



EL SILENCIO ADMINISTRATIVO (I)

Elisa Entrena Núñez

Arquitecto Técnica, Servicio de Gestión Unificada de Licencias. Ayuntamiento de Granada.

Emilio Martín Herrera

Arquitecto Técnico y Licenciado en Derecho

José Carlos Guerrero Maldonado

Arquitecto Técnico, Ingeniero de Edificación.

Funcionario del Ayuntamiento de Granada.

Los plazos para resolver los expedientes de concesión de licencias urbanísticas. Las consecuencias del incumplimiento de plazos: resolución por silencio administrativo.

“El objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido. El silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Esta garantía, exponente de una Administración en la que debe primar la eficacia sobre el formalismo, sólo cederá cuando exista un interés general prevalente o, cuando realmente, el derecho cuyo reconocimiento se postula no exista”.

Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La realización de actividades y la materialización de usos en la Ciudad requieren, generalmente, una autorización de la Administración Municipal, que confirme que la previsión que

tenemos es conforme a las normas urbanísticas y otras regulaciones de carácter específico implicadas. Estas autorizaciones, que se han dado en llamar “*títulos habilitantes*”, suponen un procedimiento que debe seguir la Administración y que tiene un plazo para su conclusión. Y ese es el cálculo que cualquiera de nosotros hace cuando queremos iniciar una actividad, implantar un uso o iniciar una obra: esperamos que la Administración se pronuncie en un plazo determinado y, en base a ello, hacemos una previsión de gastos que determinan la inversión final y el periodo de amortización de dicha inversión.

Centrémonos en los requisitos necesarios para implantar usos y actividades en la Ciudad. Centrémonos en el “*título habilitante*” como requisito previo para ello: **la licencia urbanística**. ¿Tiene la Administración Municipal plazo para resolver?, ¿qué ocurre si no resuelve en plazo?, ¿hay que esperar o se puede hacer algo?.

La tramitación de los “títulos habilitantes” para intervenir en la edificación y usos del suelo. Consideración del procedimiento administrativo. Condicionantes.

La intervención en la edificación y usos del suelo (extendámosla al subsuelo y el vuelo), por parte de cualquier ciudadano, requiere de la **existencia de “título” que habilite** para la misma. Edificar, construir, materializar instalaciones o usos sobre el suelo, actuar sobre lo ya

edificado o construido, requiere de un control por parte de la Administración, con el objetivo de asegurar que la actuación es conforme a la ordenación territorial y urbanística y, en todo caso, conforme al resto de legislación y normativa exigible.

En Andalucía, la Ley Urbanística es taxativa¹, cuando afirma que “*la legitimidad de la ejecución de los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación e instalación, así como de cualquier otra obra o uso objetivo del suelo, salvo las excepciones expresamente establecidas en esta Ley, tiene como presupuesto la concurrencia de las siguientes circunstancias: (...) c) La obtención, vigencia y eficacia de la resolución ó resoluciones en que deba concretarse la intervención administrativa previa conforme a esta Ley*”. Esta resolución o resoluciones constituyen los títulos que hacen posible este tipo de intervención, siendo la forma característica la **licencia urbanística**². No obstante, la legislación sobre medidas liberalizadoras³ ha supuesto la eliminación del requisito de autorización previa en el campo de las actividades y, recientemente, después de una de las últimas reformas de la LOUA⁴, también en el campo de la obra si se cumplen determinadas premisas. Por tanto, es evidente que la **actividad comunicada** supone una forma de cobertura de ciertas actividades, que sustituye a la autorización o licencia, con el fin de dar agilidad a los procedimientos. ►

1. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA). Artículo 169.3.

2. Definida desde antiguo por la jurisprudencia y la doctrina científica como “*un acto administrativo, de naturaleza reglada, mediante el cual la Administración actúa un control preventivo sobre la actividad de los administrados para asegurar que el aprovechamiento urbanístico de los terrenos que se pretende llevar a cabo se ajusta a la ordenación urbanística*”.

3. La Ley 17/2009 de Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Ley 25/2009 que modificó diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009. En concreto la Ley 7/1985 Reguladora Bases de Régimen Local (LBRL). Modificó la Ley 30/1992 Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Modificación asumida hoy día por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). Ley 2/2011 de Economía Sostenible. Modifica la LBRL (se añade un nuevo artículo 84 bis y 84 ter).

4. Disposición adicional decimocuarta de la LOUA, introducida por la Ley Andaluza 3/2014 de Medidas normativas para reducir las trabas administrativas. La LOUA ha sido poco ágil al adaptarse a estos nuevos planteamientos, que eliminan la obligación de autorización previa en ciertos supuestos de obra con escasa o nula incidencia en la ordenación urbanística o sobre aspectos a proteger en función de condiciones previstas en la legislación sectorial, que deben ser controlados mediante autorizaciones previas o licencias. En esto la legislación urbanística andaluza lleva un considerable retraso en relación con otras legislaciones autonómicas. En cualquier caso no hay que perder de vista que la legislación de bases de régimen local y la de procedimiento administrativo ya prevé la posibilidad, con carácter general, de someter los actos de los administrados a “*comunicación previa*” y/o “*declaración responsable*”, previendo el control a posteriori de la legalidad de la actuación. En este sentido, si bien legislación urbanística andaluza no ha sido reformada señalando las posibles intervenciones en la edificación y usos del suelo que puedan tener cobertura a través de propuestas comunicadas, no es menos cierto que las Corporaciones Locales pueden regular, mediante Ordenanza esta posibilidad, ya que, como bien señala algún autor (HERNÁNDEZ LÓPEZ, Juan. “*Aspectos prácticos que plantea el sometimiento de las actividades urbanísticas y del ejercicio de actividades al nuevo régimen de la Directiva 2006/123/CE: especial referencia a éstas últimas*”. Jornada práctica de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Toledo, 2010), nada impide el traslado de las previsiones de la normativa europea y estatal a los reglamentos Municipales.



“La aprobación de “títulos habilitantes” ...implica un acto administrativo y entraña un procedimiento administrativo... Una de las reglas básicas de dicho procedimiento es la obligación de resolver que tiene la Administración... en los plazos previstos.”

La LOUA y el RDU⁵ determinan y clasifican los **actos sujetos a licencia urbanística** (artículos 169 de la primera y 7 y 8 del segundo), que definen de forma general, los actos sujetos a este tipo de autorizaciones. La regulación legal y reglamentaria establece una clasificación precisa por un lado, y abierta por otro. Es el artículo 6 del RDU⁶ el que fija el ámbito de las **“determinaciones de ordenación urbanística”** que, desde el punto de vista municipal, implican control previo de la actividad urbanística y que gira alrededor de lo que denominamos **“determinaciones urbanísticas básicas”**. Por tanto, la licencia, como acto reglado que es, se circunscribe a actuaciones que afecten a dichas determinaciones, trasladando la exigencia de comunicación (en la forma que sea -comunicación previa o declaración responsable-) como título habilitante, al resto de intervenciones. Esta es la precisión que orienta la exigencia de un título habilitante u otro, a la hora de controlar los procesos de intervención en la edificación y usos del suelo: la afección de los mismos a **“determinaciones de ordenación urbana”** (en su vertiente estructural o pormenorizada-detallada⁷) que exige un control previo a través de la licencia; o la no afección, que sólo exige su comunicación; aunque siempre, y en cualquiera de los casos, es posible un control a posteriori de la actividad implantada⁸, por parte de la Administración.

1.- Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: la tramitación de los “títulos habilitantes” y su consideración como actos administrativos. La iniciativa en estos procedimientos. Algunas reglas básicas del procedimiento administrativo: la resolución en plazo; suspensión de plazos.

La aprobación de **“títulos habilitantes”** para posibilitar la intervención en la edificación y usos del suelo, sea cual sea su forma (generalmente, una licencia urbanística), implica un **acto administrativo** y entraña un **procedimiento administrativo**, regulado, a nivel de legislación básica, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), con las matizaciones previstas en la LOUA y el RDU⁹ (tal y como se especificará más adelante)⁹.

Una de las reglas básicas de dicho procedimiento es la **obligación de resolver** que tiene la Administración. El artículo 21.1 del referido Texto es muy claro cuando afirma que, **“la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”**. Pero además, la obligación de resolver debe producirse en los **plazos previstos**, tal y como regula el apartado 2 del mismo artículo 21, de la LPACAP:

*“el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento”, si bien el plazo que pueda establecer la misma **“no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea”**; teniendo en cuenta que, en caso de inexistencia de plazo en la norma específica de aplicación, la propia LPACAP señala plazos supletorios (artículo 21.3): **“cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses”**. Según la Ley de Procedimiento **“este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán: (...) b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación”**.*

2.- La obligación de resolver y el silencio en los procedimientos iniciados a iniciativa de interesado según la LPACAP. Las consecuencias del mal funcionamiento de la Administración.

El artículo 22 de la LPACAP, prevé la posibilidad de **suspensión de estos plazos**¹⁰, centrada, fundamentalmente, en el requerimiento para la **subsanación de deficiencias** en la solicitud, o en la necesidad de **incorporar informes preceptivos** de otras Administraciones (también, solicitudes de nulidad, recusaciones, etc.).

La consecuencia de no resolver en plazo (teniendo en cuenta las posibles suspensiones del mismo por los motivos tasados y previstos legalmente), además de los posibles efectos indemnizatorios por mal funcionamiento de la Administración, es la de **entender que el procedimiento ha finalizado de forma tácita**, concluyendo sobre su **aprobación** (resolución positiva) o sobre su **denegación** (resolución negativa). En este sentido, el artículo 24 de la LPACAP determina que **“en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general”**; y esto, teniendo en cuenta que **“el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al**

5. Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

6. Artículo 6.1 del RDUA:

“Constituye el objeto de la licencia urbanística la comprobación por la Administración municipal de que las actuaciones de los administrados sujetas a ella se adecuan a la ordenación territorial y urbanística vigente. Para ello, la intervención municipal irá dirigida a comprobar, entre otros, los siguientes aspectos:

a) El cumplimiento de los presupuestos legalmente exigibles para la ejecución de los actos sujetos a licencia.

b) La adecuación de los actos sujetos a licencia a las determinaciones urbanísticas establecidas en los instrumentos de planeamiento vigentes y a las Normas urbanísticas en ellos contenidas, así como a la planificación territorial vigente. A tal efecto, se verificará el cumplimiento de, al menos, las siguientes determinaciones urbanísticas:

1.º Condiciones de parcelación.

2.º Usos urbanísticos, densidades y tipología de la edificación.

3.º Alineaciones y rasantes.

4.º Edificabilidad, altura de la edificación, ocupación permitida de la edificación, situación, separación a linderos y entre edificaciones, fondo edificable y retranqueos.

5.º Dotaciones y equipamientos de carácter público o privado previstas para la parcela o solar.

6.º Ordenanzas municipales de edificación y urbanización.

c) La incidencia de la actuación propuesta en el grado de protección de los bienes y espacios incluidos en los Catálogos.

d) La existencia de los servicios urbanísticos necesarios para que la edificación pueda ser destinada al uso previsto”.

7. Artículo 10 de la LOUA. Se resumen las determinaciones de ordenación urbanísticas de carácter estructural o pormenorizado-detallado en el siguiente cuadro. La importancia del contenido de este cuadro radica no sólo en que contempla las determinaciones que deben ser objeto de control previo y que justifica la necesidad de licencia urbanística en cualquier intervención (teniendo en cuenta el listado señalado en el artículo 6 del RDUA), sino en el hecho de que nunca se podrá entender concedida una licencia de forma tácita (por silencio administrativo) si la actuación contradice el contenido de alguna de estas determinaciones según la previsión de la planificación urbanísticas:

8. Artículo 84.1.d de la LBRL.

Las posibles controversias sobre los supuestos en los que es exigible licencia o basta con la simple comunicación (declaración responsable o comunicación previa) ha sido resuelta por

muchas legislaciones urbanísticas, y en Andalucía, presumiblemente, se asumirá con la promulgación de una nueva Ley urbanística. El último borrado del anteproyecto de la Ley para el Urbanismo Sostenible de Andalucía (LUSA) ya lo prevé en su artículo 129.4.

9. Si bien adelantamos que la especificación más importante de la licencia es su **carácter reglado** y el tratarse de un procedimiento **iniciado a solicitud de interesado**.

Artículo 5.1 del RDUA: *“La licencia es un acto reglado de competencia exclusiva de la Administración municipal”.* *“Las potestades regladas son aquellas en las que la actividad de la Administración se encuentra precisa y taxativamente establecida en la ley, a diferencia de las potestades discrecionales, que implican una facultad de opción entre dos o más soluciones igualmente válidas según la ley (...). En los actos reglados, como su contenido está agotadoramente tipificado en la ley, por regla general, tendrá escasa importancia el proceso de formación de la voluntad administrativa. En cambio, en los discrecionales, al existir en mayor o menor medida una libertad estimativa, resulta de gran trascendencia el proceso lógico que conduce a la decisión”.* (STS de 7 de febrero de 1987).

Artículo 13 del RDUA: *“El procedimiento para el otorgamiento de licencias urbanísticas se iniciará mediante presentación de solicitud dirigida al Ayuntamiento acompañada de la documentación que permita conocer suficientemente su objeto”.*

10. Artículo 22 de la LPACAP:

“1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 68 de la presente Ley.

b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de la Unión Europea, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.

c) Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate, desde que se tenga constancia de su existencia, lo que deberá ser comunicado a los interesados, hasta que se resuelva, lo que también habrá de ser notificado.

d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por

el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.

e) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.

f) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 86 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones, que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.

g) Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.

2. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se suspenderá en los siguientes casos:

a) Cuando una Administración Pública requiera a otra para que anule o revise un acto que entienda que es ilegal y que constituya la base para el que la primera haya de dictar en el ámbito de sus competencias, en el supuesto al que se refiere el apartado 5 del artículo 39 de esta Ley, desde que se realiza el requerimiento hasta que se atiende o, en su caso, se resuelva el recurso interpuesto ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Deberá ser comunicado a los interesados tanto la realización del requerimiento, como su cumplimiento o, en su caso, la resolución del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

b) Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria de las previstas en el artículo 87, desde el momento en que se notifique a los interesados el acuerdo motivado del inicio de las actuaciones hasta que se produzca su terminación.

c) Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento, desde que ésta se plantee hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado”.



ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución¹¹, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”.

Tan importante es la consecuencia de no resolver en plazo, que el apartado 2 del artículo 24 de la LPACAP, advierte que **“la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento¹²”,** y que **“la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente”.** Pero es más, una vez concluido el plazo para resolver, según el mismo artículo de referencia (apartado 3), **“en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo”;** y **“en los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sen-**

tido del silencio”. Concluyendo que (apartado 4) **“los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada”,** de tal forma que **“los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido”,** recalcando que su **“existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho¹³, incluido el certificado acreditativo del silencio producido¹⁴”.**

Las consecuencias del incumplimiento de esta obligación de resolver, por parte de los responsables tramitadores de los expedientes, están claramente explicitadas en la Ley (artículo 21.6 de la LPACAP): **“El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo”,** de tal forma que **“el incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable”.**

La posible responsabilidad por no resolver en plazo, que puede implicar una obligación de **indemnización** por parte de la Administración, está relacionada con la probable existencia de un daño al interesado, resultado del mal funcionamiento de la misma. Su descripción, a nivel general, se contempla en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)¹⁵, que prevé la posibilidad que tiene la Administración de repercutir este gravamen sobre el funcionario o autoridad responsable, tal y como advierte el artículo 36.1 y 2 del Texto legal señalado¹⁶.

Pues bien, al margen de la regulación general establecida en la legislación de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público, no hay que perder de vista la previsión de **supuestos indemnizatorios**, regulados en el TRLSRU¹⁷. Su artículo 48 señala: **“dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos: (...) d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado. (...)”.**

11. Artículo 29 de la CE:

"1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica".

12. El acto administrativo se considera finalizado, resolviendo la solicitud en el sentido de la petición. Cualquier intento de ataque o pretensión de nulidad del mismo implica un procedimiento de revisión en los términos previstos en el Título V de la LPACAP.

13. Artículos 77 y 78 de la LPACAP.

14. Artículo 24.4 de la LPACAP, último inciso:

"Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver".

Resulta interesante transcribir el contenido del artículo 48 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, en el que se describe la forma de sustituir la certificación administrativa de acto presunto, para la inscripción registral de la obra nueva:

"Para la inscripción registral de los títulos por los que se declare la obra nueva, o su terminación, será necesario que la incorporación de documentos complementarios se sujete a las siguientes reglas:

1. En las escrituras de declaración de obra nueva habrá de testimoniarse literalmente la licencia concedida.

2. En caso de que la concesión de la licencia tenga lugar por acto presunto, se incorporarán a la escritura, en original o por testimonio:

a) La certificación administrativa del acto presunto.

b) En caso de que no se hubiere expedido esta última, el escrito de solicitud de la licencia y, en su caso, el de denuncia de la mora, el escrito de

solicitud de la certificación del acto presunto, todos ellos sellados por la Administración actuante, y la manifestación expresa del declarante de que, en los plazos legalmente establecidos para la concesión de la licencia solicitada y para la expedición de la certificación del acto presunto, no se le ha comunicado por la Administración la correspondiente resolución denegatoria de la licencia solicitada ni tampoco se le ha expedido la certificación del acto presunto".

15. Artículo 32.1 de LRJSP:

"Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley".

16. Artículo 36.1 y 2 de la LRJSP ("Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas"):

"1. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere esta Ley, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.

2. La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del correspondiente procedimiento. Para la exigencia de dicha responsabilidad y, en su caso, para su cuantificación, se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso".

17. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR).

Ver, en relación con los supuestos indemnizatorios por mal funcionamiento de la Administración a MACÍÁ HERNÁNDEZ, Javier. "La responsabilidad patrimonial en el ámbito del urbanismo local".

Revista digital CEMCI. Octubre-Diciembre 2015.



"La posible responsabilidad por no resolver en plazo, que puede implicar una obligación de indemnización por parte de la Administración, está relacionada con la probable existencia de un daño al interesado, resultado del mal funcionamiento de la misma."

Las licencias urbanísticas y su tramitación

Las licencia urbanística, como la forma más usual de "título habilitante" para posibilitar actos de intervención en la edificación y usos del suelo, a solicitud del interesado, implica un

acto administrativo típico, que debe seguir el procedimiento previsto (y sus consecuencias) en el Título IV de la LPACAP, con las matizaciones descritas, tanto en la LOUA como en el RDU, tal y como se resume en el **cuadro adjunto** (ver página siguiente):



PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (BÁSICAMENTE TÍTULO IV LEY 39/2015)			REGlamento DISCIPLINA URBANÍSTICA ANDALUCÍA (RDUJA)			
			COMPETENCIA: Órgano municipal que determine la legislación y normativa de aplicación en materia de régimen local. Debe tramitarse y resolverse conforme a la legislación sobre régimen local y procedimiento administrativo común, a las especialidades procedimentales establecidas en la legislación urbanística.			
INICIO DEL PROCEDIMIENTO	INFORMACIÓN Y ACTUACIONES PREVIAS. Art. 55 LPACAP		CONTENIDO DE LA SOLICITUD (Artículo 13)	ESPECIFICACIONES	SUBSANACIÓN Y REITERACIÓN DE LA SOLICITUD (artículo 15)	CONSIDERACIONES EN LAS SOLICITUDES
	CLASES DE INICIO Art. 54 LPACAP	INTERESADO Art. 4 LPACAP				
	MEDIDAS PROVISIONALES Art. 56 LPACAP			DECLARACIÓN RESPONSABLE Art. 69 LPACAP	Parcelación	
				COMUNICACIÓN PREVIA Art. 69 LPACAP	Ocupación/Utilización	Supuestos necesarios el Visado Proyectos Técnicos (artículo 14)
				Suspensión temporal de actividades	Suelo no urbanizable (artículo 17)	Supuestos no es necesario Proyecto Técnico (artículo 18)
				Prestación de fianza	NO AFECTA A PARÁMETROS URBANÍSTICOS BÁSICOS	
				Retirada o intervención de bienes		
				Embargo preventivo		
				Depósito, retención o inmovilización de cosa mueble		
				La intervención y depósito de ingresos		
				Consignación o constitución de depósito		
				La retención de ingresos		
				Otras medidas		
				ACUMULACIÓN. Art. 57 LPACAP		
				EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO. Art. 70 LPACAP		
ORDENACIÓN DEL PROCESAMIENTO				IMPULSO. Art. 71 LPACAP		
				TRÁMITES/CONCENTRACIÓN DE TRÁMITES. Arts. 72 y 73 LPACAP		
				CUESTIONES INDICENTALES. Art. 74 LPACAP		
INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO				ACTOS DE INSTRUCCIÓN. Art. 75 LPACAP		
				ALEGACIONES. Art. 76 LPACAP		
				MEDIOS Y PERIODO DE PRUEBA. Arts. 77 y 78 LPACAP		
				INFORMES. Arts. 79 y 80 LPACAP		
				AUDIENCIA A LOS INTERESADOS. Art. 82 LPACAP		
				INFORMACIÓN PÚBLICA. Art. 83 LPACAP	INFORMES TÉCNICO Y JURÍDICO (artículo 16)	
				RESOLUCIÓN Arts. 88 y 90 LPACAP	PLAZO DE RESOLUCIÓN (artículos 19 y 20)	EXPRESA
				ACTUACIÓN COMPLEMENTARIA Art. 87 LPACAP		TÁCITA
FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO Art. 84 LPACAP				DESISTIMIENTO. Arts. 93 y 94 LPACAP		
				RENUNCIA. Art. 94 LPACAP		
				IMPOSIBILIDAD DE TERMINARLO CAUSAS SOBREVENIDAS. Art. 84.2 LPACAP		
				CONVENCIÓNAL. Art. 86 LPACAP		
CADUCIDAD Art. 95 LPACAP						CADUCIDAD (artículo 22)
EJECUCIÓN Arts. 97 al 105 LPACAP						EJECUCIÓN DE OBRAS DE EDIFICACIÓN (artículo 21)

Las matizaciones más importantes en relación con la tramitación de la licencia, reguladas en la legislación urbanística, se pueden concretar en los apartados siguientes:

a.- Una serie de especificaciones en relación con la documentación exigida con la solicitud, ya sea con carácter general, o referidas a ciertos tipos de licencia, como son el supuesto de las licencias de parcelación, licencia de ocupación-utilización o en el caso de licencias para autorizaciones en suelo no urbanizable.

b.- La solicitud definirá los actos de construcción o edificación, instalación y uso del suelo, vuelo y del subsuelo que se pretenden realizar, identificándose en la misma tanto al promotor, a los técnicos intervinientes en el proyecto, y en su caso, a la dirección facultativa y al técnico coordinador de seguridad y salud¹⁸. Estos actos pueden requerir "proyecto técnico"¹⁹ o no. En caso de necesidad de "proyecto técnico", este debe estar suscrito por facultativo competente²⁰ con el grado de detalle que establezca la legislación sectorial y visado por el Colegio profesio-

nal correspondiente²¹.

c.- Las solicitudes que tengan por objeto construcciones o instalaciones de nueva planta así como ampliaciones de las mismas, deben **indicar su destino**, que será conforme a las características de la construcción o instalación.

d.- El artículo 5.2 del RDUa señala que "no pueden otorgarse licencias urbanísticas para la realización de actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo que **requieran otras autorizaciones o informes administrativos previos**, hasta que sean concedidas o emitidos, en los términos recogidos en la legislación sectorial"²².

e.- Si la solicitud no reúne los requisitos exigidos, se requerirá al solicitante para que subsane la falta o acompañe los **documentos preceptivos en el plazo de diez días**, con indicación de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que así lo declare.

f.- La solicitud será informada desde el punto de vista técnico y jurídico (tal y como señala el artículo 16 del RDUa), teniendo en cuenta que

dichos informes, que deben de justificar el sentido de la resolución, tienen que ser congruentes con la petición, tal y como prevé el artículo 19.1 del RDUa: "las resoluciones de otorgamiento o denegación de licencias urbanísticas deben ser motivadas y congruentes con lo solicitado"²³. Según el apartado 2 del artículo 16 del RDUa, "si del contenido de dichos informes resultasen **deficiencias subsanables**²⁴, con carácter previo a la redacción de la propuesta de resolución, **se requerirá al solicitante por una sola vez**, con indicación de las deficiencias detectadas y de los preceptos de la normativa urbanística infringidos, para que, en plazo no superior a un mes, pueda subsanarlas".

g.- En relación con anterior, el artículo 172 de la LOUA determina que "las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y de la ordenación urbanística de aplicación", teniendo en cuenta, además, que "la resolución expresa denegatoria **deberá ser motivada**". Es el artículo 19 del RDUa es el que señala el alcance de la resolución otorgando o denegando la licencia²⁵.

18. Todo ello según las definiciones de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) y Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

19. Proyecto técnico: "conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras contempladas en el artículo 2. El proyecto habrá de justificar técnicamente las soluciones propuestas de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable" (artículo 4.1 de la LOE). El artículo 2 de este Texto legal se refiere al proceso de edificación.

20. Artículo 10.2.a de la LOE: "arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda".

21. Se deberá tener en cuenta que el visado otorgado por el Colegio profesional acreditará frente a la Administración municipal las siguientes circunstancias (artículo 14 del RDUa):
1.- La identidad y habilitación profesional actual del técnico autor del proyecto.
2.- La corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate.

Además que "con carácter general los proyectos podrán presentarse de forma voluntaria ante el Colegio Profesional correspondiente para su visado. No obstante, el visado será obligatorio en los supuestos establecidos en la normativa estatal"

(Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio).

22. El artículo 13.2 del RDUa determina que con la solicitud de licencia "se acompañarán además, las autorizaciones e informes que la legislación aplicable exija con carácter previo a la licencia. Los Ayuntamientos no podrán conceder licencia sin la aportación previa de las autorizaciones e informes sectoriales preceptivos que deban otorgar otras Administraciones públicas".

El carácter de aportación previa de las autorizaciones o informes sectoriales con la solicitud de licencia es fundamental ya que sólo a partir de la existencia de los mismos puede considerarse la solicitud completa y el inicio del cómputo de plazos máximos que su otorgamiento. Sin la aportación de esta documentación no puede entenderse completa la solicitud. Una problemática generalizada se plantea en el supuesto de autorización previa previsto en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (LPHA), por ejemplo, en su artículo 33. Para **CASTILLO BLANCO (CASTILLO BLANCO, Federico)** "Derecho urbanístico de Andalucía -comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía- La disciplina urbanística". Tirant lo Blanch. 2003): "La ejecución y materialización de la actividad urbanística puede requerir, además de la propia licencia urbanística, otros tipos de autorizaciones administrativas que no excluyen la licencia sino que concurren con ella o que cuando son previos han de acompañar la

solicitud de licencia (...) y que se pueden producir (...): -En expedientes y procedimientos separados (...). -En expedientes en que la autorización concurrente es previa a la licencia urbanística, de modo que ésta no puede otorgarse si no se ha producido el acto de autorización concurrente (...). -En expedientes con informes preceptivos de órganos ajenos al que otorga la licencia (...)"

23. Artículo 88.2 de la LPACAP: "En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede".

La resolución en un procedimiento de licencia urbanística sólo puede versar sobre lo solicitado. La posibilidad de imponer actuaciones distintas a lo solicitado, aún teniendo cobertura legal (por ejemplo, la obligación de reconstruir o conservar), debe de hacerse en un procedimiento distinto (por ejemplo, a través de una orden de ejecución) y a instancia de la Administración, pero no debe condicionar el sentido positivo o negativo de la autorización a través de la licencia si lo solicitado es conforme a la ordenación urbanística.

24. El concepto de **deficiencia no subsanable** habría que ponerlo en relación con el concepto de modificación "sustancial" que, según el artículo 25.2 del RDUa se refiere a "las que supongan cambios de uso o afecten a las

condiciones de volumen o forma de los edificios, a la posición y ocupación del edificio en la parcela, a la edificabilidad, al número de viviendas, a las condiciones de seguridad o a su impacto paisajístico si se trata de obras en áreas o elementos protegidos". El contenido del proyecto que prevea una actuación que contradiga estas determinaciones del planeamiento, habría que entender que implica deficiencias no subsanables procediendo la denegación de la licencia interesada.

25. El otorgamiento de denegación de la licencia deberá tener en cuenta:

-**Que la misma debe ser motivada.** No sólo en el supuesto de denegación, como señala la LOUA, sino también en el caso de otorgamiento, de tal forma que dicha resolución debe ser congruente

con lo solicitado.

-La resolución por la que se otorgue la licencia deberá consignar expresamente cualesquier **otras especificaciones requeridas por las disposiciones vigentes** o que el órgano competente considere oportuno incluir, siempre que sean obligaciones legales vinculadas a la actuación solicitada.

-La documentación técnica o el "proyecto técnico", una vez concedida la correspondiente licencia, quedarán incorporados a ella como condición material de la misma.

-Serán **nulas de pleno derecho** las licencias que se otorguen contra las determinaciones de la ordenación urbanística cuando tengan por objeto la realización de los actos y usos contemplados en el artículo 185.2 de la LOUA,

que se refiere a los siguientes actos: "A) *Los de parcelación urbanística en terrenos que tengan la consideración de suelo no urbanizable.* B) *Los que afecten a:* a) *Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección o incluidos en la Zona de Influencia del Litoral.* b) *Bienes o espacios catalogados.* c) *Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones, en los términos que se determinen reglamentariamente.* d) *Las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de los Planes de Ordenación Intermunicipal, en los términos que se determinen reglamentariamente*". Esta nulidad implica revisión de la licencia en los términos previstos en la LPACAP.

1.- Objeto de la licencia.

El objeto de la licencia urbanística está contemplado en el artículo 169 de la LOUA, según la clasificación establecida en los artículos 7 y 8

del RDU. El siguiente cuadro resume los actos que pueden requerir la licencia como "título habilitante".

LISTADO ARTÍCULO 169 DE LA LOUA CONCRETADO EN LOS ARTÍCULO 7 Y 8 DEL RDU	
Artículo 7 RDU	Artículo 8 RDU
DE PARCELACIÓN	Las parcelaciones urbanísticas
URBANIZACIÓN	Obras de vialidad y de infraestructuras, servicios y otros actos de urbanización
EDIFICACIÓN OBRAS E INSTALACIONES	Obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior
DEMOLICIÓN	
OCUPACIÓN UTILIZACIÓN	La ocupación y la utilización de los edificios
OBRA MENOR	Supuesto matizado en el artículo 18 del RDU: "Los Ayuntamientos, mediante Ordenanza Municipal, determinarán las actuaciones que, por su naturaleza o menor entidad técnica, no requieran la presentación de proyectos técnicos, y los documentos exigidos en cada caso según el tipo de actuación de que se trate".
OTRAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS ESTABLES	La construcción de obras de infraestructura
	Los movimientos de tierra
	Las talas en masas arbóreas y vegetación arbustiva, así como de árboles aislados, que sean objeto de protección por los instrumentos de planeamiento
	La instalación de invernaderos
	La instalación o ubicación de casas prefabricadas y similares
	La apertura de caminos y accesos a parcelas en SNU
	La colocación de carteles, paneles, anuncios y vallas
	Las instalaciones y construcciones de carácter temporal
	Los cierres, muros y vallados
	La extracción de áridos
	Las actividades extractivas
	Las antenas y otros equipos de comunicaciones
	La utilización del suelo para el desarrollo de actividades mercantiles, industriales, etc.
OBRAS Y USOS PROVISIONALES	Obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones provisionales
Cualesquiera otros actos que se determinen por el correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística	

2.- Actos de intervención fuera del objeto de la licencia. Actos declarados o comunicados.

No todos los actos que señalamos de forma genérica en el cuadro anterior son objeto de licencia urbanística, ya que para que ésta sea necesaria es evidente que hay que **verificar un control previo de contenido urbanístico** (o contenido exigido de forma expresa por la legislación sectorial). Ese contenido implica la comprobación de su adecuación a la **ordenación urbanística**²⁶, concretada en las determinaciones detalladas en el artículo 6 del RDU.

Si no existe la necesidad de verificar los aspectos contemplados en el RDU, y teniendo en cuenta el contenido del artículo 4.1 de la LRJSP²⁷, las acciones que no exijan control específico urbanístico o sectorial, podrán ser objeto de actuaciones comunicadas (**comunicación previa o declaración responsable**), si bien, tal y como señala el artículo 84ter de la LBRL, “cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, las Entidades locales **deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial**”; ya que, tal y como prevé el artículo 84.1.d del Texto legal que señalamos anteriormente, siempre es posible el “**sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma**”.

3.- LOUA y RDU: plazos para otorgar licencia. Interrupción de plazos.

El artículo 172 de la LOUA determina que “*las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y de la ordenación urbanística de aplicación*” de tal forma que “*la resolución expresa deberá notificarse en el **plazo máximo de tres meses. Transcurrido este plazo podrá entenderse, en los términos prescritos por la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, otorgada la licencia interesada. El comienzo de cualquier obra o uso al amparo de ésta requerirá, en todo caso, comunicación previa al municipio con al menos diez días de antelación***”. Sin embargo, el artículo 19 del RDU es el que señala el alcance de la resolución, otorgando o denegando la licencia²⁸.



“...la resolución expresa deberá notificarse en el plazo máximo de tres meses. Transcurrido este plazo podrá entenderse... otorgada la licencia interesada.”

El plazo para la resolución expresa comenzará a contar desde la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro del Ayuntamiento competente para resolver, y se suspenderá en los casos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo común²⁹, incluidos los

siguientes [artículo 20 del RDU]:

a.- Plazos para la subsanación de deficiencias en la solicitud.

b.- Períodos preceptivos de información pública establecidos por la legislación sectorial y **suspensión del otorgamiento de licencias**³¹.

c.- Plazos para la concesión de autorizaciones o emisión de informes preceptivos conforme a la normativa urbanística o a la legislación sectorial, siendo este uno de los motivos más usuales de interrupción de plazos, por falta de resolución sobre dichas autorizaciones y por la problemática que puede plantear su no emisión o su denegación³².

En cualquier caso conviene sintetizar **cómo opera la suspensión de plazos** en la solicitud que tenga que subsanar deficiencias:

-Si la misma no reúne los contenidos exigidos, se requerirá al solicitante para que subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos **en el plazo de diez días**, con indicación de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que así lo declare³³.

-Si del contenido de los informes técnicos y jurídicos que analicen la solicitud resultasen **deficiencias subsanables**, con carácter previo a la redacción de la propuesta de resolución, se **requerirá al solicitante por una sola vez**, con indicación de las deficiencias detectadas y de los preceptos de la normativa urbanística infringidos, para que, en plazo **no superior a un mes**, pueda subsanarlas. ▶

26. Ver las determinaciones del artículo 10 de la LOUA, según el esquema que se acompaña en el cuadro de la nota 7.

27. Artículo 4.1 de la LRJSP:

“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

28. Lo normal es que el procedimiento de otorgamiento de la licencia concluya con la resolución, de tal forma que según el artículo mencionado, la resolución debe de pronunciarse en relación con los siguientes extremos:

- Clasificación y calificación urbanística del suelo objeto de la actuación.
- Finalidad de la actuación y uso al que se destinará. La licencia se solicita para alguno (o varios) de los actos sujetos a licencia previstos

en el artículo 169 de la LOUA, 7 y 8 del RDU;

y la finalidad del otorgamiento tiene que ser congruente con esta solicitud. Normalmente la finalidad para la que se otorga la licencia está vinculada a un uso o usos del suelo y/o subsuelo al que se destinará la construcción, edificación o instalación, que debe ser conforme a las previsiones del planeamiento urbanístico.

-Presupuesto de ejecución material.

-Situación y emplazamiento de las obras, con su identificación catastral, así como el número de finca registral en caso de parcelaciones urbanísticas y actuaciones en suelo no urbanizable.

-Nombre o razón social del promotor.

-Técnico autor del proyecto y, en su caso, dirección facultativa de las obras.

-Plazos para el inicio y terminación de las obras, y posibilidad de solicitud de prórroga.

29. Artículos 22 y 23 de la LPACAP: “Suspensión del plazo para resolver” y “Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar”.

30. O en la propia legislación urbanística. Por ejemplo, artículo 43.1.c y d de la LOUA en relación con la tramitación del Proyecto de Actuación.

31. Por ejemplo, artículo 27 de la LOUA.

32. Por ejemplo, artículo 33.4 de la LPHA. En caso

de no emisión o de no obtener la autorización de la Consejería de la Administración competente en materia de patrimonio histórico, se considera denegada por silencio:

“La Consejería competente en materia de patrimonio histórico dispondrá de un plazo de tres meses, contados a partir de la recepción de toda la documentación exigida reglamentariamente, para resolver sobre la solicitud de autorización. Transcurrido dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa, el interesado entenderá desestimada la solicitud de autorización”.

33. Declarado el desistimiento de la solicitud de licencia, se podrá recabar nueva licencia aportando la documentación o solicitando la incorporación al expediente de la que obrase en el que fue archivado (artículo 15 del RDU). El apartado del artículo 15 del RDU señala que “*declarado el desistimiento (artículo 94 de la LPACAP) de la solicitud de licencia a que se refiere el apartado anterior o en el caso de declaración de caducidad del procedimiento (artículo 95 de la LPACAP), se podrá solicitar nueva licencia aportando la documentación o solicitando la incorporación al expediente de la que obrase en el que fue archivado*”.



EL INCUMPLIMIENTO DE PLAZOS PARA OTORGAR EXPRESAMENTE LA LICENCIA. LOS EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Transcurrido el plazo establecido en el artículo 172.5ª de la LOUA de tres meses (descontados los posibles de suspensiones que hemos señalado anteriormente) sin que se hubiese notificado la resolución expresa de la licencia urbanística; ésta podrá **entenderse otorgada** (silencio positivo) o **denegada** (silencio negativo) conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo común.

Los efectos del silencio administrativo como forma de finalización del procedimiento de otorgamiento de la licencia urbanística, según lo señalado en el artículo 172.5ª de la LOUA (y el RDUa que se refiere a "supuestos", "indicados por la legislación estatal") se han concretado en el artículo 11.3 y 4 del TRLSRU³⁴, que señala los supuestos de silencio negativo, ya que, con carácter general los efectos del silencio deben de considerarse como positivos (artículo 24.1 de la LPACAP).

1.- El silencio en la tramitación de las licencias según la LOUA y el RDUa.

Si seguimos el contenido del artículo 172.5ª de la LOUA, habrá que tener en cuenta que el mismo ha sido desarrollado, con mayor precisión, en el apartado 3 del artículo 20 del RDUa (modificado por el Decreto Andaluz 327/2012³⁵):

"En los supuestos de actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo indicados por la legislación estatal³⁶,

*el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere presentado la documentación para entender **desestimada la licencia por silencio administrativo**. En cualquier caso, no podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la **ordenación territorial o urbanística**"³⁷.*

2.- Remisión al TRLSRU.

El artículo 11.3 del TRLSRU señala que: *"todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística"*.

Ahora bien, siguiendo las previsiones del contenido del artículo 172.5ª de la LOUA, el artículo 11.4 del TRLSRU³⁸ detalla los **supuestos de silencio negativo**:

"Con independencia de lo establecido en el apartado anterior³⁹, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:

*a) **Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.***

*b) **Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.***

*c) La ubicación de **casas prefabricadas e instalaciones similares**, ya sean provisionales o permanentes.*

*d) La **tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva** en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público"*.

Con la solución dada desde la legislación Estatal a los efectos del silencio administrativo, en relación con los actos sometidos a licencia urbanística, se pretendió dar seguridad al administrado, a tenor de la controversia surgida sobre los efectos tradicionales de este silencio (positivo) y el hecho de que **la legislación no consideraba autorizadas por licencia aquellas actuaciones contrarias a la ordenación territorial o urbanística**.

La contradicción entre la seguridad jurídica, que ha supuesto el efecto positivo en el sentido de entender la licencia concedida en caso de inactividad de la Administración⁴⁰, y el hecho de que esta autorización no se podía considerar otorgada en contra de la ordenación regulada por la legislación urbanística y el planeamiento, ha sido una constante en nuestra legislación urbanística (artículo 88.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 o en el contenido del 242.6 del Real Decreto Legislativo 1/1992), cuando se afirmaba que *"en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o el planeamiento urbanístico"*.

34. El contenido del artículo 11 del TRLSRU ha sufrido derogaciones y matizaciones resultado de la **Sentencia de Tribunal Constitucional 143/2017**, de 14 de diciembre del 2017, publicada en el BOE número 15 de 17 de enero del 2018, que considera que el Estado se ha extralimitado al legislar sobre alguno de los supuestos previstos en 11.4 del TRLSRU, por ser competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

35. Decreto 327/2012, de 10 de julio, por el que se modifican diversos Decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios.

36. En los aspectos relacionados con la materia urbanística, el TRLSRU.

37. Interesa reseñar que la contravención a las que se refiere el Texto es con la **ordenación urbanística**, esto es, con las determinaciones de nivel estructural o pormenorizado descritas en el artículo 10 de la LOUA, esquematizadas en el cuadro de la nota 7. Cualquier actuación que no afecten a estas determinaciones no pueden incluirse dentro de la prohibición señalada (se prohíben también, lógicamente, las que afecten a las condiciones de ordenación territorial).

38. Hay que tener en cuenta las derogaciones y matizaciones que ha introducido en este artículo la Sentencia de Tribunal Constitucional (STC) 143/2017, de 14 de diciembre del 2017, publicada en el BOE número 15 de 17 de enero del 2018. Además, el apartado 5 del artículo 11 del TRLSRU señala expresamente que *"cuando la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable sujete a la primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable, y de dichos procedimientos no resulte que la edificación cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, la Administración a la que se realice la comunicación deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada. Si no adopta dichas medidas en el plazo de seis meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas. La Administración podrá repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable el importe de tales perjuicios"*.

En relación con la **licencia de primera ocupación o utilización**, y su autorización o no por silencio, conviene señalar el contenido de la Sentencia del TSJA de 7 de octubre del 2014: *"La anterior doctrina (STS 28 enero 2009) debe reputarse aplicable a las licencias de primera ocupación, por más que en el caso concreto de tales licencias, atendida su naturaleza, condiciones y efectos, no venga autorizada la confrontación entre lo edificado y el planeamiento, determinando la inadecuación de las obras ejecutadas a la licencia concedida la ineficacia del transcurso del plazo máximo para resolver, a los efectos de reputar concedida la licencia de primera ocupación por el mecanismo del silencio administrativo pues, como recuerda la STS*

25 julio 1989, con cita de las SSTs 4 noviembre 1985 y 30 julio 1987 'conectado íntimamente este tipo de licencias (las de primera ocupación) con las de obras o edificación, de las que vienen a ser complemento, cual pone de relieve el art. 21.2.d) del mismo Reglamento de Servicios al marcar su contenido, el régimen del silencio administrativo debe ser el mismo que corresponde a la licencia de obras de que traen causa la licencia de primera ocupación".

39. Se refiere a la afirmación de que *"en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística"*.

40. **(BULLEJOS CALVO, Carlos y ORTEGA MARTÍN, Eduardo.** "Licencias urbanística". Enciclopedia de Administración Local, 2010.) *"[...] el silencio en las licencias urbanísticas ha sido una cuestión que ha generado un profundo debate doctrinal y jurisprudencial. Baste decir que la mayor parte de la legislación urbanística autonómica determina que si transcurre el plazo de resolución y notificación determinado legalmente y, la Administración no resuelve, ello deriva en un acto presunto de concesión de licencia, de conformidad con la teoría general del silencio a instancia de parte contemplada en el artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (...). No obstante, la doctrina había destacado la vigencia del artículo 242.6 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (...), que disponía que 'en ningún caso se entenderá adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico'. El Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 (...) ha mantenido la vigencia de dicha norma en el artículo 8.1.b, segundo y tercer párrafo, que resultan del siguiente tenor: 'todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística. Su denegación deberá ser motivada. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística'. Estando así las cosas, el artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (...), fue modificado por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (...), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Dicha reforma derivaba, a su vez, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (...), relativa a los servicios en el mercado interior (denominada 'Directiva Bolkenstein'). Dicha Ley 25/2009 modificó por tanto el artículo 43 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (...) y del Procedimiento Administrativo Común, en el sentido de que **para cambiar el efecto positivo del silencio en los casos de procedimientos iniciados a solicitud de los interesados (como las licencias) era necesario que lo previera una norma de Derecho comunitario o una 'norma con rango***

de ley por razones imperiosas de interés general'.

Naturalmente, esas 'imperiosas razones de interés general' no concurren siempre que una determinada actividad no se ajuste de modo claro y total al planeamiento. Pero tras tan garantista precepto, el artículo 40 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (...) establecía lo que sigue:

-Que el Gobierno, en el plazo de tres meses, había de remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley de modificación del sentido del silencio administrativo 'en los procedimientos que no se consideren cubiertos por razones imperiosas de interés general', de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

-Que las Comunidades Autónomas habían de evaluar igualmente la existencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen el mantenimiento de los efectos desestimatorios del silencio administrativo en los procedimientos administrativos regulados por normas anteriores a la redacción del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, derivada de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (...), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Finalmente el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio (...), de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, ha establecido definitivamente (en su artículo 23) el silencio negativo en materia de licencias urbanísticas.

En fin, el indicado artículo 23, bajo la rúbrica de 'silencio negativo en procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa' ratifica la necesidad de obtención de licencia expresa (no presunta) para determinados actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo. Tales actos son:

-Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.

-Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.

-La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

-La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje.

-La primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas.

Y concluye que el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa, legitimará al interesado que hubiere deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo (silencio negativo)".

Como ha comentado **Mostazo Pascual**⁴¹, las controversias generadas en la doctrina científica y la jurisprudencia alrededor del hecho, reconocido por la legislación de procedimiento administrativo, del efecto positivo del silencio administrativo, y la obligación de no entender concedida la licencia en caso de que la actividad proyectada sea contraria al planeamiento urbanístico, fueron resueltas por la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero del 2009⁴². Según esta autora:

-La Sentencia del Tribunal Supremo señala que: *"en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística"*. Siendo este principio básico en la legislación Estatal, los ordenamientos autonómicos no lo pueden contradecir.

-Excepcionalmente, se tendrán por denegadas aquellas licencias que así lo establezca una norma con rango de Ley o norma de Derecho comunitario europeo. El Tribunal Supremo hace prevalecer (de forma cuestionable, a juicio de algunos autores) la normativa urbanística, sobre la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, dejando sin contenido práctico, en materia de urbanismo y ordenación del territorio, la institución del silencio positivo y el espíritu de dicha Ley a través de la regulación especial del silencio en cada procedimiento administrativo (específicamente, el urbanístico).

El artículo 11 del TRLSRU, tratando de resolver la controversia, ha venido a aclarar de forma taxativa, en aras de potenciar la seguridad jurídica, cuáles son los **supuestos en los que el silencio tiene efectos negativos** en la tramitación de las licencias urbanísticas (en terminología del Texto refundido actos *"de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo"*), precisamente por la incidencia especial que pueden tener en la ordenación urbanística, ya que **en ellos se puede hacer valer por la Administración,**

en cualquier momento, una infracción del ordenamiento territorial o urbanístico, y por lo tanto la inexistencia de licencia a pesar de la presunción positiva previa.

3.- La STC 143/2017, y el ajuste del contenido del TRLSRU en materia de los efectos del silencio.

La STC de referencia, ha incidido en algunos artículos del TRLSRU, y en concreto sobre el contenido del artículo 11 de este último Texto, y sobre las consideraciones a los efectos del silencio negativo en los actos "de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo".

El Fundamento jurídico 23 de la Sentencia, es el que analiza de forma pormenorizada la cuestión que interesa ahora⁴³.

Teniendo en cuenta el contenido del artículo 11.4 del TRLSRU y el posible vacío que implica la STC 143/2017 (que declara inconstitucional alguno de sus contenidos y otros son matizados), y partiendo de la necesidad de aportar seguridad jurídica a los procedimientos, lo que sin duda implica cautela, en el sentido de extender la consideración del silencio negativo, dada la reserva que supone el hecho de que *"en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística"*⁴⁴, **habría que entender que el silencio negativo debe extenderse a todas las cuestiones que supongan afección a la ordenación territorial o urbanística**⁴⁵.

Conocemos las previsiones del TRLSRU en esta materia, que han sido aclaradas en el sentido genérico de mantener su vigencia sólo en los supuestos que impliquen **edificación**, y en los supuestos que afecten **al medioambiente** y el control de un **desarrollo urbano sostenible** (centrado en el tipo de intervenciones planteadas sobre el medio rural), por ser competencia del Estado, y por tanto, por ser admisible su regulación desde el TRLSRU. En base a ello, consideramos que es aconsejable entender que **no existe concesión tácita de licencia** urbanística (silencio positivo) en los siguientes supuestos:

-**Transformación del suelo y subsuelo**, no sólo en los casos claros de actuación sobre el suelo no urbanizable o en situación básica de suelo rural, ya que la competencia de protección del medioambiente es Estatal (y así lo reconoce el TC al analizar el contenido el TRLSRU en estos supuestos en los que declara silencio negativo), sino por el hecho de que este tipo de intervenciones, en general, puede **incidir sobre la ordenación territorial o urbanística** (tanto estructural como pormenorizada), y el riesgo de admitir la concesión de una licencia por esta vía implicaría la contravención de esta ordenación.

-**La edificación del suelo y subsuelo**. Por supuesto, cualquier tipo de actuación que implique edificación⁴⁶ supone la denegación tácita de la licencia, precisamente porque así está recogido en el TRLSRU, y el TC ha reconocido la competencia del Estado para asumir la regulación en esta materia. No ocurre igual con el concepto construcción (que no implique edificación) e instalación que sólo serían denegadas por silencio negativo en el supuesto de intervenciones en suelo de naturaleza rústica.

-**Usos del suelo y subsuelo** (no usos de la edificación o construcción). Por el mismo motivo señalado para la transformación del suelo y subsuelo, ya que pueden implicar afección a la ordenación urbanística y territorial, y el riesgo de considerar la concesión por silencio administrativo es muy grande, dado que, como se ha repetido en varias ocasiones, *"en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística"*. Ahora bien, pueden solicitarse actuaciones que supongan alteración del uso de la edificación que no impliquen cambios en el uso del suelo o subsuelo: por ejemplo cambio de uso a uno compatible o complementario de la edificación que no altere la calificación urbanística del suelo (y que no implique afección o alteración del uso o usos característicos de la misma), y no suponga obras sustanciales sobre la edificación. Este sería un ejemplo claro de silencio positivo. ■

41. MOSTAZO PASCUAL, María Ángeles, "El silencio administrativo y las licencias urbanísticas". Universidad Internacional de Andalucía, 2010.

42. STS de 28 de enero del 2009. Sala de lo Contencioso- Administrativo. Sección 5, número de Recurso 45/2007.

43. Fundamento jurídico 23 STC 143/2017: "[...] el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la

Ley de suelo 2008 contempla un supuesto diferente, ya que no viene a sustituir a la regla general de silencio administrativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo del artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo 2008, que no ha sido objeto de impugnación en este proceso, sino que introduce una regla especial: **impone el silencio negativo para concretos procedimientos administrativos en el ámbito del urbanismo**. Y es, en estos casos, donde

el deslinde entre la competencia del Estado sobre el procedimiento administrativo común y la competencia sustantiva de la Comunidad Autónoma, resulta más complejo. Procede, en consecuencia, analizar ahora los distintos procedimientos urbanísticos afectados para determinar si el Estado ostenta algún título competencial que pueda dar cobertura a la regulación del sentido negativo del silencio administrativo. Y para ello es preciso realizar dos consideraciones previas

que, nos permitirán, abordar la cuestión de forma más clara.

a) El artículo 9.8 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 (refundido en el artículo 11.4 del TRLSRU) disciplina el régimen del silencio administrativo **con independencia**, en la mayor parte de los supuestos, de la **situación básica –rural o urbanizado–** en la que se encuentre el suelo en el que se pretende llevar a cabo la actividad o uso urbanístico cuya autorización se solicita.

b) Desde la perspectiva competencial, la situación del suelo rural es claramente diferente del urbanizado (suelo urbano) o del que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a urbanizado (suelo urbanizable), por la **componente medioambiental**, presente de forma más intensa, si cabe, en el suelo del medio rural. En este sentido, al analizar la constitucionalidad del artículo 10.1 a) del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, se declaró que dicho precepto refleja «el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado, legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional. Se trata, en consecuencia, de una regulación básica para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia ex artículo 149.1.23 CE, puesto que, aun cuando, como es propio de toda norma básica, condiciona o limita la política de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas, no las vacía de contenido. Dentro del respeto a la norma básica medioambiental, queda un amplio margen para la configuración del modelo concreto de ordenación del territorio y la ciudad, por lo que no se aprecia vulneración de las competencias autonómicas» [STC 141/2014, FJ 8 A)]. Reconocimiento que sigue presente en la legislación vigente cuando, en virtud del **principio de desarrollo sostenible**, se fija la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender a las necesidades de transformación urbanística [artículo 3.2 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana].

A la vista de las anteriores precisiones, se puede ahora abordar de forma sistemática el análisis de los supuestos previstos en el artículo 9.8 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008.

El apartado a) contempla, a su vez, dos supuestos: por una parte, los movimientos de tierra y explanaciones que sean independientes de proyectos urbanización, edificación o construcción –en cuyo caso seguirán el régimen previsto para estos–; y, por otra parte, la parcelación, segregación u otros actos de división de fincas no incluidas en un proyecto de reparcelación.

La regulación del silencio negativo no será inconstitucional en el caso de los movimientos de tierra y explanaciones al amparo de la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente, dada la necesidad de preservar los valores propios del medio rural. Por el contrario, la **exigencia de silencio negativo en lo relativo a la división de fincas, cuya finalidad no es otra que comprobar**

el cumplimiento de las condiciones establecidas para su división, ya sea en suelo rural o urbanizado cuando no hay necesidad de equidistribución, vulnera las competencias autonómicas. Al carecer el Estado de título competencial, este inciso del apartado a) es inconstitucional. Lo propio sucede con el artículo 11.4 a) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que lo reproduce.

El apartado b) regula «las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta», con independencia de la situación del suelo. **En el caso de la edificación, la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, establece una serie de requisitos básicos de la edificación destinados a garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente (art. 3), al amparo del artículo 149.1.16, 21, 23 y 25 CE (disposición final primera), los mismos títulos que amparan al Estado para determinar, como especialidad racione materiae, el carácter negativo del silencio de la autorización que exige para este tipo de uso del suelo. No cabe llegar, sin embargo, a la misma conclusión en lo que se refiere a otras construcciones e instalaciones que carecen del carácter de edificación, excluidas, en consecuencia, de la Ley de ordenación de la edificación.** En estos casos, cuando la construcción o implantación tiene lugar en suelo urbano o urbanizable, la autorización se limitará a verificar la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico vigente. En el caso del suelo rural, además de la verificación de legalidad, concurre la finalidad prevista en la legislación de preservar sus valores medioambientales. Es, por ello, que **la regulación del silencio negativo no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, en los supuestos de «construcción e implantación de instalaciones» contemplado en el apartado b) pero solamente cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida.** Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo. Interpretación de conformidad que debe extenderse también al artículo 11.4 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por la misma razón, el apartado c) que se refiere a «la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes», con independencia de la situación del suelo, **no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, solamente cuando la ubicación se lleve a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida.** Esta interpretación de conformidad también se llevará al fallo y también ha de aplicarse al artículo 11.4 c) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por último, el apartado d) contempla también dos supuestos que exigen un pronunciamiento diferenciado. Por una parte, la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística, en la medida en que se realiza sobre suelos cuya finalidad es convertirse en ciudad, nos remite

de nuevo a un control de legalidad y adecuación al instrumento de planeamiento que rige dicha operación transformadora, sin que ello deba suponer una preterición total de los valores ambientales. **En consecuencia este inciso resulta inconstitucional, al carecer el Estado de título competencial para fijar el sentido del silencio administrativo.** También lo es, por tanto, el mismo inciso del artículo 11.4 d) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana. Por todas estas razones, concluye el Fallo:

“(…)”

2.º Declarar la inconstitucionalidad y la nulidad de los siguientes preceptos:

(…)”

c) El artículo 9.8 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 9.8 d) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado quinto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Declaración que se ha de extender al artículo 11.4 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 11.4 d) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. 3.º Son conformes a la Constitución el inciso «construcción e implantación de instalaciones» del artículo 9.8 b) y el artículo 9.8 c) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado quinto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado en el fundamento jurídico 23 de esta Sentencia.

Declaración de conformidad que se ha de extender al inciso «construcción e implantación de instalaciones» del artículo 11.4 b) y el artículo 11.4 c) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”.

44. Todo esto, mientras que la Comunidad Autónoma no regule de forma precisa en esta materia.

45. Específicamente a las condiciones de ordenación estructural y pormenorizada reguladas en el artículo 10 de la LOUA, dejando al margen los aspectos que pueden ser objeto de regulación a través de Ordenanzas Municipales (de “edificación” o de “urbanización” por ejemplo). Ver de nuevo las determinaciones urbanísticas esquematizadas en el cuadro de la nota 7.

46. Concepto, artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE).