

# ACTOS URBANÍSTICOS SUJETOS A LICENCIA: UNA VISIÓN JURISPRUDENCIAL

**Pablo González Mariñas**

Profesor titular de Derecho Administrativo.  
Universidad de Santiago de Compostela

**Javier Álvarez Barbeito**

Funcionario da Xunta de Galicia

## 1. La licencia urbanística: Concepto, naturaleza jurídica y caracteres

La licencia continúa siendo en nuestro Derecho urbanístico la pieza clave de la realización de las previsiones del planeamiento para todos los actos que signifiquen una transformación material del suelo o del espacio. Pero ello no supone que sea la pieza única para abordar dichas previsiones, pues no se puede olvidar que, en ocasiones, la transformación material del espacio se apoya en otros actos administrativos habilitantes.

Razones de muy diversa índole pueden determinar la necesidad de otras cuya competencia para otorgarlas puede ser atribuida a la misma Administración municipal o a otra Administración Pública (estatal o autonómica).

Unas veces es la calificación del suelo la que determina la obligatoriedad de obtener otras autorizaciones o una licencia sujeta al régimen del suelo. Otras veces será el tipo de actividad al que se destina la edificación lo que puede determinar esas otras autorizaciones especiales, como

las calificadas de molestas, insalubres y peligrosas (S.T.S. de 27 de marzo de 1996 -Ar. 2551-)¹.

En principio, los actos de edificación y uso del suelo, desde la parcelación a la construcción y de las obras de reforma al derribo, están sujetos al deber de solicitar licencia urbanística. Sin embargo, la interpretación que realiza a sensu contrario el T.S. respecto del artículo (actualmente vigente por mor de la S.T.C. 61/1997) 178.1. de la LS, excluye del deber de licencia «las obras que, por su naturaleza, alcance y extensión sobrepasan, desde un punto de vista objetivo, la materia estricta del urbanismo local». Estando concedida la intervención municipal en función del control de la legalidad urbanística, es obvio que, en el supuesto contemplado la postura eximente de la misma se refuerza de manera notable si su exigencia es exclusivamente formalista o alejada de todo propósito de control de legalidad material (STS de 28 de octubre de 1984).

En consecuencia, entiende el Alto Tribunal que existen tipos de obras que exceden del urbanismo local y que entran en el campo de la ordenación del territorio, concepto distinto del ahora tratado.

Las licencias urbanísticas, exigidas para la realización de los actos anteriormente indicados, han sido configuradas por la jurisprudencia como actos administrativos que se limitan a verificar si concurren las condiciones previstas en el ordenamiento urbanístico, a fin de que pueda ejercitarse el derecho de propiedad². Se presupone, por tanto, la existencia de un derecho, si bien su ejercicio se ajusta a esa verificación previa del cumplimiento de los requisitos exigidos para su válido ejercicio³.

¹ González Pérez, Jesús: «Comentarios a la ley de ordenación de la edificación», Madrid, 2000, pág. 138-139.

² González Pérez, Jesús: «Nuevo régimen de la licencias de urbanismo», Madrid, 1991, pág. 83.

³ Esta doctrina se contempla en reiterada jurisprudencia, de la que se extrae lo expresado, respectivamente, en las Sentencias de 7 de octubre de 1988 (Ponente: Sr. Bruguera -Ar. 7444) y 5 de febrero de 1996 (Ponente: Sr. Garzón Herrero, La Ley, 1996, 3778).

«...la licencia es un acto administrativo que no confiere derechos, sino que se limita a otorgar autorización para realizar un acto permitido, con vistas a controlar si se cumplen o no las condiciones requeridas por normas urbanísticas preexistentes, disposiciones a las que los Ayuntamientos habrán de ajustarse el doble sentido de tener que denegar las licencias de obras que se opongan a tales disposiciones y tener que conceder las que a las mismas se acomoden...».

«...mediante el otorgamiento de la licencia urbanística la Administración se limita a comprobar si el solicitante ostenta el derecho, cuyo ejercicio, en el plano urbanístico, pretende. Por tanto, la actividad administrativa comporta un doble control, primeramente, se impide el ejercicio puramente voluntario de cualquier derecho; en segundo lugar, se comprueba si el derecho cuyo ejercicio se pretende es realmente existente, más exactamente, preexistente...».

Una de las instituciones con más solera en el Derecho administrativo es la de la autorización, entendida como *genus*. Y como tal la licencia constituye una especie caracterizada por ser el otorgante una Administración local y, más concretamente, la municipal.

Si la licencia se concibe como una autorización, parece obvio un breve pero imprescindible análisis de lo que Muñoz Machado denomina el concepto clásico de autorización. De una parte, la autorización será un acto administrativo cuyo efecto es el levantamiento de la prohibición que se había establecido para el ejercicio de determinada actividad. Por otro lado, se parte de la existencia de un propio derecho subjetivo del particular, cuyo desenvolvimiento se ve impedido hasta que la autorización lo restablece en su plenitud.

De entre las autorizaciones existentes, quizá sean las licencias las que, en mayor medida, sigan respondiendo al esquema clásico (como se verá, su carácter reglado permite hablar así). Por tanto, la licencia urbanística se encuadra en la categoría genérica de las limitaciones administrativas de derechos, constituyendo uno de los supuestos más genuinos de aplicación de la técnica autorizatoria: remoción de una prohibición legal de ejercicio de un derecho subjetivo perfecto impuesta por la necesidad de contrastar previamente que dicho ejercicio se atiene a los límites que configuran el propio derecho según la ordenación urbanística.

Los caracteres que presenta la licencia en cuanto autorización son los siguientes:

1. Presuponen un derecho subjetivo cuyo ejercicio esta condicionado a la licencia: Las licencias urbanísticas exigidas para realizar los actos de edificación se han venido configurando en la jurisprudencia como actos administrativos que se limitan a verificar si concurren las condiciones previstas en el Ordenamiento urbanístico, a fin de que puedan ejercitarse las facultades que integran el derecho de propiedad. Se presupone, por tanto, la existencia de un derecho, si bien su ejercicio se ajusta a esta verificación previa del cumplimiento de los requisitos exigidos par su válido ejercicio. Doctrina que se reitera en la jurisprudencia, de la que son ejemplo las siguientes sentencias<sup>4</sup>: S.T.S. De 20 de diciembre de 1991 (Ponente: Sr. Delgado Barrio. Ar. 315), S.T.S. de 4 de abril de 1991 (Ponente: Sr. Delgado Barrio. Ar. 3286) y S.T.S. de 8 de junio de 1999 (Ponente: Sr. Sanz Bayón).
2. Es un acto reglado: se otorgará o denegará según que el acto previsto se ajuste o no a la normativa de aplicación. Como dice la S. de 11 de mayo de 1999 (Ar. 3895): «Como es de sobra conocido, toda licencia urbanística no es sino un acto administrativo de carácter re-

<sup>4</sup> González Pérez, Jesús, «Comentarios a la ley de ordenación...», op. cit., págs. 146-148.

glado, en virtud del cual el ayuntamiento respectivo declara un derecho previamente existente, limitándose a controlar la conformidad del contenido de la licencia solicitada con la legalidad urbanística aplicable». Este carácter que rodea el otorgamiento o denegación de la licencia urbanística ha sido sancionado desde siempre como tal por la jurisprudencia de manera que en la actualidad no existen posiciones contradictorias<sup>5</sup>.

3. Su único objetivo es el control específico de la legalidad del acto previsto, sin perjuicio del sujeto que solicita la autorización y de sus circunstancias personales.

4. El control de la legalidad que prevé es meramente declarativo de la licitud del acto proyectado y es, por tanto, reiterable<sup>6</sup>.

5. No crea vínculo estable entre la Administración otorgante de la autorización y el sujeto beneficiario de la misma.

De los caracteres señalados el que ha sido tratado jurisprudencialmente con mayor profusión es, sin lugar a dudas, el primero de ellos.

Desde luego, la práctica de las relaciones con la Administración municipal no desconoce la figura del condicionamiento de licencias: la subordinación de licitud de la edificación a la cesión de los bajos o su uso para determinados fines; la exigencia de actuaciones cualesquiera para la consecución y el mantenimiento de la vigencia de una licencia de apertura constituyen, entre otros, ejemplos de determinaciones accesorias de la voluntad que acompañan al acto autorizador municipal. Es ésta una de las manifestaciones más claras y conflictivas de la adición de cláusulas voluntarias a los actos reglados. Pero es, al tiempo, por completo usual y con frecuencia práctica abusiva<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> La Sentencia del T. S. de 9 de octubre de 1990 (Ponente: Sr. Delgado Barrio, La Ley, 1991, 3255) es un fiel exponente de lo expuesto:

«La licencia urbanística es un acto administrativo de naturaleza reglada, mediante el cual la Administración actúa con un control preventivo sobre la actividad de los administrados para asegurar que el aprovechamiento de los terrenos que se pretende llevar a cabo se ajusta a la Ordenación urbanística; queda, pues, claro que el ejercicio a través de la licencia es un control de legalidad, pero no de la legalidad en general, sino exclusivamente de la urbanística, según se deriva de la dicción de los artículos 178.2 LS y 3.1 RDis.Urb. 2178/1978, de 13 de junio, que prescriben que las licencias se otorgarán de acuerdo con las provisiones de la LS, de los Planes de Ordenación Urbana y Programas de Actuación Urbanística y, en su caso, de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento».

<sup>6</sup> El TS ha establecido reiteradamente (Ss. de 12 de febrero de 1980 y de 28 de abril de 1981) que la posibilidad de reiterar la petición es admisible.

<sup>7</sup> González Mariñas, Pablo. «Una nueva perspectiva jurídico-pública, para el estudio de las cláusulas voluntarias del acto administrativo», en libro homenaje al Profesor VILLAR PALASÍ; Civitas, 1989; págs. 517 y ss.

La actual complejidad de lo que debe entenderse por «autorización» se debe, en gran medida, a las normas delimitadoras de su objeto, las cuales utilizan términos cada vez más ambivalentes y, a menudo, conceptos jurídicos indeterminados; fenómeno que afecta a las normas y no a sus consecuencias jurídicas; esto es, la potestad autorizante sigue siendo reglada en su ejercicio y en el contenido de lo autorizado. En tal sentido debe entenderse el vetusto artículo 16.1 RSCL («las licencias quedarán sin efecto si se incumplen las condiciones a que estuvieren subordinadas») como alusivo a las *conditiones iuris* que, como se sabe, no son propiamente condiciones en la acepción de «suceso futuro e incierto del cual se hace depender la eficacia jurídica de un acto»<sup>8</sup>.

A este respecto, es evidente que opera con todo su vigor el principio de legalidad previsto en el artículo 103.1 de la CE: el sometimiento pleno a la ley y al derecho en la actuación de la Administración. Cuestión distinta, claro está, es que el ordenamiento utilice conceptos jurídicos indeterminados, como se ha dicho, y también que el mismo esté formado por una cascada de disposiciones en cuyo eslabón inferior se encuentren normas municipales (ordenanzas y planes) emitidas, por tanto, por el mismo Ente llamado a conceder o denegar la licencia.

En este sentido, el Tribunal Supremo ha formulado una reiterada jurisprudencia que ha proclamado insistentemente, como se ha dicho, que las licencias municipales no son actos discrecionales, sino reglados y que dicho carácter no afecta únicamente al acto de otorgamiento, sino también al contenido de las mismas. Los inicios fueron titubeantes, dejando entrever esta línea de fondo aunque sin pronunciarse decididamente por ella. La STS de 28 de diciembre de 1981 (Ar. 5457) se refiere a una licencia de obras y señala lo siguiente:

«La viabilidad jurídica que este Tribunal reconoce en el establecimiento de condiciones o modos en tales actos de autorización, en su Sentencias de 23 de mayo de 1961, 9 de junio y 22 de diciembre de 1978, 23 de noviembre de 1979, 11 de junio de 1980 y 27 de febrero de 1981, considerándolas como cláusulas legítimas de las licencias o declaraciones de voluntad que no contradicen, sino que más bien aplican las previsiones y habilitaciones de la ordenación urbanística –Sentencia de 19 de enero 1976, no incompatibles con el carácter reglado de las mismas ni con el derecho del particular a obtenerlas –Sentencia de 5 de noviembre de 1979».

Aunque el TS utiliza el término «condición», resulta claro que su sentido es singular:

«El condicionamiento de los efectos de la licencia a la presentación de un proyecto técnico adecuado en el que se recogen con exactitud la superficie del solar y la volumetría autorizada por las ordenanzas, equivale a una con-

<sup>8</sup> Muñoz Machado, S. «Tratado...», op. cit., pág. 1190.

fesión de su incapacidad para atribuir derechos subjetivos a la sociedad interesada».

Sin entrar en la exégesis de este último inciso, procede recordar otras precisiones del fallo que se orientan en idéntica línea:

«Al tiempo de concederse la licencia ha de conocerse el modo cómo se proyecta edificar y la total conformidad de la obra con la referida normativa, que es la única manera como la ejecución de la obra se adapte a lo proyectado y a la licencia y ambas cosas al régimen legal, y así vino a entenderlo, precisamente, el acuerdo suspendido al incluir la condición suspensiva de que se aporta el proyecto, pero incidiendo al otorgar aquélla en una primera infracción manifiesta por no comprobar previamente que lo pretendido construir o el modo de llevarlo a cabo se atemperaba de una manera total al ordenamiento aplicable por falta de un elemento tan sustancial como el proyecto en cuestión».

Resulta, pues, bastante claro que, más que una licencia sometida a condición suspensiva, se trata de una figura similar a la prevista en el artículo 71 de la LRJPAC, demostrativa de su espíritu antiformalista<sup>9</sup>. Esto es, desde el punto de vista de la Administración, un requerimiento para subsanación de la falta o acompañamiento de los documentos preceptivos, y desde el punto de vista del administrado, una carga de hacer correlativa. En ningún caso, por tanto, nada que constituya con rigor una condición<sup>10</sup>.

Ante la confusión reinante era absolutamente imprescindible fijar definitivamente el carácter de la licencia, lo cual se consigue a través de la Sentencia de 29 de mayo de 1984 (Ar. 3149), que acierta a explicar la línea que en anteriores sentencias tan sólo se vislumbraba con esfuerzo:

«Que en el examen de la legalidad de las condiciones segunda y tercera de dicho acuerdo ha de tenerse presente que una reiterada y constante jurisprudencia ha venido proclamando insistentemente que las licencias municipales no son actos discrecionales, sino reglados; que no sólo es reglado el acto de la concesión, sino también el contenido de las mismas; que la licencia como técnica de control de una determinada normativa no puede desnaturalizarse y convertirse en medio de conseguir, fuera de los cauces legítimos, un objetivo distinto; que aunque es válido que las licencias se otorguen sujetas a determinadas condiciones en el sentido de *condictio iuris*, en base al artículo 16.1 del RSCL, las referidas condiciones no pueden ser discrecionales, y que, en definitiva, la licencia debe ser concedida o denegada en función de la legalidad vigente, sin que puedan exigirse otros requisitos o condicionamientos distintos de los que aparecen autorizados por dicha legalidad –Sentencias de 3 de marzo de 1975, 19 de enero de

<sup>9</sup> González Pérez, J. «Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo»; Civitas, 1989. Pág. 541.

<sup>10</sup> Muñoz Machado, S. «Tratado...», op. cit., pág. 1193.

1976, 19 de junio de 1979, 10 de enero de 1980, 14 de mayo y 15 de junio de 1981-».

En esta misma línea se dictaron numerosas sentencias, entre las que cabe destacar las de 8 de julio de 1989 (Ponente: Sr. Reyes Monterreal, Ar. 5591), 4 de enero de 1990 (Ponente: Sr. Esteban Alamo, Ar. 320) y 17 de abril de 1990 (Ponente: Sr. García Estartus, Ar. 3649).

En definitiva, la potestad autorizatoria tiene como objetivo, únicamente, verificar que la actividad autorizada se acomoda a lo dispuesto por las normas, constituyendo cualquier otro fin de la licencia una infracción del ordenamiento susceptible de impugnación.

## 2. Régimen urbanístico aplicable

La norma vigente determina que las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y del planeamiento urbanístico (art 168.2 L.S.G ). La redacción de este precepto plantea la cuestión de si el régimen urbanístico aplicable es el vigente al tiempo de formularse la solicitud o en el momento de otorgarse la licencia. La jurisprudencia ha sido vacilante. Por una parte, ha afirmado que la licencia debe ajustarse, por regla general, a los Planes y Ordenanzas vigentes al tiempo de formularse su solicitud:

«En aplicación del principio *tempus regit actum*, lo que ha tenido que determinar la jurisprudencia es el acto, y su momento, que sirviera de punto de atracción de la planificación aplicable, lo que ha sido resuelto por la misma a base del momento en que la solicitud de licencia sea presentada ante la administración competente, como doctrina generalizada y de más larga permanencia (Cfr. TS SS 12 de junio de 1972, 4 de junio de 1975, 24 de febrero de 1978, 22 de diciembre de 1980 y 30 de junio de 1987)». -Sentencia de 30 de marzo de 1992.-Ponente. Sr. Martín del Burgo Merchán, La Ley 1992, 4877-;

aunque, y como excepción a la regla general, la misma Sentencia citada prosigue en los términos siguientes:

«Si bien la misma ha sufrido los efectos de la matización establecida por la TS Sala Especial de Revisión, en el sentido de aplicar la normativa vigente en el momento de resolver la Administración, si esto se produce en tiempo normal o, como ha puntualizado alguna sentencia, en el plazo indicado en el artículo 9 RSCL».

De acuerdo con lo dispuesto en última instancia, cuando entre la fecha de petición de la licencia y la de resolución del expediente entra en vigor o incide una modificación o una nueva normativa urbanística que implique alteración del anterior planeamiento referida a los terrenos co-

respondientes a la licencia solicitada, incompatible con la construcción proyectada, la norma aplicable será la vigente en el momento de resolver, siendo en ese momento cuando se ha de determinar si la construcción es o no incompatible con la nueva ordenación.

Otro aspecto decisivo para determinar el régimen aplicable se resalta en la Sentencia de 29 de junio de 1993 –La Ley, 1993.5, 7737–, al declarar que la esencial diferenciación entre las situaciones relativas a la concesión de licencias de nuevas construcciones está determinada por la actuación de la Administración o su falta de pronunciamiento sobre lo solicitado, dentro de los plazos que está obligada a observar por las normas aplicables, que en la concesión de esta clase de licencias están previstos en el artículo 168.4 de la L.S.G. (178.3 LS). Así, si la Administración resuelve dentro de los plazos señalados por dicha norma, cumpliendo sin dilaciones que puedan causar perjuicios a quienes solicitan su intervención, la normativa aplicable para la concesión o denegación de la licencia es la vigente en el momento de dictarse la resolución, pues una vez aprobados definitivamente los Planes de Ordenación Urbana y sus ordenanzas, y publicados en la forma que se exige por la Ley, su observancia es obligatoria tanto para la Administración como para los administrados. Por el contrario, si la Administración infringe el deber de resolver en los plazos marcados, deja transcurrir el tiempo sin actuar conforme a la normativa aplicable en esos momentos, no puede aplicarse la posibilidad antes apuntada, ya que ello sería tanto como permitir una suspensión indefinida en la concesión de la licencia, conculcando los derechos de los administrados. Por esta razón la norma aplicable en estos casos será la vigente en el momento de la presentación de la solicitud. Fiel reflejo de esta posición jurisprudencial resulta la Sentencia de 23 de febrero de 1993 –Ponente: Sr. Pastor López, La Ley, 1993.5, 6518–:

«El control que la licencia urbanística supone exige un cierto lapso de tiempo entre la solicitud del administrado y el pronunciamiento de la Administración y, como quiera que entre tanto puede producirse una modificación de la ordenación urbanística, ello entraña la necesidad, al objeto de establecer la que resulta aplicable, de fijar el plazo dentro del cual deben resolverse las peticiones de licencia. A él se refiere el artículo 9 aps. 4.5. y 7 a) RSCL-y, aun cuando su alcance haya sido objeto de discusión, puede concluirse, de acuerdo con la jurisprudencia, que el plazo para el otorgamiento de las licencias de edificación es el de 3 meses a partir de la fecha de solicitud (en razón a los criterios que la LPA –arts.61.1 y 94.1– mantiene en el silencio administrativo negativo, aplicables con mayor razón a los supuestos de silencio positivo), es así que si a la entrada en vigor de la nueva ordenación no han transcurrido los 3 meses indicados, será ésta la aplicable a la solicitud no resuelta y, si aquéllos ya hubieran transcurrido en tal fecha, procederá la aplicación de la normativa vigente al tiempo de la solicitud».



Otro factor significativo para la determinación del régimen aplicable –no previsto en la jurisprudencia citada hasta este momento– se corresponde con la adecuación o no de la solicitud de licencia, tanto en su forma como en su idoneidad técnica, a las previsiones legalmente establecidas. La Sentencia de 2 de febrero de 1982 (Ar. 696) declara que el principio general de sujeción de la actividad administrativa interventora a la legalidad vigente al tiempo de solicitarse la licencia de obras no es absoluto. Requerirá para su aplicación, en primer lugar, que la solicitud presentada se ajuste en su forma y proyecto a las condiciones formales y de idoneidad técnica legalmente establecidas, de tal manera, que si el solicitante enmienda o paraliza el proyecto por propia iniciativa o fueran advertidas deficiencias a subsanar por el peticionario según requerimiento al efecto, la fecha de presentación se desplaza, a los fines considerados, al momento en que resulta completa la documentación y sea suficiente su contenido en orden al pronunciamiento del acto administrativo interventor. Y en segundo lugar, porque una vez alcanzada la complitud de datos referida sobre el proyecto modificado por los peticionarios, la subsiguiente y necesaria información técnica sobre ajuste de esos datos a las determinaciones urbanísticas justifica la dilación producida con respecto al trámite hasta la suspensión de licencias para la zona afectada, con necesidad consecuente de sujetarse ya a la nueva normativa urbanística aplicable a la misma.

### 3. Actos sujetos a licencia

#### 1. Planteamiento general

El ejercicio de actividades reguladas por el Ordenamiento urbanístico se ha sujetado tradicionalmente al control previo de la licencia. El ejercicio válido de la actividad se condiciona a la previa verificación de la adecuación al ordenamiento vigente y consiguiente concesión de licencia. Así, ya la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956 indicaba que «la actividad constructora se somete a intervención administrativa. Es éste precisamente uno de los casos más antiguos de actuación del poder público sobre las facultades dominicales». Y nada más justificado, puesto que, como se ha escrito, la vinculación de los edificios no cabe olvidar que se está construyendo al mismo tiempo a la ciudad. En definitiva, esta intervención administrativa se manifiesta, no sólo en la sujeción a licencia de la actividad constructora, sino, en general, de cualquier otra actividad que comporte uso del suelo en el aspecto urbanístico.

El artículo 168.1 L.S.G. establece la sujeción a licencia de un conjunto de actos de edificación y uso del suelo. Se trata de una enumeración «ampliatoria» respecto de la tradicional en la legislación del Estado y, además,

no se configura como «*numerus clausus*», como así se encarga de remarcarlo, recogiendo reiterada jurisprudencia<sup>11</sup>, el artículo 10.27 del Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del suelo de Galicia (en adelante RDUG) que finaliza, después de enumerar los actos sujetos a licencia, con la siguiente cláusula general: «Y, en general, el resto de los actos que señalen los planes, las normas o las ordenanzas». La relación de actos sometidos a licencia no es exhaustiva, sino ejemplificativa, sentido en el que se pronuncia González Pérez, indicando a continuación que todo acto de edificación y de uso del suelo, aunque no esté especificado en la enumeración, está sujeto a licencia<sup>12</sup>.

Para delimitar con precisión el concepto de «acto sujeto a licencia» resulta decisivo acotar el concepto de uso urbanístico en atención a la necesidad o no de sujeción a licencia<sup>13</sup>. Para que se trate de la realización de una actividad que necesite licencia ha de implicar un uso urbanístico del suelo o del espacio, conllevando una transformación material de los terrenos o del suelo, y por tanto, no todas las actividades estarán sujetas a licencia. Así estarán excluidas las que impliquen un uso natural, por ejemplo el agrario.

De tal modo se pronuncia la Sentencia del TS de 31 de enero de 1994 (Ar. 503), la cual establece en los Fundamentos de la Sentencia apelada que,

«...Con carácter general, el deber de solicitar y obtener licencia municipal, se refiere sin excepción a todos los actos que signifiquen una transformación material de los terrenos o del suelo, tal y como se recoge en la exposición de motivos del Texto Refundido de la Ley del Suelo; el artículo 178.1 de dicho texto, establece los actos que están sujetos a licencia previa, si bien no con carácter cerrado y taxativo, por el contrario ha de predicarse de aquella redacción su carácter eminentemente enunciativo, por lo que a las actividades citadas es factible añadir cualesquiera otras que impliquen un uso urbanístico del suelo, así el artículo 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística, amplía la lista del artículo citado, con igual carácter ejemplificativo. De lo dicho se desprende el carácter amplio con que

---

<sup>11</sup> Sentencia de 25 de septiembre de 1992, Ponente: Sr. Delgado Barrio, LA LEY, 1993-1, 667:

«La enumeración de supuestos en los que resulta necesaria la licencia urbanística aparece en los arts. 178.1 TR LS y 1.18 RD 2187/1978, de 23 de junio (R. de Disciplina Urbanística), los cuales no tienen carácter exhaustivo, pues su condición de *numerus apertus* resulta claramente de la expresión «y los demás actos que señalan los Planes».

<sup>12</sup> González Pérez, Jesús. «Las licencias de urbanismo. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1978.

<sup>13</sup> Quirón Roldán, Antonio y otros. «Estudio-comentario jurisprudencial sobre las licencias urbanísticas». Granada 1997. Págs. 45-47.

nuestro ordenamiento urbanístico contempla la obligación de solicitar licencia, si bien ello no lleva ineludiblemente a considerar que ha de inducirse todo tipo de actividades».

Sin embargo, no podemos dejar de lado reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que complementa lo indicado previamente y entiende que el ordenamiento contenido en la Ley del Suelo no se detiene en lo propiamente urbanístico, sino que se extiende a la total disciplina del suelo sobre el que cualquier actividad se verifique, sometiendo la realización de las obras necesarias para la ejecución de actividades industriales a la obtención de la pertinente licencia, sometiendo por tanto a la necesidad de obtención de licencia tanto los actos aislados que tienen que ver con el planeamiento urbanístico, con el uso de utilización del suelo, o el desarrollo continuado y periódico de una actividad industrial (Sentencia del TS de 27 de julio de 1994 –Ar. 5624–).

Por su contenido, los actos enumerados en el artículo 10 R.DUG son de naturaleza bien distinta. Sin entrar en un análisis profundo y pormenorizado de cada uno de los supuestos, pueden clasificarse en dos tipos básicos: de realización de obras y de uso. En la primera de ellas –la realización de obras–, la actividad sujeta a licencia puede ser de diversa naturaleza, según que se trate o no de edificación<sup>14</sup>. En la segunda de las categorías mencionadas anteriormente –de uso– se integran todas aquellas actividades que se refieren al uso del suelo y de las edificaciones.

Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, resulta necesario hacer un inciso respecto de las obras de *urbanización*. Si la posibilidad de edificar en suelo urbano depende de que el terreno reúna las condiciones exigidas para obtener la condición de solar (art. 70 L.S.G.), existirán, por lo pronto, una serie de obras cuyo objetivo final es, precisamente, la realización de la condición antes apuntada: «las obras de urbanización». Ahora

---

<sup>14</sup> Sentencia del TS de 28 de julio de 1989 (Ponente: Sr. Barrio Iglesias. La Ley 1989-4, 823):

«El art. 178 TR LS (...) expresa de forma ejemplificativa qué actos se encuentran sujetos a la solicitud y obtención de licencia de obras previa, de los que puede inducirse, por ello, que para obtener una regla general de la casuística de este precepto, pero sobre todo de su complementario, el art. 1 RD 2187/1978, de 23 de junio, que sujeta a licencia cualquier construcción o instalación de nueva planta, existen dos notas: la edificación y el uso del suelo, tomando el primer concepto con amplitud, comprensivo de las excavaciones, movimientos de tierra o cualquier obra que afecte al uso del suelo y altere o cambie su estructura, el paisaje o sus características».

Sentencia del TS de 21 de octubre de 1982 (Ar. 6424):

«Los actos sujetos a licencia que establece el art. 178 TR LS son, por su contenido, de naturaleza distinta, pudiendo distinguirse, en una visión simplista, entre actos de realización de obras y actos de usos, y dentro de los primeros, según se trate o no de edificación y, en las segundas, es decir, en las que se trate de edificación, entrarán, entre otras, las parcelaciones urbanas».

bien, en cuanto éstas suponen llevar a la práctica planes de ordenación, se exige como acto legitimador de las mismas un proyecto de urbanización aprobado definitivamente previos los trámites legales oportunos. Las obras de urbanización, por tanto, no están sujetas al régimen de licencia, sino que el Ordenamiento urbanístico las somete a un régimen procedimental con mayores garantías, en cuanto a publicidad de su procedimiento (información pública).

Sólo cuando se han consumado las obras de urbanización y el suelo tiene la condición de solar, podrá otorgarse licencia de edificación. Ahora bien, la norma faculta el otorgamiento de licencia de edificación en un terreno que todavía no tenga la condición de solar cuando «se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante las garantías que reglamentariamente se determinen». En este supuesto sí será necesaria licencia de edificación y, en consecuencia, al solicitarse la misma deberá presentarse, además del proyecto de edificación, el proyecto de las obras necesarias para completar la urbanización y para que el terreno adquiera la condición de solar.

Una vez apuntados los planteamientos básicos que afectan a los actos sujetos a licencia, se desarrollarán algunos de los más representativos previstos en la normativa vigente.

## 2. Obras distintas a las edificaciones

### 2.1. *Las parcelaciones*

El artículo 10.23 RDUG., incluye entre los actos sujetos a licencia «las parcelaciones urbanísticas». Ahora bien, ¿qué se entiende por parcelación urbana?. En el texto primitivo de la Ley del Suelo de 1956, parcelación venía a ser sinónimo de segregación. De aquí la exigencia de licencia siempre que una finca sujeta a la ordenación de un plan urbanístico experimentase cualquier división o segregación<sup>15</sup>. La reforma de 1975 redujo a sus justos límites el concepto de parcelación y el artículo 94,1, del texto refundido, establecía: «Se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar

<sup>15</sup> Debemos recordar, al respecto de las «parcelaciones rústicas», que, si bien es cierto que la parcelación con fines exclusivamente agrícolas realizada en suelo clasificado como no urbanizable, en cuanto suponga únicamente la división de un finca en proporciones o parcelas mas pequeñas destinadas al cultivo, no debe considerarse incluida entre los actos que el art. 178 LS. No obstante, cuando la parcelación va precedida de unas operaciones de transformación de terreno seco en regadío, cuya transformación ha llevado aparejada importantes labores de explanación y nivelación que exigieron cuantiosos movimientos de tierra y el correspondiente equipamiento eléctrico, entonces los actos realizados están incluidos en el citado art. 168.1 L.S.G. y 178 LS, en cuanto pueden incidir tales obras negativamente en las previsiones del planeamiento, o en el paisaje.

lugar a la constitución de un núcleo de población, en la forma en que éste se defina reglamentariamente»<sup>16</sup>. En esta misma línea, el artículo 172 de la L.S.G. considera como parcelación urbanística, «la división de terrenos en dos o más lotes o porciones con el fin de su urbanización o edificación, ya sea en forma simultánea o sucesiva».

La parcelación es la división de una finca en varias independientes. Cuando la parcelación tiende a constituir un núcleo de población estamos ante la parcelación urbanística<sup>17</sup>. Tanto es así que la parcelación no se puede entender como una división de terrenos en solares, sino más bien en parcelas o unidades aptas para ser transformadas en solares, lo que requiere la obra urbanizadora, que define el plan. De ahí que, como afirma la STS de 22 de diciembre de 1975: «Para que un terreno sea edificable debe ser previamente parcelado en lotes que formen solares».

Sin embargo debemos tener en cuenta que la parcelación no se produce con la simple división física del terreno, sino que se completa con la división jurídica del derecho de propiedad sobre el suelo, de suerte que éste pase a ser material y jurídicamente fincas independientes, sigan o no perteneciendo a un mismo propietario (Sentencia del TS de 24 de diciembre de 1990).

Se considerará ilegal a efectos urbanísticos, toda parcelación contraria a lo establecido en el planeamiento urbanístico que le sea de aplicación o que infrinja lo dispuesto en la legislación urbanística. Así lo confirma la Sentencia referenciada anteriormente<sup>18</sup>. Así mismo, no podrá efectuarse ninguna parcelación urbanística sin que previamente haya sido aprobado el planeamiento urbanístico exigible según la clase de suelo de que se trate. Concretamente, la Sentencia del TS de 24 de junio de 1992 estima que:

«... Se hace preciso recordar que la parcelación es una operación técnica de división del suelo que como ejercicio del derecho de propiedad es lícita con arreglo a las normas de Derecho común, pero cuando con estas operaciones de división de finca se puede dar lugar a constituir un núcleo de población, como aquí sucede, la parcelación recibe la calificación de urbanística, definida por la jurisprudencia como operación técnico jurídica sujeta a intervención administrativa, que obliga, además a otros requisitos, a que los Notarios y Registradores de la Propiedad exijan para au-

<sup>16</sup> González Pérez, Jesús, «Nuevo ...», op. cit., pág. 64.

<sup>17</sup> Sentencia de 10 de febrero de 1987, Ponente: Sr. García Ramos-Itrurralde, RAJ, 1987, 2825:

«Si bien toda división de fincas o segregación de porciones de una finca supone la creación de parcelas, no puede sin embargo afirmarse que ello implique una parcelación urbanística, que es la operación que exige licencia, pues para tal calificación se requiere que la división o segregación pueda dar lugar a la creación o constitución de un núcleo de población».

<sup>18</sup> Quirós Roldán, Antonio y otros. «Estudio-comentario...». Op. cit., pág. 147.

torizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia que los primeros deberán testificar en el documento. Una parcelación urbanística es ilegal si contraría lo establecido en el Plan, Programa o Norma Urbanística que le sea de aplicación o cuando infringe lo dispuestos en el art. 96 de la Ley del Suelo».

## 2.2. Movimientos de tierra

En la enumeración de actividades sujetas a licencia que hace el artículo 10.7 del R. DUG. también figuran los «movimientos de tierras», respecto de los cuales dispone el art. 21 del RSCL que para su otorgamiento se examinará, además de si el proyecto se ajusta a los planes, si modifica «el relieve del suelo de modo que pueda dificultar el destino previsto en los planes de ordenación o la armonía del paisaje, así como si se cumplen las condiciones técnicas de seguridad o salubridad».

## 2.3. Cerramiento o vallado

También debe recibir un tratamiento independiente como obra distinta de la edificación el cerramiento o vallado que la rodea. Una obra que está sujeta a licencia<sup>19</sup> que, como las demás licencias de urbanismo, no interfiere las relaciones jurídico-privadas. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre la que se puede citar la Sentencia de 23 de mayo de 1985, Ponente: Sr. Botella Taza) sienta la siguiente doctrina general:

«... el derecho que a todo propietario incumbe para cercar sus heredades por medio de paredes, zanjas, setos vivos o muertos o de cualquier otro modo, no es más que una manifestación concreta del genérico *ius possidendi* emanado del dominio; se trata, pues, de una facultad que por modo natural y propio corresponde a todo propietario de suelo rústico o urbano; y aunque su ejercicio en cada caso concreto debe someterse a las normas

---

<sup>19</sup> Sentencia de 5 de diciembre de 1995, Ponente: Sr. Nabal Recio, LA LEY, 1996, 5359:

«En el caso, no puede existir ninguna duda de la necesidad de licencia municipal para vallar un terreno urbano, aunque sea de propiedad particular, integrado en el sistema de espacios libres de la ordenación de manzana, cierre que de alguna manera tiene que afectar además al acceso a los bajos del inmueble y a la perspectiva de la zona ajardinada continua allí existente».

Sentencia de 25 de enero de 1994, Ponente: Sr. Barrio Iglesias, LA LEY, 1994-2, 863):

«En el caso, las características del cierre que se proyectaba era sustituir un vallado antiguo de estacas y alambrada por otro de postes metálicos y tela, también metálica, de un longitud de 1.400 metros lindante con una vía pública, al otro lado de la cual existen diversas edificaciones o chalets, todo ello evidencia, sin lugar a dudas, que su realización constituye un acto sujeto a la previa obtención de licencia municipal, tal y como lo ha establecido la jurisprudencia, que afirma como acto sujeto a licencia el vallado de fincas, tanto rústicas como urbanas, como actividad y uso del suelo comprendida en la no cerrada enumeración del art. 178 LS».

vigentes sobre intervención administrativa en la actividad privada, es evidente que la licencia municipal para realizar dichas obras de cerramiento no confiere ni otorga tal derecho ni otro alguno, ni interfiere o altera las relaciones jurídico-privadas existentes, debiéndose limitar a constatar si en el ordenamiento administrativo existe algún precepto que imponga el sometimiento del interés particular a otros superiores de orden público».

#### 2.4. Carteles y paneles de propaganda

El artículo 10.21 del R.DUG. (168.1 L.S.G.) enumera también entre los actos sujetos a licencia «la colocación de carteles y paneles de propaganda visibles desde la vía pública...». No está sujeta a licencia urbanística, por tanto, cualquier colocación de carteles, sino únicamente cuando concurren las circunstancias siguientes<sup>20</sup>:

┆ Que sean carteles o paneles de propaganda, dado que si el cartel tiene otra finalidad como puede ser el señalamiento del nombre de la finca o la indicación sobre el acceso, no se exigirá licencia.

┆ Que sean visibles desde la vía pública.

Por su parte, la Sentencia del TS de 10 de julio de 1985 (ponente: Sr. Martín del Burgo y Marchan. La Ley, 1985-4. RAJ 1985, 3894), vincula los carteles de propaganda a los valores que trata de salvaguardar el ordenamiento urbanístico:

«La publicidad exterior, que por su propia finalidad siempre busca lugares concurridos, incide, o puede incidir, en los valores que trata de salvaguardar el ordenamiento urbanístico, razón por la cual en el TR LS este tipo de publicidad se incluye entre los actos y hechos sometidos a previa licencia».

También requiere licencia el cambio, en un cartel de propaganda, del contenido del mismo, aunque el cartel no haya sido substituido por otro, ya que en tal caso, ello implica un cambio de objeto, necesitado de licencia<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Sentencia de 25 de noviembre de 1988, Ponente: Sr. Delgado Barrio, LA LEY, 1989-1, 540:

«La colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública es en nuestro ordenamiento jurídico una actuación sujeta a licencia, ya que esta actividad, en razón de su objetivo, tiende a realizarse buscando lugares concurridos, lo que afecta a valores que el ordenamiento urbanístico necesariamente ha de proteger, como son la seguridad de tráfico rodado y de los viandantes y la estética, lo que supone la intervención de la Administración Pública en la actividad de los particulares a través del control previo que implica la sujeción a licencia, que, al tratarse de licencia urbanística y por tanto de naturaleza reglada, debe otorgarse o denegarse según se cumpla o no la ordenación aplicable.

<sup>21</sup> Sentencia del TS de 21 de mayo de 1987 (Ar. 5834):

«Incluso en el supuesto que nos ocupa, como el nuevo anuncio luminoso, como hemos dicho, se refiere a distintas empresas a la anunciada en el primero, ello implica un cambio de objeto, necesitado de una licencia, que, naturalmente, tiene que regirse por el principio de legalidad imperante en ese ámbito...»

## 2.5. *Corta de árboles*

La corta de árboles está recogida en el art. 10.19 del R. Dis. Urb., como actos sujetos a licencia urbanística. Pero también lo recoge numerosa jurisprudencia, entre la que cabe destacar la Sentencia del TS de diciembre de 1992 (Ponente Sr. Esteban Alamo. La Ley 1993, 5910):

«En relación con la necesidad de obtención de licencia para la realización de labores agrícolas en una finca de más de 500 ha de extensión, con más de la mitad de ella dedicada a cultivo y la otra mitad a pastos y matorral y aprovechamiento de leñas, la Administración municipal es la que tiene que proporcionar la certeza de la realización de la corta de árboles en masas arbóreas y del lugar concreto en que tienen lugar...».

## 3. Obras de edificación

### 3.1. *Obras de nueva planta*

El ordenamiento urbanístico sujeta a licencia toda obra de nueva planta. El artículo 168.3 L.S.G. y el artículo 10.1 R.DUG. así lo establecen y, en concreto, este último incluye en el catálogo de actos sujetos a licencia previa «las obras de construcción de edificaciones e instalaciones de toda clase de nueva planta». Como obras de mera construcción han de considerarse también las realizadas en el subsuelo, a que se refiere el apartado 13 del artículo 10 citado.

Cualquier tipo de construcción y cualquiera que sea su destino está sujeto a licencia, no sólo las destinadas a viviendas, locales de negocio e industrias<sup>22</sup>. Entre otras pueden citarse:

┆ La construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, vías privadas o públicas, puestos de abrigo, diques de protección y defensa del litoral».

┆ La instalación o ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, provisionales o permanentes.

┆ Instalaciones y construcciones de carácter temporal destinadas a espectáculos y actividades recreativas.

┆ La obra de construcción de infraestructura civil... excepto que ya hayan sido detalladas y programadas como obras a ejecutar en un plan especial o plan territorial o plan director sectorial».

Un tema muy debatido y de gran repercusión doctrinal es el que se refiere a la necesaria interconexión entre las licencias de obras de nueva planta y las licencias de actividad, que permiten el desarrollo de la misma

<sup>22</sup> A título de ejemplo, se puede apreciar la exigencia antes apuntada, respecto de un supuesto de regeneración de una pista de un aeropuerto nacional en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1996 (Ponente: Sr. Enriquez Sancho, LA LEY, 1996, 2392)



en el edificio o instalación proyectado. Cuando el edificio se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas «no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si procediera» (art. 22.3 RS). Este precepto trata de evitar que una vez realizada la obra el propietario se encuentre la sorpresa de que, no contraviniendo la misma ninguna norma de planeamiento desde el punto de vista arquitectónico, no reúne las condiciones exigidas para que pueda destinarse al fin específico proyectado y no pueda otorgarse la licencia.

Podemos resumir este debate con las posiciones jurisprudenciales que se apuntan a continuación. Por una parte la sentencia de 13 de diciembre de 1976 indica:

«Cuando el edificio se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas (v.gr.: teatro, pabellón de deportes, etc.) no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si procediera» (artículo 22,3, RS). Este precepto del RS, normalmente incumplido, con el consentimiento tácito de los órganos municipales, trata de evitar que una vez realizada la obra (previa la obtención de la correspondiente licencia) se encuentre el propietario con que, no contraviniendo la misma ninguna norma de planeamiento desde el punto de vista arquitectónico (por lo que no existe inconveniente en la concesión de licencia de obras), no reúne las condiciones exigidas para que pueda destinarse al fin específico proyectado y no puede otorgarse la licencia de apertura. Cumpliendo el precepto reglamentario, al ser previo al otorgamiento de ésta, no se comenzará la obra sin tener la garantía de que, desde todos los puntos de vista, el inmueble puede destinarse específicamente a establecimiento de características determinadas. Por lo que es ineludible la licencia de construcción (S de 1 de febrero de 1980). Como dice la S de 22 de marzo de 1980, «cuando con arreglo al proyecto presentado la obra a realizar se destine específicamente a un establecimiento de características determinadas, bien para una industria, bien para cualquier otra actividad, es prevalente y condicionante la autorización de apertura».

Y la Sentencia de 17 de abril de 1990 (Ponente: Sr. González Navarro, Ar. 3645), determina:

«Para esta sala de apelación es claro que la sentencia impugnada, al anular las resoluciones administrativas denegatorias de la licencia solicitada, ha procedido conforme a derecho, pues es claro que esos actos municipales quebrantan la reiterada doctrina de este Tribunal que tiene declarado que, no obstante la conexión e interrelación que existe entre la licencia de obras y la actividad, dada la literalidad del n° 3 del art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, hay que estar siempre a que es la licencia de construcción la que se condiciona por la de apertura y no es esta última la que tiene que subordinarse a la de obras –Sentencias de 3 de enero y 21 de septiembre de 1985 y 16 de mayo de 1989, entre otras; y que teniendo la licencia de apertura su propia autonomía y singularidad, la misma no puede depender de que la obra del edificio en el que la actividad se hubiese dado (Sentencias de 16 de mayo

de 1989), porque las cuestiones de edificación ilegal por falta de licencia o por contravenir la otorgada, tiene su específica regulación –en los arts. 184, 185, 186 y 187 principalmente, de la Ley del Suelo y disposiciones reglamentarias concordantes–, y no se puede aprovechar el trámite de la licencia de instalación o de apertura para tratar de solucionar los problemas de ilegalidad o de falta de legalización de la de obras que tiene su propio camino y tratamiento; pues como declaran, entre otras, además de las ya citadas, las Sentencias de 29 de septiembre de 1975, 5 de octubre de 1981, 13 de julio de 1983, 30 de abril de 1984, 4 de noviembre de 1985 y 30 de enero de 1989, las licencias de primera utilización de los edificios –al igual que las de apertura e instalación– han de otorgarse o denegarse con carácter tan reglado, que la autoridad correspondiente está obligada a resolverlas dentro de los límites previstos en la normativa urbanística aplicable, y no pueden plantearse temas que desborden su propio ámbito; siendo el marco de las licencias de instalaciones las disposiciones relativas a si el uso pretendido es admisible en el lugar según el Plan y Ordenanzas, si el Proyecto cumple las condiciones técnicas de seguridad (art. 22 del Reglamento de Servicios) y si en su caso no se dan las circunstancias previstas en el art. 40.3 del Reglamento de Gestión urbanística; no pudiendo utilizarse la licencia de instalación para exigir regularizar la de obras, ya que como dice la Sentencia de 22 de enero de 1986, se incurre en tal caso en desviación de poder, tanto que emplear la facultad de control de la primera utilización de un edificio para fiscalizar la adecuación de la obra y la licencia y a la normativa urbanística (fin distinto del prescrito por esta normativa) como por utilizar para este desviado fin un procedimiento diferente del legalmente previsto en los arts. 184 y siguientes citados de la Ley del Suelo; siendo también paradigmas de esta doctrina la Sentencia de 29 de marzo de 1989 y de 27 de marzo de 1990».

La jurisprudencia más reciente ha reiterado esta exigencia. Así la Sentencia de 10 de marzo de 1998 (Ar. 2222), al referirse a las responsabilidades en que puede incurrir la Administración, resume con más detalle la doctrina jurisprudencial:

«La doctrina jurisprudencial es unánime desde hace muchos años en sentar que la licencia de actividades y la licencia de obras son autorizaciones distintas y a diferentes efectos, objeto cada una de sus comprobaciones particulares previas y a conceder en procedimientos separados, en que el otorgamiento de la primera preceda al de la segunda; salvo que por excepción cuando el objeto de una y otra sea idéntico de suerte que se confundan por ser las obras a realizar la propia actividad, y en el procedimiento del otorgamiento de la mayor amplitud, la de actividades, se examinan también los posibles inconvenientes que desde distintos puntos de vista pueden obstar a las obras en sí, debiendo entenderse en estos supuestos concedida, con la licencia de actividades, la licencia de obras, que en otros habría de reputarse obtener por separado. Pero es que además de lo expuesto, resulta claro que el otorgamiento de la licencia de obras sin la previa de apertura integra un funcionamiento anormal de la Administración que pueda generar una responsabilidad patrimonial...»

### 3.2. Obras con carácter provisional

Están sujetas a licencia no sólo las obras de nueva planta, sino también la modificación de estructuras y aspecto exterior de las que existen<sup>23</sup>. El artículo 10 R. DUG. especifica, en los apartados 2 a 6, las siguientes:

- I de ampliación de edificios e instalaciones.
- I de modificación o reforma que afecten a la estructura.
- I de modificación del aspecto exterior.
- I las que modifiquen la disposición interior de los edificios.
- I las que hayan de realizarse con carácter provisional (explicitadas en el artículo 57 de la L.S.G.).

De entre las citadas actuaciones sometidas a previa licencia, las **obras provisionales** son las que, posiblemente, han provocado una mayor profusión jurisprudencial. La jurisprudencia destaca que las licencias provisionales constituyen, en sí mismas, una manifestación del principio de proporcionalidad en un sentido eminentemente temporal: si a la vista del ritmo de ejecución del planeamiento una obra o uso provisional no va a dificultar dicha ejecución, no sería proporcionado impedirlos, siempre sin derecho a indemnización, cuando ya no sea posible su continuación; son, pues, estas licencias un último esfuerzo de nuestro ordenamiento para evitar restricciones no justificadas al ejercicio de los derechos y se fundan en la necesidad de no impedir obras o usos que resultan inocuos para el interés público, inocuidad ésta que sólo existirá si realmente se elimina la indemnización para el momento, inevitable, de su extinción (Sentencia del TS de 29 de marzo de 1994. Ponente: Sr. Delgado Barrio. La Ley 1994, 6154).

De otro lado, en cuanto pudieran dar lugar a error las denominaciones de las licencias que permiten dichas obras como provisionales o «en precario», estimamos que las mismas no constituyen un término jurídico

<sup>23</sup> Sentencia de 21 de mayo de 1996, Ponente: Sr. Sanz Bayón, LA LEY, 1996, 6989:

«Toda reconstrucción de una determinada obra o instalación, sea total o parcial, tras la correspondiente demolición de derrumbamiento, no es sino una nueva construcción que necesariamente ha de ajustarse al ordenamiento jurídico vigente en el momento de su realización, y de aquí la necesidad de solicitar y obtener la correspondiente licencia para ello, que permita controlar las condiciones y circunstancias de esa reconstrucción y su adecuación a la ordenación urbanística vigente en el momento de esa obra, y tal exigencia de licencia está prevista y preceptuada en el art. 1 RD 2178/1987, de 23 de junio, al referirse tanto a las obras de construcción de edificaciones o instalaciones de todas clases como a las de su reforma, modificación o ampliación, y naturalmente que esa licencia ha de tener por objeto la específica obra o instalación que se pretende realizar y no otra diferente, aunque esté relacionada con la anterior o incluso se refiera a la misma clase de obra, actividad o instalación pero en lugar o circunstancias diferentes».

válido, no debiendo ser confundidas de ningún modo con el concepto de provisionalidad. La licencia cumple como cometido el control de la legalidad urbanística, y por tanto, siempre han de ser consideradas como definitivas, ya que dicho control estimado como adecuación de la obra, aún a pesar de ser esta provisional, ha de estar reglado tanto provisional como definitivamente. Careciendo de sentido, por tanto, el concepto de licencia provisional, constituyendo por tanto una denominación al menos inadecuada<sup>24</sup>. En esa línea se pronuncia la Sentencia del TS de 7 de noviembre de 1985 (Ar. 6499).

Tales licencias provisionales, con la limitación que tal concepto conlleva, como se acaba de exponer, constituyen un último esfuerzo del ordenamiento jurídico para evitar restricciones no justificadas al ejercicio de los derechos y se fundan en la necesidad de no impedir obras o usos que resulten inocuos para el interés público. De tal modo se pronuncia la Sentencia del TS de 26 de junio de 1995 (Ar. 5031):

«Conviene ante todo precisar que si bien la obligatoriedad de los planes comporta, en lo que ahora interesa, que el uso de los predios no puede apartarse del destino en aquéllos previsto ello no quiere, sin embargo, decir que no existan supuestos en los que, al menos con carácter temporal, no sea posible autorizar usos u obras, pese a su disconformidad con el planeamiento, siempre, claro está, que concurran los supuestos a que se refiere el artículo 58.2 de TRLS de 1976. Con dichas licencias provisionales se viene a dar expresión al sentido esencial del Derecho Administrativo que aspira a armonizar las exigencias del interés público con las demandas del interés privado... Son, pues, estas licencias, un último esfuerzo de nuestro ordenamiento para evitar restricciones no justificadas a ejercicio de los derechos y se fundan en la necesidad de no impedir obras o usos que resulten inocuos para el interés público».

Por último, es preciso recordar que, aun en el supuesto de que se haya solicitado y concedido la licencia en precario, ello no obsta a que las obras amparadas por aquélla deban cumplir todas las exigencias establecidas por la normativa aplicable.

El derribo es, en la concepción tradicional, una facultad del propietario, que se convertía en obligación en los supuestos de ruina. La distinción entre derribo concebido como un deber y derribo como facultad es decisiva en lo que se refiere a la necesidad de licencia o no. El propietario tiene el deber de derribar en caso de ruina, siempre que se declare así por la autoridad competente y a través del procedimiento legalmente establecido ( artículo 171 L.S.G.). Ahora bien, la posibilidad de que el propietario derribe una finca no se limita a los supuestos de declaración de

<sup>24</sup> Quiros Roldán, Antonio y otros. «Estudio-comentario...». Op. cit., pág. 170.

ruina (es en estos casos en los que la necesidad de licencia se concreta)<sup>25</sup>. A tal efecto se impone la siguiente distinción:

a) Que el inmueble no esté arrendado, en cuyo caso el régimen del otorgamiento de la licencia será el común previsto en la L.S.G.

b) Que el inmueble a que afecte el derribo esté arrendado. En este supuesto no es admisible la demolición, sino el régimen que contempla el artículo 178, párrafo 1, de la Ley de arrendamientos urbanos, según el cual, para que proceda la segunda excepción a la prórroga del contrato de arrendamiento, será necesario «que el arrendador contraiga, comunicándolo por escrito al Gobernador civil de la provincia, el compromiso de que las obras de reedificación se realizarán en el plazo que previamente deberá ser señalado por dicha autoridad y que la reedificación se verificará de modo que la nueva finca cuente al menos con una tercera parte más del número de viviendas de que disponga aquélla, respetando al propio tiempo el número de locales de negocio si en el inmueble a derribar los hubiere. Y cuando la finca careciera de viviendas o las que existieran fueran dependencias del local o locales de negocio con que cuente, que se comprometa a que la reedificada disponga de una o más viviendas susceptibles de ser utilizadas con independencia plena de los locales de negocio».

#### 4. Actividades relativas al uso del suelo y las edificaciones

Aparte de las actividades de construcción o edificación, existen otras sujetas a licencias de urbanismo en las que no se trata de legitimar la ejecución de una obra, sino de legitimar su uso. ¿Cuáles son esos actos?. El artículo 168.1 L.S.G. enumera entre los actos de uso sujetos a licencia «la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva de los mismos». Si bien el artículo 10 del R. DUG. añade otros supuestos: «la utilización de suelo para el desarrollo de actividades mercantiles...» y «el uso del vuelo...», dos son los que desarrollaremos en esta exposición: la primera utilización y la modificación.

<sup>25</sup> Sentencia de 27 de julio de 1987, Ponente: Sr. García Estartús, LA LEY, 1987-4, 730:

«Dispuesto por el art. 178 TR LS que estarán sujetos a previa licencia, a los efectos de la propia Ley, los actos de edificación y uso del suelo, entre los que enumera la demolición de construcciones, ninguna duda cabe que, en el caso de autos, el supuesto planteado es subsumible en las anteriores previsiones, toda vez que por el actor se procedió a la demolición de edificaciones existentes, aunque de ellas diga que se encontraban prácticamente derruidas, sustituyéndolas por una nave apta para sus necesidades, cuales eran la guarda de maquinaria agrícola; ante ello resulta evidente que las obras sucesivamente realizadas, de demolición de lo existente y construcción de nave, implicaban la necesidad de previa licencia, sin que a ello obste que la nueva construcción se realizase en el mismo lugar en que se encontraba la derribada»

Cuando se habla de licencias de primera utilización no se debe confundir esta clase de licencias urbanísticas con la licencia de apertura de un establecimiento<sup>26</sup>. Su diferencia es clara, ya que mientras la licencia de apertura legitima el ejercicio de la actividad correspondiente, la licencia urbanística comprueba que dicha actividad se acomoda a lo dispuesto por la normativa urbanística. Numerosas sentencias se pronuncian en el sentido de entender que la licencia de primera utilización se limita a comprobar si lo edificado se ajusta a los términos en que la previa licencia de obras fue otorgada, constituyendo un acto de mera comprobación.

En esta línea se pronuncia la Sentencia del TS de 26 de enero de 1987 (Ar. 1995):

«La doctrina contenida en la sentencia impugnada es acorde con la establecida por esta Sala en las sentencias, entre otras, de 30.04.84 y 4.11.85 al declarar que la ocupación o primera utilización de los edificios es uno de los actos sujetos a previa licencia municipal, el contenido de tal actividad de intervención viene descrita en la norma contenida en el apartado d. del art. 21 del Reglamento de servicios, esto es, si el edificio puede destinarse a determinados usos por estar situado en zona apropiada y reunir condiciones técnicas de seguridad, salubridad y, en su caso, si el constructor ha cumplido el compromiso de realizar simultáneamente la urbanización. En definitiva tiene por objeto confrontar la obra realizada con el proyecto que sirve de soporte a la licencia de obra en su día otorgada y también si se han cumplido las condiciones lícitas en su caso establecidas en la licencia base de la edificación, ya que si existe adecuación, el Ayuntamiento no puede denegar la licencia de primer establecimiento, dado que aparte de encontrarnos ante un supuesto de actividad reglada, la licencia de 1ª ocupación es expresión técnica de la necesaria comprobación de si el edificio o instalación se acomoda a las previsiones contenidas en el proyecto e instrumentos complementarios que en su día sirvieron de soporte al acto base de concesión de la licencia de obra o edificación».

Si lo que se pretende acometer es una modificación de la que se derive un uso urbanístico diferente al que venía destinado, será preceptiva

<sup>26</sup> En este sentido, la Sentencia del TS de 26 de junio de 1998:

«Frente a las argumentaciones y conclusión de la sentencia apelada que, en lo fundamental, han quedado indicadas en el razonamiento anterior, el ayuntamiento apelante, tras destacar la solicitud de la licencia por parte del interesado y el hecho de que éste abonó unas tasas en el año 1972, hace referencia a la equidad y al principio de proporcionalidad, que entiende se ha quebrado por la resolución apelada al disponer la inmediata clausura del taller en cuestión antes de resolverse el expediente iniciado con motivo de la referida solicitud de licencia...

Las alegaciones que, en síntesis, se han indicado en el fundamento anterior no pueden ser acogidas si se tiene en cuenta, en primer lugar, que cuando se trata de una actividad comprendida en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961, dicha actividad está sujeta a la obtención de la correspondiente licencia como presupuesto para su ejercicio...»

la correspondiente licencia. No así en los supuestos en los que se mantiene el destino previsto inicialmente. Esta doctrina se ha consolidado en la jurisprudencia del TS, con sentencias como la de 22 de julio de 1996, que no deja lugar a dudas:

«Al enumerar los supuestos en que resulta preceptiva la licencia, el art. 178 TR LS incluye la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, lo que reitera el art. 1 n.º. 10 y 13 del R.D. 2187/1978, de 23 de junio, y que implica que cuando el edificio va a ser utilizado por primera vez sea necesaria una licencia, y que si con posterioridad a la licencia de primera utilización se produce una modificación objetiva del uso, tal modificación esté también sujeta a licencia, y que siendo así las cosas en el momento de la apertura de un despacho profesional pueden darse dos situaciones, que la apertura del despacho implique una primera utilización del edificio -más generalmente de una parte del mismo-, caso en el que será necesaria una licencia de primera utilización que habilite el determinado uso que integra el despacho profesional, o que, por el contrario, el despacho se abra en edificio -parte del mismo- que ya era objeto de un uso anterior pero distinto, en cuyo supuesto será precisa la licencia de modificación del uso». (Sentencia de 22 de julio de 1996. Ponente: Sr. Barrio Iglesias, LA LEY, 1996, 10048).

