalaciones de climatización, eléctrica, tuberías, protección de incendios, etc., SSTS cont. 3.4.1999, RA 2964; 24.5.1999, RA 3618; 5.7.1999, RA 6372; 5.7.1999, RA 6373; 24.7.1999, RA 6386), pero no las instalaciones referentes al mobiliario o servicios de construcción, que no requieren licencia (STS cont. 29.6.1994, RA 4743). Para evitar la duplicidad impositiva, no sólo no se computa el IVA (como había entendido ya la jurisprudencia: SSTS cont. 3.4.1999, RA 2964; 24.5.1999, RA 3618; 5.7.1999, RA 6372; 5.7.1999, RA 6373; 24.7.1999, RA 6386), sino tampoco el valor de las cosas que se incorporan (SSTS cont. 1.2.1994, RA 1326; 28.6.1996, RA 4972; 5.7.1999, RA 6373; 24.7.1999, RA 6386), ni el beneficio industrial (SSTS cont. 29.6.1994, RA 4743; 29.4.1996, RA 3550; 3.4.1999, RA 2964; 17.5.1999, RA 3612; 22.5.1999, RA 4072; 24.5.1999, RA 3618; 5.7.1999, RA 6372; 5.7.1999, RA 6373; 24.7.1999, RA 6386), ni el porcentaje de gastos generales (SSTS cont. 3.4.1999, RA 2964; 17.5.1999, RA 3612; 22.5.1999, RA 4072; 24.5.1999, RA 3618; 5.7.1999, RA 6372; 5.7.1999, RA 6373; 24.7.1999, RA 6386). Y también han de excluirse aquellos costes indirectos que no integran el presupuesto de ejecución material de la obra: por ejemplo, honorarios de Arquitecto proyectista y director de la obra (SSTS cont. 1.2.1994, RA 1326; 29.4.1996, RA 3550; 3.4.1999, RA 2964; 17.5.1999, RA 3612; 24.5.1999, RA 3618; 5.7.1999, RA 6372; 5.7.1999, RA 6373; 24.7.1999, RA 6386), partidas correspondientes a los estudios de seguridad y salud en el trabajo (cfr. SSTS cont. 3.4.1999, RA 2964; 24.5.1999, RA 3618; 5.7.1999, RA 6372; 5.7.1999, RA 6373; 24.7.1999, RA 6386; 16.12.2003, RA 2004\123), el coste del estudio sobre impacto ambiental (STS cont. 3.4.1996, RA 3149), etc.

El TS ha entendido que en las obras promovidas por la Administración y cuya ejecución se realiza en virtud de la adjudicación en subasta o concurso, la base imponible del ICIO está constituida por el presupuesto de licitación elaborado por la Administración convocante y no por el presupuesto de adjudicación, que constituye la oferta del que resultó elegido (STS cont. 5.12.2003, RA 2004\41).

El *tipo de gravamen* es libremente fijado por los Ayuntamientos, pero el art. 102.3 del TRLHL fija un tope máximo del 4%.

El impuesto *se devenga* en el momento de iniciarse la construcción, aunque no se haya obtenido la licencia (art. 102.4 del TRLHL), o la Administración haya retrasado injustificadamente su concesión (SSTS cont. 12.3.1998, RA 1941; 9.4.2003, RA 5231), siendo irrelevante la fecha de su solicitud y la de terminación de la obra (SSTS cont. 28.1.1994, RA 345; 24.6.1996, RA 4970; 2.4.1998, RA 2627; 24.4.1999, RA 358; 9.4.2003, RA 5231). A estos efectos, la construcción se inicia cuando comienzan los trabajos materiales de preparación del terreno que sean necesarios para la edificación, aunque ésta se empiece a realizar posteriormente (SSTS cont. 31.10.1994, RA 7597; 10.12.1996, RA 9289; 16.9.1999, RA 6720). La tarifa aplicable es la vigente en el momento del devengo (STS cont. 10.4.1997, RA 5896). En los supuestos de obras unitarias por bloques o fases, el impuesto se devenga en la fecha de inicio de la primera fase (STS cont. 24.3.2003, RA 4044).

No obstante, el TS ha entendido que si la tarifa vigente al tiempo de conceder la licencia difiere de la aplicable en el momento del devengo del impuesto (esto es, cuando se inicien las obras), se aplicará la primera tarifa si el inicio de las obras fue injustificadamente retrasado por el interesado (cfr. STS cont. 10.4.1997, RA 5896).

Cuando se conceda la licencia o cuando las obras se inicien (aunque no se haya solicitado o concedido la licencia, o la misma haya sido denegada) se practicará una *liquidación provisional a cuenta*, donde la base imponible se determinará bien en función del presupuesto presentado por los interesados, siempre que el mismo hubiera sido visado por el Colegio profesional cuando ello constituya un requisito preceptivo, o bien, cuando la Ordenanza fiscal así lo prevea, en función de los índices o módulos que la misma establezca al efecto (art. 103.1 del TRLHL). A diferencia de lo previsto en la versión inicial de la Ley de Haciendas Locales derogada, la determinación de la base imponible por medio de índices o módulos no es supletoria del otro modo de determinación de la misma, el presupuesto visado (así se entendió en la STS cont. 28.7.1999, RA 7109, en un recurso de casación para la unificación de doctrina). El ICIO puede exigirse en régimen de autoliquidación (art. 103.4 del TRLHL).

Pero cuando el sujeto pasivo no presenta la declaración-autoliquidación en plazo no hay infracción tributaria si el Ayuntamiento tenía los datos necesarios para practicar la liquidación provisional, cosa que sucede cuando el proyecto y el presupuesto de las obras habían sido presentados con la solicitud de licencia de obras (SSTS cont. 10.11.1999, Actualidad Administrativa 18 [2000]; 4.3.2003, RA 3287; 15.12.2003, RA 2004\118).

La liquidación provisional y la autoliquidación del interesado constituyen solamente ingresos a cuenta, que no impiden que, tras la terminación, y a la vista de las obras, de su coste efectivo y del momento del inicio de las obras -que, como hemos dicho, determina la tarifa aplicable-, el Ayuntamiento modifique la base imponible anterior, practicando una *liquidación definitiva* (cfr. art. 103.1 del TRLHL). La liquidación definitiva no constituye, pues, una revisión del acto administrativo anterior en que consistió la liquidación provisional ni, por tanto, está sujeta a las limitaciones que para la revisión de oficio disponen los arts. 102 y sigts. de la LPA, modificados por la Ley 4/1999 (cfr. STS cont. 21.6.1999, RA 5219).

El art. 103.2 del TRLHL permite que las Ordenanzas fiscales regulen una *bonificación* de hasta el 95% de la cuota del impuesto a favor de las construcciones, instalaciones u obras que

sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico-artísticas o de fomento de empleo que justifiquen tal declaración. La declaración citada corresponde al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros. Además, el art. 103.3 permite que las Ordenanzas puedan regular como *deducción* de la cuota íntegra o bonificada del impuesto el importe satisfecho o que deba satisfacer el sujeto pasivo en concepto de tasa por el otorgamiento de la licencia urbanística correspondiente a la construcción, instalación u obra de que se trate.

c) Bonificaciones en el IBI. Siempre que la soliciten antes del inicio de las obras, las *empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria* gozarán, como máximo durante 3 años contados desde el inicio de las obras, de una bonificación entre el 50 y el 90% en la cuota del IBI que grave los inmuebles que constituyan el objeto de su actividad y que no figuren entre los bienes de su inmovilizado (art. 73.1 del TRLHL).

BIBLIOGRAFÍA

Sobre los aspectos jurídico administrativos y registrales relativos a la licencia de obras pueden verse las siguientes obras: CARRASCO PERERA / CORDERO LOBATO / GONZÁLEZ CARRASCO, *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, 2000; ABAD LICERAS, J.M., *Urbanismo y patrimonio histórico*, Madrid, 2000; ABAD LICERAS, J.M., *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales*, REDC 55 (1999), págs. 133 y sigts.; ARANA GARCÍA, *Aspectos competenciales de la evaluación de impacto ambiental: comentario a la STC 13/1998, de 22 de enero de 1998*, RDU 162 (1998), págs. 151 y sigts.; ARREDONDO GUTIÉRREZ, *Demolición de edificaciones ilegales y protección de la legalidad urbanística*, Granada, 2000; ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, 2ª ed., 2001; AROZAMENA SIERRA, *El visado de los proyectos técnicos por los Colegios profesionales*, RDU 48 (1976), págs. 29 y sigts.; ARZÚA, *Las licencias de obras y de apertura: relación y prelación en el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*, RDU 183 (2001), pgs. 17 y ss.; BARREDA BARBERA, *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas por formación de instrumentos de planeamiento*, 2001; BELADIEZ ROJO, *Los vicios de los actos urbanísticos y su revisión*, RAP 138 (1995), págs. 143 y sigts.; BLASCO ESTEVE, *Licencias urbanísticas y responsabilidad extracontractual*, RAP 132 (1993), págs. 99 y sigts.; CANO MATA, *Colegios de Arquitectos y visado urbanístico*, RDU 14 (1977), págs. 41 y sigts.; CANO MURCIA, *El visado urbanístico*, 2003; CARCELLER FERNÁNDEZ, *Derecho urbanístico sancionador*, 2004; CARRASCO PERERA/CORDERO LOBATO, *Servicios de telecomunicaciones y Derecho inmobiliario, en los Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*, dirigidos por A. Arpón de Mendívil Aldama y A. Carrasco Perera, Pamplona, 1999, págs. 727 y sigts.; CASTANYER VILA, *La regulación de la evaluación del impacto ambiental tras el RD Ley 9/2000, de 6 de octubre*, RUE 3 (2001), pgs. 27 y sigts.; CATALAN SENDER, *La urbanización y edificación simultáneas. Especial referencia a la fianza en garantía de la terminación de la urbanización*, RDU 175 (2000), pgs. 53 y sigts.; CORRAL GIJÓN, *La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas*, Madrid, 1996; CHINCHILLA PEINADO, *El Derecho sancionador en la práctica urbanística. Especial referencia al procedimiento sancionador*, RDU 168 (1999), págs. 61 y sigts.; CHOLBI CACHÁ, *El procedimiento de concesión de las licencias de urbanismo*, 2002; ESTÉVEZ GOYTRE, *El derecho a edificar y los actos presuntos*, RDU 156 (1997), págs. 45 y sigts.; FERNÁNDEZ, T-R, *Manual de Derecho urbanístico*, 2004;

FERNÁNDEZ PARRILLA, *Sujeción a previa licencia municipal de las obras aeroportuarias*, RDU 171 (1999), pgs. 129 y ss.; FERNANDO PABLO, M., *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas*, 1987; FORTES MARTÍN, *La identidad de objeto de la licencia municipal de obras y de actividades clasificadas: la virtualidad del silencio administrativo en materia ambiental*, GA 12/1999, pgs. 56 y sigts.; FORTES MARTÍN, *El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada*, 2004; FUERTES LÓPEZ, *Urbanismo y publicidad registral*, 2ª ed., 2001; GARCÍA GARCÍA, *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, V (Urbanismo y Registro), 1999; GARCÍA RUBIO, F., *Licencias de obras municipales, el Registro de la Propiedad y sus relaciones con el urbanismo*, 2000; GARCÍA URETA, A., *Marco jurídico del procedimiento de evaluación de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994; GÓMEZ MELERO, *Prevalencia de la Ley 30/1992 sobre los procedimientos específicos previstos en las legislaciones autonómicas. Silencio administrativo y procedimiento de concesión de licencias urbanísticas*, RDU 194 (2002), pgs. 117 y ss.; GÓMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración*, 2ª edic., Pamplona, 2000; GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., *Urbanismo sectorial: las carreteras, el litoral, los cursos de agua, el Patrimonio Histórico*, Madrid, 1999; GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo (TR de 1992)*, 6ª edic., Madrid, 1993; GONZÁLEZ PÉREZ, *Incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas en la legislación urbanística*, RAP 132 (1993), págs. 11 y sigts.; IVARS BAÑULS / VILLARIÑO SAMALEA, *La responsabilidad por actos de naturaleza urbanística*, 2003; JIMÉNEZ-BLANCO, *Régimen general de las licencias*, en *Tratado de Derecho municipal*, dir. Muñoz Machado, T. II, págs. 1185 y sigts.; LÓPEZ PELLICER, *¿Incluye el deber de los propietarios de suelo de costear su urbanización el de asumir los gastos de instalación de las infraestructuras eléctricas, sin derecho a ser compensados por las empresas distribuidoras?*, *Práctica Urbanística* 28 (junio 2004), pgs. 17 y ss.; LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO/RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *La autorización ambiental integrada*, 2002; MARTÍN BLANCO, *El Texto Refundido de la legislación urbanística estatal*, 1994; MARTÍNEZ DE PISON, *Urbanismo comercial: el régimen de apertura de grandes establecimientos comerciales en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista*, RAP 145 (1998), págs. 363 y sigts.; MARTÍNEZ-PÉREZ, *Algunas consideraciones sobre el procedimiento para la concesión de licencias en el ámbito municipal*, *Actualidad Administrativa* 33 (1999); MATEOS ANDRADE/FERNÁNDEZ-CANIVELL Y TORO, *Restablecimiento de la legalidad urbanística: la caducidad de la acción*, 1999; MEDINA DE LEMUS, *Derecho urbanístico*, 1999; MERELO ABELA, *Régimen jurídico del suelo y gestión urbanística*, Barcelona, 1995; MORENO REBATO, *Accesibilidad, urbanismo y edificación: aspectos jurídicos de las barreras urbanísticas y en la edificación*, 2004; OLMEDO GAYA / PÉREZ SOLER, *Manual práctico de disciplina urbanística*, 2002; ORTEGA BERNARDO, J., *Las licencias urbanísticas*, RDU 154 (1997), págs. 685 y sigts.; ORTEGA BERNARDO, *La caducidad en las licencias urbanísticas*, RDU 160 (1998), pgs. 47 y ss.; PAREJO ALFONSO, *La disciplina urbanística*, en *Tratado de Derecho municipal*, dir. Muñoz Machado, T. II, págs. 1989 y sigts.; PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Madrid, 1998; QUIRÓS ROLDÁN / ARENAS SALVATIERRA / ESTELLA LÓPEZ, *El régimen de fuera de ordenación urbanística*, 2002; ROSA MORENO, J., *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Madrid, 1993; ROZADOS OBRA, *La utilización edificatoria del suelo no urbanizable*, RDU 147 (1999), pgs. 81 y sigts.; SANTOS DIEZ / CASTELAO RODRÍGUEZ, *Derecho urbanístico*, 2002; SERRA MARÍA-TOMÉ, *El Código Técnico de la Edificación en la LOE*, RDU 177 (2000), pgs. 67 y ss.; SERRANO ALBERCA (coordinador), *Comentarios a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones*, coordinado con la legislación autonómica, Madrid, 1999; VERDÚ MIRA, *Aporías a la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en relación con las competencias jurisdiccionales previstas en materia de urbanismo*, *Actualidad Jurídica Aranzadi* 18.3.1999.

Para la materia tributaria: ÁLVAREZ ARROYO, *El impuesto municipal sobre construcciones, instalaciones y obras*, 1996; CABALLERO GEA, *Licencias, tasas e impuestos municipales*, 2000; CHECA GONZÁLEZ, *Los*

tributos locales. Análisis jurisprudencial de las cuestiones sustantivas más controvertidas, Madrid, 2000; MARÍN-BARNUEVO FABO, *El ICIO. Teoría y práctica en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*, 2001; MARTÍN QUERALT, *La fiscalidad de la propiedad inmobiliaria*, en *Derecho urbanístico local*, Madrid, 1992, págs. 461 y sigts.; PAGES I GALTES, *La impugnación del impuesto sobre construcciones*, Barcelona, 1993; MERINO JARA, *El ICIO después de la reciente reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales*, RDU 203 (2003), pgs. 99 y ss.; PAGES I GALTES, *El ICIO y la licencia de obras: actividades inmobiliarias y tributos*, Madrid, 1994; QUIRÓS ROLDÁN / ESTELLA LÓPEZ, *El impuesto sobre construcciones y la tasa por licencias de obra*, 1995; RUBIO DE URQUÍA/CORDERO LÓPEZ/VALERO RODRÍGUEZ, *El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*, en *El sistema tributario local*, T. VII, Madrid, 1989; SALAS SÁNCHEZ, *Estudio crítico del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)*, 1996.

Sobre los delitos relativos a la ordenación del territorio y al patrimonio histórico: BELTRÁN ABADÍA/CORVINOS BASECA/Franco HERNÁNDEZ, *Los nuevos delitos sobre ordenación del territorio y la disciplina urbanística*, RDU 151 (1997), págs. 15 y sigts.; BLANCO LOZANO, *El delito urbanístico*, 2001; CUESTA ARZAMENDI, J.L. DE LA, *Delitos relativos a la ordenación del territorio en el nuevo Código Penal de 1995*, *Actualidad Penal* 15 (1998), págs. 309 y sigts.; DOMÍNGUEZ LUIS/FARREZ DÍAZ, *Delitos relativos a la ordenación del territorio*, 1998; GARCÍA PLANAS, *El delito urbanístico. (Delitos relativos a la ordenación del territorio)*, Valencia, 1997; GÓMEZ RIVERO, *El régimen de autorizaciones en los delitos relativos a la protección del medio ambiente y ordenación del territorio*, 2000; GÓRRIZ ROYO, *Protección penal de la ordenación del territorio*, 2003; GÓRRIZ ROYO, *Los delitos de prevaricación urbanística*, 2004; GUIASOLA PLANAS, C., *Los delitos sobre el patrimonio histórico en el nuevo Código Penal de 1995*, *Poder Judicial* 43/44 (1996), págs. 163 y sigts.; GUIASOLA LERMA, *Delitos contra el patrimonio cultural. Artículos 321 a 324 del Código Penal*, 2001; LÓPEZ RAMÓN, *Aspectos administrativos de los delitos urbanísticos*, RDU 151 (1997), págs. 53 y sigts.; MAGRO SERVET, *Los particulares y la autoría en los delitos de construcción ilegal*, *La Ley* núm. 5223, de 11.1.2001; MAGRO SERVET, *Análisis de los delitos contra la ordenación del territorio*, 2000; NARVÁEZ RODRÍGUEZ, *La responsabilidad penal de la Administración urbanística: el art. 320 del código Penal*, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 21.11.1996; OROZCO PARDO, G., *La tutela civil y penal del patrimonio histórico, cultural o artístico*, Madrid, 1995; PÉREZ ALONSO, E.J., *Los delitos contra el patrimonio histórico en el Código Penal de 1995*, *Actualidad Penal* 3 (1998), págs. 611 y sigts.; ROMERO REY, *Interrelaciones entre la protección penal y la protección administrativa de la ordenación del territorio. En especial, el art. 319 del Código Penal*, RDU 177 (2000), pgs. 99 y sigts.; SAENZ DE PIPAÓN Y MENGES, *Tratamiento penal del espacio: el territorio, el suelo, la ciudad*, 2003; SALINERO ALONSO, C., *La protección del Patrimonio Histórico en el Código Penal de 1995*, Barcelona, 1997; SERRA-MARÍA TOMÉ, *El Código técnico de la edificación en la LOE*, RDU 177 (2000), pgs. 49 y sigts.; VALDIVIESO FONTAN, *Las tasas por prestación de servicios urbanísticos y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*, 2001; VERCHER NOGUERA, *Constructores, promotores y técnicos directores en los delitos contra la ordenación del territorio a la luz de la reciente jurisprudencia penal*, *Actualidad Jurídica Aranzadi* 17.9.1998; VERCHER NOGUERA, *La delincuencia urbanística. Aspectos penales prácticos sobre urbanismo y ordenación del territorio*, 2002; VERDÚ MIRA, *Reflexiones sobre el procedimiento aplicable al otorgamiento de las licencias urbanísticas a propósito de los artículos 319 y 320 del Código penal*, RDU 153 (1997), págs. 179 y sigts.; YAÑEZ, A., *Los bienes integrantes del «Patrimonio Histórico Español». A propósito de la Sentencia 181/1998 del Tribunal Constitucional*, REDA 103 (1999), págs. 459 y sigts.