



CONSECUENCIAS DEL USO IMPRECISO DE LA TERMINOLOGÍA URBANÍSTICA.

ALGUNOS EJEMPLOS.

José Carlos Guerrero Maldonado

VER PÁGINA SIGUIENTE ►

La licencia es un procedimiento administrativo reglado en el que se realiza una comprobación de aspectos urbanísticos tasados a fin de determinar que la actuación del administrado se adecua a la ordenación territorial y urbanística vigente. Realiza un control sobre el correcto ejercicio del derecho asociado a la propiedad del inmueble sobre el que se pretende actuar.

Este procedimiento, como todos, queda sujeto a un plazo máximo para resolverse¹, transcurrido el cual habrá entenderse finalizado por silencio administrativo, positivo en general, o negativo, si se trata de una actuación señalada por la legislación básica estatal.

Sin embargo, no es infrecuente que se produzcan retrasos injustificados o denegaciones improcedentes motivadas por la dificultad de aplicar una normativa que, a menudo, resulta compleja e incluso contradictoria en sus determinaciones. Son los técnicos de la administración los responsables de interpretar y aplicar textos normativos que definen el régimen jurídico, a través del informe técnico como expresión

del análisis urbanístico que controla el correcto ejercicio del derecho y, en definitiva, base de la resolución de la licencia urbanística.

Tratándose el urbanismo de una materia compleja, a caballo entre lo jurídico y lo técnico, se encuentra repleta de tecnicismos por razón de su especialidad. No son pocas las veces que el lenguaje utilizado por el planificador complica la aplicación de la norma, sobre todo, teniendo en cuenta que son los técnicos los responsables de realizar dicha aplicación. A menudo, se produce el interrogante sobre si debe aplicarse estrictamente el tenor literal o atender a la filosofía de la norma para aplicarla según su finalidad².

Sin embargo, los juristas conocen mejor las reglas de interpretación de la norma, atendiendo a una razón más amplia que la mera lectura en aplicación del art. 3 Código Civil³ y observando, entre otros, los principios de jerarquía normativa⁴ y de especialidad⁵. Pero es que, en el ámbito administrativo, también entran en juego principios que favorecen las relaciones del interesado con la administración como el denomi-

nado "in dubio pro acctione" que señala que, en caso de duda, debe resolverse el procedimiento atendiendo a la interpretación más favorable al interesado⁶. Estos principios, aunque no estén reconocidos expresamente, derivan de la normativa siendo la doctrina quien los ha ido construyendo y, por tanto, deben inspirar el procedimiento.

Se desprende de lo anteriormente expuesto que la correcta aplicación de la norma no es un ejercicio exento de dificultad, sobretodo para los técnicos, debiendo quedar plasmada en el informe técnico que servirá de base a la resolución de la licencia interesada.

Una materia tan compleja como el urbanismo emplea **una terminología específica cuyo manejo debe hacerse de una forma precisa por razón de su especialidad**. La precisión en el uso del lenguaje urbanístico utilizado en los informes técnicos parte del **significado invariable de los términos empleados**. Es esta cualidad invariable la que otorga un valor claro de intercambio, posibilitando la transferencia y comprensión del dictamen especializado.

1. Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Art. 140.2. Competencia y procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas.

La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en el procedimiento de otorgamiento de licencias, que será notificada en el plazo máximo de tres meses desde que se presente la documentación completa en el registro electrónico municipal. El transcurso del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legítima a los interesados para entenderla estimada, salvo los supuestos previstos en la legislación estatal. No obstante, en ningún caso podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la normativa territorial o urbanística.

2. *Wolters Kluwer. Interpretación de las normas jurídicas*. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.

La jurisprudencia debe adecuar las normas a la realidad social en una búsqueda de aquellas soluciones que se ajusten de forma más precisa a los principios que informan el ordenamiento jurídico.

Las normas jurídicas no deben ser interpretadas de manera que conduzcan a soluciones que no se adaptan al contenido y filosofía que inspira el cuerpo legal en el que están insertas.

La equidad puede ser entendida como moderación o enmienda de la previsión legal, o como la solución del caso concreto no previsto en la Ley según el sentido intuitivo de lo justo manifestado en la sentencia

3. Art. 3.1. Código Civil. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.

La posible diferencia entre lectura e interpretación resultaba explicable cuando regía el principio de que las leyes o normas claras no necesitaban interpretación en virtud de la preferencia excluyente de la interpretación literal que se confundía con la simple lectura. Pero el artículo 3.1 del Código Civil excluye ese razonamiento y así:

a) La interpretación es siempre el medio para conocer el sentido y alcance de las normas y para llevar a cabo la subsiguiente aplicación de las mismas,
b) La interpretación constituye un proceso integrado por diferentes criterios: el sentido propio de las palabras en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo al que han de ser aplicadas las normas, atendiendo fundamentalmente a su espíritu y finalidad, y
c) El proceso es unitario por cuanto los citados criterios han de utilizarse de un modo concurrente sin que haya una escala de prioridades, si bien se coloca el énfasis en el espíritu y finalidad de las normas como modo de determinar su sentido.

4. *Wolters Kluwer. Principio jerarquía normativa*. Como afirma Balaguer, el principio de jerarquía normativa implica "un deber de obediencia de la norma inferior respecto de la superior [del órgano productor, en definitiva], manifestado a través de una relación internormativa directa, y que va unido a la ausencia de obligación de respeto de la norma superior en relación con la norma inferior".

5. Criterio que implica la preferente aplicación de la norma especial sobre la norma general.

6. *In dubio pro actione*: Se debe resolver atendiendo a la interpretación más favorable al derecho del interesado. Se deben minimizar los defectos de forma, de modo que éstos solo afectarán al procedimiento cuando sean realmente decisivos y en caso de duda, debe resolverse en el sentido más favorable a la continuación del procedimiento hasta su total conclusión.

1. Consecuencias del uso impreciso de la terminología urbanística.

Este artículo quiere detenerse en las consecuencias del uso impreciso de la terminología urbanística en la tramitación de licencias, en especial en los informes técnicos, pudiendo llegar a eliminarse el carácter reglado de los expedientes de licencias por la discrecionalidad que llega a operar desde el análisis técnico. Esto se hace patente en algunos expedientes en los que, participando distintos técnicos, el resultado de los informes ofrece disparidad de criterios en la interpretación de la normativa. Así, bajo la misma norma, actuaciones idénticas obtienen resoluciones distintas si los informes técnicos son evacuados por distintos técnicos. Otras veces, el mismo técnico ha cambiado el criterio a aplicar tras ser «iluminado» por la jurisprudencia o por el resultado de expedientes controvertidos sometidos a análisis exhaustivos.

La discrepancia en la interpretación de la normativa urbanística puede **limitar y/o retrasar el ejercicio del derecho del administrado y, consecuentemente, provocar un perjuicio económico**, incurriendo la administración en supuestos indemnizatorios perfectamente señalados por la legislación urbanística⁷.

2. Algunos ejemplos del uso incorrecto de la terminología.

Tras analizar multitud de informes técnicos de licencias de expedientes controvertidos, se ha observado que, en una parte importante de éstos, la causa de las discrepancias se ubica en un uso incorrecto de la terminología urbanística por distintas razones, las cuales se exponen a continuación.

2.1.- Empleo de términos urbanísticos con acepciones no urbanísticas. La terminología urbanística esta formada por palabras que tienen acepciones no urbanísticas a las que se ha matizado su significado

“normal” para darles un sentido urbanístico. Suelen ser palabras que no guardan necesariamente una relación directa con el ámbito urbanístico como por ejemplo alineación, ocupación, rasante, uso, altura, planta, aprovechamiento, plan...

El empleo de estos términos tiene un significado concreto en función del contexto en el que se emplea, pero ¿que ocurre cuando se utilizan términos en el ámbito urbanístico con acepciones o significados no urbanísticos? A continuación, se exponen algunos ejemplos:

Los usos urbanísticos. Por ejemplo, cuando nos referimos al uso de un espacio para señalar una utilidad concreta, y al mismo tiempo entendemos que estamos derivando de esta utilidad un uso urbanístico incurrimos en un error que puede condicionar el resultado desfavorable de un informe técnico.

Así, un recinto puede ser usado para almacenar enseres domésticos sin tener consideración, necesariamente, de uso “industrial almacén”⁸ como uso urbanístico. Un aparcamiento ubicado en la planta baja de una vivienda unifamiliar tampoco implica el uso urbanístico de “garaje o terciario de aparcamientos”⁹. Ambos se encuentran vinculados al uso residencial vivienda unifamiliar y sería un error considerarlos usos distintos por confundir utilidad con uso urbanístico.

Si el aparcamiento sirve a un hipermercado o un restaurante, tiene consideración de dotación de aparcamientos dentro de los usos urbanísticos terciarios en los que se encuentran encuadrados estas actividades.

Si el recinto sirve para guardar libros y leerlos, o para pintar cuadros y almacenarlos, no tiene consideración, necesariamente, de biblioteca o de estudio de pintura o sala de exposiciones y, por tanto, de equipamiento comunitario socio-cultural (S.I.P.S.)¹⁰. La utilidad concreta debe ponerse en relación con

““

“...en algunos expedientes en los que, participando distintos técnicos, el resultado de los informes ofrece disparidad de criterios en la interpretación de la normativa. Así, bajo la misma norma, actuaciones idénticas obtienen resoluciones distintas...”

7. Real Decreto Legislativo 7/2015. TRLSRU. Artículo 48 Supuestos indemnizatorios.

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.

8. Ejemplo de definición. PGOU Granada. Definición de uso de almacén. Se entiende por uso exclusivo de almacén al uso de la edificación destinado a la guarda, conservación y almacenamiento de materias y/o productos, que se desarrolla con carácter exclusivo en un inmueble.

9. Ejemplo de definición. PGOU Granada. Definición de uso garajes. Se entiende por uso exclusivo de garajes, al uso de la edificación relacionado con el estacionamiento y/o guarda de vehículos que se desarrolla con exclusividad en un inmueble.

10. Ejemplo de definición. PGOU Granada. Definición de uso Sistemas de Interés Público y Social. El uso global de equipamiento comunitario incluye todas aquellas actividades que sirven para proveer a los ciudadanos de los equipamientos de carácter comunitario que hagan posible su formación, educación, enriquecimiento cultural, su salud y bienestar social, así como para proporcionar los servicios propios de la ciudad, tanto de carácter administrativo como de abastecimiento. Lo constituyen, por tanto, el conjunto de actividades que satisfacen necesidades básicas de la población, con independencia de su titularidad, pública o privada.



distintos aspectos para determinar si se ha implantado un uso urbanístico. Así, si el recinto se ubica en el anejo a una vivienda, o si se ubica en un local sin uso, o si este uso se encuentra ligado a una actividad económica, son aspectos que harán que la utilidad pueda verse afectado el uso urbanístico del recinto.

Con este ejemplo, debe matizarse que la terminología urbanística suele tener otras acepciones que no son urbanísticas, y que cuando se hace un uso indistinto de ambas se complica la correcta aplicación de la norma incurriendo en errores que pueden limitar seriamente el ejercicio del derecho asociado a la titularidad del inmueble.

2.2. En la aplicación de la norma, a veces, aspectos secundarios aplicados restrictivamente

Llevar a consideraciones urbanísticas erróneas.

Con la intención de hacer una aplicación completamente objetiva de la norma se realiza una lectura minuciosa, extrayendo cualquier aspecto que pueda incidir directa o indirectamente. Esta perspectiva restrictiva, a la hora de realizar el análisis urbanístico, puede provocar errores en la denominación de aspectos fundamentales de la intervención sometida a licencia. A continuación, se exponen algunos ejemplos.

- **Las viviendas unifamiliares dentro de edificios plurifamiliares.** Cuando al uso residencial vivienda plurifamiliar se le asocian determinadas características, desde la definición del uso por el instrumento de planeamiento, como que su acceso debe realizarse desde zonas comunes¹¹, podría concluirse que viviendas existentes

en la planta baja de un edificio plurifamiliar, con acceso directo desde la vía pública son viviendas «unifamiliares».

La normativa prohíbe la compatibilidad de usos unifamiliar y plurifamiliar deduciéndose la imposibilidad de transformar locales en viviendas para evitar existencia de viviendas unifamiliares en edificios plurifamiliares.

Es evidente que en el mismo inmueble no pueden existir viviendas plurifamiliares y unifamiliares, siendo errónea la consideración realizada sobre las viviendas existentes en planta baja.

- **Los parámetros urbanísticos.** Los parámetros urbanísticos **básicos**¹² son términos que hacen referencia a aspectos concretos del aprovechamiento urbanístico como la altura, número de

11. Código Civil. Art. 396. Los diferentes pisos o locales de un edificio o las partes de ellos susceptibles de aprovechamiento independiente por tener salida propia a un elemento común de aquél o a la vía pública podrán ser objeto de propiedad separada, que llevará inherente un derecho de copropiedad sobre los elementos comunes del edificio, que son todos los necesarios para su adecuado uso y disfrute, tales como el suelo, vuelo, cimentaciones y cubiertas; elementos estructurales y entre ellos los pilares, vigas, forjados y muros de carga; las fachadas, con los revestimientos exteriores de terrazas, balcones y ventanas, incluyendo su imagen o configuración, los elementos de cierre que las conforman y sus revestimientos exteriores; el portal, las escaleras, porterías, corredores, pasos, muros, fosos, patios, pozos y los recintos destinados a ascensores, depósitos, contadores, telefonías o a otros servicios o instalaciones comunes, incluso aquellos que fueren de uso privativo; los ascensores y las instalaciones, conducciones y canalizaciones para el desagüe y para el suministro de agua, gas o electricidad, incluso las de aprovechamiento de energía solar; las de agua caliente sanitaria, calefacción, aire acondicionado, ventilación o evacuación de humos; las de detección y prevención de incendios; las de portero electrónico y otras de seguridad del edificio, así como las de antenas colectivas y demás instalaciones para los servicios audiovisuales o de telecomunicación, todas ellas hasta la entrada al espacio privativo; las servidumbres y cualesquiera otros elementos materiales o jurídicos que por su naturaleza o destino resulten indivisibles...

12. Decreto 60/2010 RDU. Art. 6 Objeto y alcance de la licencia urbanística.

plantas, edificabilidad, superficie computable... Estos parámetros son medidos atendiendo a criterios establecidos por el instrumento de planeamiento y, no siempre, suelen ser coincidentes con las dimensiones físicas del inmueble. Por ejemplo, la edificabilidad mide la superficie construida al 100% cuando se encuentra cerrada y a otro porcentaje cuando no se encuentra cerrada en todas sus caras. La altura de un edificio se mide desde la rasante hasta la cara superior del alero o hasta otro elemento de referencia. La altura de planta semisótano no debe superar una cota determinada respecto de la cota superior del forjado... Sin embargo, cuando cambian estos criterios de cómputo urbanísticos¹³, por haberse innovado el instrumento de planeamiento, los valores urbanísticos de un inmueble pueden variar sin que lo hagan las dimensiones físicas del mismo. Puede ocurrir que aumente o disminuya el número de plantas o la superficie edificada computables... sin variar su realidad física.

En el caso de que estos valores superaran los valores máximos asociados a la calificación podría incluso interpretarse como que el inmueble queda en fuera de ordenación simplemente por modificarse los criterios de cómputo.

La consideración del inmueble en situación legal de fuera de ordenación y, consecuentemente, aplicar el régimen jurídico correspondiente, podría motivar la denegación de la licencia interesada.

- Fuera de Ordenación. Se encuentran en esta situación los inmuebles legales preexistentes al instrumento de planeamiento que resulten disconformes con la ordenación urbanística¹⁴. Se incurre en esta situación cuando resultan disconformes, únicamente, los parámetros urbanísticos básicos consumidos por el inmueble. Sin embargo, cuando se incumplen condiciones de calidad o habitabilidad¹⁵ como la altura libre de una planta, dimensiones mínimas de una habitación, dimensiones de un patio... a menudo se les considera en situación legal de fuera de ordenación.

El régimen jurídico de la situación legal de fuera de ordenación a aplicar puede ser más restrictivo¹⁶ motivando la denegación de la licencia interesada.

- Asimilado a Fuera de Ordenación (AFO). Es la situación en la que quedan inmuebles que traen causa de la ilegalidad, para los que ha transcu-

rrido el plazo para perseguir la infracción urbanística y no es posible su legalización por no ser conformes con el instrumento de planeamiento. En principio, los inmuebles que no pueden acreditar la obtención de licencia urbanística, tendrían presunción de ilegales, si bien, los que hayan sido consolidados por el transcurso del tiempo en razón de su antigüedad tendrían consideración de legales o normales y, por tanto, considerarlos en situación de AFO sería incurrir en error.

El régimen jurídico de la situación legal de asimilado a fuera de ordenación (AFO) es muy restrictivo¹⁷ pudiendo motivar la denegación de la licencia interesada.

2.3. Uso indiferente de términos con significados diferentes. También son frecuentes los errores motivados por el empleo indistinto de términos cuyos significados es distinto. A continuación, se exponen algunos ejemplos.

Edificación, construcción e instalación. Los términos edificación¹⁸, construcción¹⁹ e instalación²⁰, tienen significados que guardan relación pero que son diferentes por su amplitud, carácter esencial o accesorio, permanencia en

1. 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:

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.
13. Ejemplos de como se computan
 14. Poner concepto
 15. Definir el concepto de habitabilidad
 16. Poner en relación con cambio de uso o segregación
 17. Poner en relación con cambio de uso o segregación
 18. Concepto de edificación/edificio. Se entiende por edificio todo bien inmueble que haya sido construido, reformado o rehabilitado para ser destinado a vivienda o cualquier otro uso permitido por las normas urbanísticas (artículo 1.3 de la Ley 2/1999, de 17 de marzo, sobre medidas de calidad de la edificación de la Comunidad de Madrid). Se le reconocen como características entre otras: perdurabilidad, carácter fijo o permanente, solidez, unión solidaria al suelo (precisa de elementos propios de cimentación), ...Además deberá cumplir con los requisitos básicos exigibles. El Código Técnico de la Edificación (CTE), Anejo III, Terminología, nos dice que "Por edificio debe entenderse, construcción fija, hecha con materiales resistentes para habitación humana o para albergar otros usos".
 19. Concepto de construcción. Es un concepto más amplio que el anterior. Puede definirse como toda obra artificial que modifique la naturaleza de un terreno, con la posible matización de que se trate de obras en las que se añadan elementos físicos permanentes. En este concepto, además de las edificaciones, habrá que incluir la obra civil, obras auxiliares a la edificación, así como las obras realizadas que no están afectas a un uso concreto.
 20. Concepto de instalación. En este concepto tendrían cabida las infraestructuras y servicios urbanos (gas, electricidad, ...), también recintos acondicionados para prestar un servicio concreto o desarrollar una actividad. Una instalación nunca podrá ser construcción. En este sentido la jurisprudencia le reconoce una serie de características propias de las instalaciones. Entre otras señala la ligereza de los sistemas, carácter desmontable (con posibilidad de reutilización), no cuenta con la solidez y resistencia de la edificación, no tiene carácter permanente aunque su duración puede ser prolongada, no le es exigible el cumplimiento

el tiempo, reversibilidad... Cuando se manejan indistintamente pueden confundirse intervenciones que afectan a parámetros urbanísticos con otras que no lo hacen. Así, la instalación de una pérgola puede ser considerada como una intervención de ampliación y ser denegada por encontrarse agotada la edificabilidad de la parcela, negándose esta posibilidad al interesado, aunque la normativa básica fomenta²¹ este tipo de instalaciones por mejorar la eficiencia energética del inmueble.

Habitable y vividero. Otro ejemplo de empleo indiferente de conceptos distintos es el de que se realiza con habitable²² y vividero²³, siendo el segundo relativo al uso residencial, mientras el primero hace referencia a las cualidades que debe reunir un espacio para desarrollar en el cualquier tipo de actividad que implique una permanencia prolongada de personas. Cuando la norma prohíbe usos vivideros bajo rasante, pero se aplica como usos habitables se está haciendo extensiva esta prohibición al resto de usos urbanísticos.

2.4. El manejo de conceptos jurídicos indeterminados. La aplicación de conceptos jurídicos indeterminados²⁴ que estando referidos a supuestos de hecho concretos deben tener una única consideración en el momento de su aplicación, a menudo, provocan una desviación del carácter reglado del procedimiento. El empleo erróneo de conceptos indeterminados como **“intervención de edificación”** en los que habría que aplicar la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE) para determinar si es el caso, o, incluso otros que son de construcción jurisprudencial como **“obra mayor”** y **“obra menor”**, en su análisis pueden imponer una carga adicional al interesado obligando a la presentación de un proyecto arquitectónico e introduciendo una mayor complejidad en la tramitación.

Es frecuente que los técnicos identifiquen como obra mayor o intervención de edificación cualquier actuación que pueda afectar puntualmente un elemento estructural, sin aplicar el art. 2.2 LOE²⁵. Este prejuicio también ocurre con las intervenciones en fachada, considerándose obra mayor o intervención de edificación cualquier modificación de huecos sin necesidad de

aplicar el análisis señalado por el art. 2.2 LOE.

En relación con los anteriores, otros ejemplos como **«escasa entidad»**, **«sencillez técnica»**, **«modificación sustancial»**... tienen gran importancia para el promotor puesto que señalan si el procedimiento por el que va a tramitarse la actuación es el de la tradicional licencia o si, simplemente, procede la presentación de una declaración responsable con posibilidad de iniciar de inmediato las obras.

En estos casos, el prejuicio se produce al identificar el ámbito de las obras de escasa entidad y sencillez técnica con el de las obras de mantenimiento.

Otros conceptos jurídicos indeterminados como la **“proporcionalidad”**, son de suma importancia a la hora de posibilitar la legalización de actuaciones que presenten **“disconformidades no sustanciales”**²⁶.

3. Los informes “absurdos”.

Hemos visto como algunos de los errores señalados anteriormente nos llevan a conclusiones del informe técnico completamente ilógicas o absurdas. En estos casos, el técnico debe

de exigencias básicas... y urbanísticamente no consumirían parámetros urbanísticos básicos.

21. Pérgola. Sistema de sombreado y protección contra las inclemencias del tiempo formado por una estructura ligera y desmontable. Puede instalarse para conseguir la mejora del comportamiento energético del inmueble. Estos sistemas pueden ser paracticables, motorizados y domotizados para conseguir mejores prestaciones energéticas y confort en las viviendas.

22. Habitable. La habitabilidad es la condición de un espacio determinado de poder estar adecuado a las necesidades del hombre y de sus actividades. Este concepto se relaciona con el cumplimiento de estándares mínimos, ya que la habitabilidad es la cualidad de habitable, y en particular la que cumple con la normativa impuesta para cada edificación en función del uso desarrollado.

23. Vividero. Espacio que puede ser habitado. Esta cualidad queda restringida al uso residencial.

24. Concepto jurídico indeterminado. Concepto utilizado por las normas del que no puede deducirse con absoluta seguridad lo que aquellas han pretendido exactamente, siendo difícil alcanzar una solución exacta. De esta dificultad surgió la doctrina del «margen de apreciación», que deja cierta libertad, o al menos tolerancia jurídica, para que al concretar un concepto normativo puedan seguirse diversas opciones.

La aportación fundamental de la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados es que sostiene, así como la discrecionalidad permite a la Administración elegir entre varias opciones, todas las cuales son jurídicamente indiferentes y válidas, que la aplicación de aquellos, remite siempre a una única solución justa, sin alternativas, que la Administración debe encontrar.

25. Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación. Art. 2.2. ámbito de aplicación. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

26. Decreto 60/2010, Reglamento de Disciplina Urbanística Andalucía. Art. 48.4. Legalización. ... Como criterios a considerar para determinar la sustancialidad o no de la disconformidad con la ordenación urbanística, habrán de ser valorados, entre otros, los siguientes:

a) Superficie que exceda de lo autorizado.

b) Visibilidad desde la vía pública.

c) Incidencia de la obra edificada en el resto del conjunto edificatorio.

d) Solidez de la obra ejecutada.

e) Afección a barreras arquitectónicas.

“El empleo erróneo de conceptos indeterminados como “intervención de edificación” en los que habría que aplicar la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE) para determinar si es el caso, o, incluso otros que son de construcción jurisprudencial como “obra mayor” y “obra menor”, en su análisis pueden imponer una carga adicional al interesado obligando a la presentación de un proyecto arquitectónico e introduciendo una mayor complejidad en la tramitación.”



revisar el análisis realizado y, como si aplicara el método matemático de “reducción al absurdo²⁷”, comprender que algo ha debido fallar pues la aplicación de la norma nunca puede resultar incoherente. En estos casos, el técnico debe auto someterse a una crítica sana que ayude a clarificar la correcta interpretación y detectar donde se ha producido el error. Sin embargo, en alguna ocasión, este mecanismo queda anulado por la falta de seguridad que lleva a someterse al criterio de otros compañeros más “capaces”.

La aplicación de la norma debe realizarse de una forma clara y sencilla, sin prejuicios, apartándose de resultados preconcebidos que obligan a retorcer la norma para alcanzarlos.

A modo de conclusión

La aplicación de la normativa urbanística desde los informes técnicos es un ejercicio complicado por tratarse de instrumentos que tienen carácter jurídico con un lenguaje, a veces, complicado para funcionarios de formación técnica.

Los informes técnicos expresan un análisis urbanístico, pero, además, son un instrumento para clarificarse en la correcta interpretación de la normativa de aplicación.

Los términos urbanísticos deben ser usados con rigor, en su contexto, posibilitando la expresión clara del análisis realizado desde el informe técnico. Estos no pueden ser simples ruidos cuyo significado es adaptable en función

de la persona o el momento en que se empleen, manipulándose inconscientemente para concluir el informe técnico con un resultado predeterminado que adultera el análisis crítico.

La posibilidad de que la tramitación de un expediente de licencia pueda limitar y/o retrasar el ejercicio del derecho del administrado y, consecuentemente, provocar un perjuicio económico, incurriendo la administración en supuestos de responsabilidad patrimonial, justifica la revisión o control último en el caso de que el informe técnico arroje un resultado «absurdo» o «ilógico».

Esta revisión por instancia superior, junto con la adopción de criterios únicos en relación con los expedientes que susciten controversia, dotarían de mayor seguridad a las licencias urbanísticas.

También incrementaría la seguridad jurídica, la introducción de un glosario de definiciones en textos legales e instrumentos de planeamiento que facilitara su aplicación.

Quiero terminar, aclarando, que como técnico de la administración dedicado a la redacción de informes técnicos en las licencias urbanísticas he incurrido en todos, o casi todos, los errores mencionados debido a la dificultad que entraña este cometido y por tanto este artículo no debe entenderse como una crítica velada a mis compañeros. ■

“

“La aplicación de la normativa urbanística desde los informes técnicos es un ejercicio complicado por tratarse de instrumentos que tienen carácter jurídico con un lenguaje, a veces, complicado para funcionarios de formación técnica.”

27. Método de contradicción. Para demostrar la invalidez de una proposición, se supone como punto de partida que la proposición es cierta. Si la derivación final es una contradicción, se concluye que la proposición original es falsa y el argumento es inválido.