



■ **EL CONSULTOR**  
DE LOS AYUNTAMIENTOS

# El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento

(Especial referencia a las relaciones  
con las licencias de actividad y a la  
aplicación del silencio administrativo)

Francisco Antonio  
Cholbi Cachá



# El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento

(Especial referencia a las relaciones  
con las licencias de actividad y a la  
aplicación del silencio administrativo)

Francisco Antonio Cholbi Cachá

Consulte en la web de Wolters Kluwer (<http://digital.wke.es>) posibles actualizaciones, gratuitas, de esta obra, posteriores a su publicación.

© **Francisco Antonio Cholbi Cachá**, 2018

© **Wolters Kluwer España, S.A.**

### **Wolters Kluwer**

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

**Tel:** 902 250 500 – Fax: 902 250 502

**e-mail:** [clientes@wolterskluwer.com](mailto:clientes@wolterskluwer.com)

<http://www.wolterskluwer.es>

**Primera edición:** Enero, 2018

**Depósito Legal:** M-1819-2018

**ISBN Impreso:** 978-84-7052-758-6

**ISBN Electrónico:** 978-84-7052-759-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.

*Printed in Spain*

© **Wolters Kluwer España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

cia<sup>(14)</sup>, salvo los casos regulados en la propia normativa autonómica que establece la no iniciación del procedimiento cuando no se acompaña de toda la documentación preceptiva legalmente, como hemos tenido ocasión de comentar con anterioridad.

En segundo lugar, dependiendo del momento de presentación se aplicará una u otra legislación y planeamiento. Es decir, en función de que se notifique la resolución expresa dentro del plazo de resolución la legislación y planeamiento de aplicación será el vigente en el momento de la resolución, o bien, caso contrario, la legislación y planeamiento de aplicación será el vigente en el momento de presentación de la petición, aunque ello dependerá, igualmente, de lo establecido en la regulación autonómica de aplicación que no tiene una regulación homogénea e igual para todo el territorio nacional.

La STS de 2 de febrero de 1982 señala que la solicitud presentada se ajuste, en su forma y proyecto acompañado, a las condiciones formales y de idoneidad técnica de dicho proyecto. Si por casualidad, con posterioridad, el solicitante enmienda o varía el proyecto por propia iniciativa o fueran advertidas deficiencias a subsanar por el peticionario –variación o enmienda por cuestiones técnicas o legales a instancia de la Administración– deberá subsanar o poner en conocimiento de la Administración, según requerimiento expedido al efecto. Sea como fuere, establece la Sentencia:

*«...la fecha de presentación se desplaza al momento en que resulta completa la documentación y suficiente en datos su contenido en orden al pronunciamiento del acto administrativo interventor, lo que hace desplazar el cómputo de plazos del silencio o resolución expresa, etc., con los importantes efectos que ello conlleva».*

## 5. EL PROYECTO TÉCNICO

### 5.1. Especial estudio de la exigencia de proyecto técnico. Omisión del proyecto y efectos de la omisión

#### 5.1.1. Definición y contenido legal del proyecto técnico

Podemos definir el proyecto técnico como el conjunto de documentos en los que se recogen los cálculos técnicos, los planos y los presupuestos del trabajo a realizar (STS de 9 de febrero de 1975)<sup>(15)</sup>. Por analogía a lo dispuesto en el Proyecto de Urbanización<sup>(16)</sup>, el proyecto técnico lo integran dos elementos; uno, objetivo, que comprende el detalle y la programación de las obras con la pre-

(14) Entre otros autores que pueden citarse, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios LS 76*, 2ª edic. pág. 1272, *Comentarios LS 92*, pág. 1722 –*in fine*–, y pág. 1730 y *Nuevo Régimen Licencias...* pág. 182. DÍAZ GÓMEZ, Mariano, en su obra cit., *El silencio administrativo positivo...* pág. 234.

(15) CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, *Manual de Disciplina Urbanística*, cit., págs. 53–54.

(16) Ver el contenido de dicho proyecto, señalado por DÍAZ GÓMEZ, Mariano, en su obra cit., *El silencio administrativo positivo...* págs. 217 y ss.

cisión necesaria para su ejecución, y otro, subjetivo, que se refiere a redacción por técnico habilitado al efecto. De aquí que los profesores García de Enterría y Parejo Alfonso, hayan definido el proyecto técnico de la siguiente manera:

*«Aquel documento, autorizado por profesional competente para ello, que defina de antemano, con precisión suficiente para su ejecución, todos los elementos y características de la obra de que se trate».*

La promulgación de la LOE viene a establecer una serie de consideraciones de importancia que afectan de manera importante a las materias que vamos a tratar. Así las cosas, contiene un artículo específico dedicado al Proyecto sin que en virtud de lo establecido en la Disposición Final primera de la citada disposición podamos entender como básico para todo el territorio nacional, en cuyo caso las CC.AA<sup>(17)</sup> dispondrán de competencia legislativa y reglamentaria en la materia, teniendo un marcado carácter de desarrollo de los preceptos básicos vigentes, pero no por ello menos importante. El artículo 4 de la LOE viene a definir el proyecto de la siguiente forma:

*«1. El proyecto es el 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.*

*2. Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos sobre tecnologías específicas o instalaciones del edificio, se mantendrá entre todos ellos la necesaria coordinación sin que se produzca una duplicidad en la documentación ni en los honorarios a percibir por los autores de los distintos trabajos indicados».*

El Decreto 462/1971, de 11 de marzo, ha regulado (artículo 1) el contenido (memoria y pliego de prescripciones técnicas particulares y documentación gráfica y planos) del proyecto de obras de edificación.

En otro orden de cosas, es conveniente aclarar el tipo de obras en que se hace necesario el correspondiente proyecto técnico, sin que cualquier documentación que solicite el Ayuntamiento tendente a verificar las condiciones de la obra, situación, etc., de lugar a la redacción y presentación de un proyecto técnico visado.

En este supuesto, como pueda ser la exigencia de acompañar plano, sin necesidad de que se encuentre visado, para aquellas obras que legalmente no estén comprendidas entre las que necesiten de proyecto técnico, propiamente dicho, por exigencia de lo que establezcan unas Ordenanzas de edificación y uso del Suelo, y sin que ello pueda servir para invocar la necesidad de proyecto técnico. En este sentido se manifiesta la STS, de 17 de noviembre de 1987. La

---

(17) Aquellas CC.AA que han regulado estas consideraciones específicamente en sus Leyes de fomento y ordenación de la edificación, en desarrollo de la LOE.

tendencia de las distintas legislaciones, sean autonómicas o estatales, se alinean en esta dirección, como no podía ser de otra forma.

Aunque no sea objeto de especial estudio en el presente libro, no es menos cierta la importancia que merece el contenido del proyecto técnico. Para ello, en desarrollo de la LOE deberemos tener muy presente la promulgación del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios y de sus instalaciones.

Por ello, en la confección del proyecto técnico habrá que tener en cuenta todos los aspectos técnicos establecidos en el Código Técnico de la Edificación, así como en los Reales Decretos de desarrollo del mismo. Concretamente, nos estamos refiriendo al Como desarrollo del anterior, debemos tener presente los Reales Decretos de desarrollo del mismo. Concretamente, nos estamos refiriendo al Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, derogado y sustituido por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril<sup>(18)</sup>, y el Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, mediante el que se aprobó el Documento Básico DB–HR de protección frente al ruido.

El Real Decreto 235/2013 ha sido objeto de modificación por el Real Decreto 564/2017, de 2 de junio, modificando la Disposición Adicional segunda relativa a los edificios de consumo de energía casi nulo, introduciendo una disposición transitoria única respecto de la obtención del certificado y la obligación de exhibir la etiqueta de eficiencia energética en edificios protegidos oficialmente y, finalmente, modificando el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, concretamente en lo relacionado con los edificios que se excluyen del ámbito de aplicación del Real Decreto 235/2013, contenidos en el artículo 2.2 del mismo.

Hay que tener en cuenta, además, que determinados documentos básicos del Real Decreto 314/2006, por el que se aprobó el Código Técnico de la Edificación, y el Real Decreto 1371/2007, han sido objeto de modificación por la Orden del Ministerio de la Vivienda núm. 984/2009, de 15 de abril.

En definitiva, que la documentación técnica que contenga el proyecto deberá ajustarse a la regulación que de dicha documentación técnica se contenga en las distintas disposiciones legales de carácter básico, así como en la normativa autonómica que en desarrollo de aquélla puedan dictar las CC.AA<sup>(19)</sup>, lo que complica sobremanera el conocimiento de toda la normativa técnica necesaria.

---

(18) En este caso es necesario el certificado de eficiencia energética del proyecto, regulado en el artículo 7º del citado Real Decreto 235/2013.

(19) A título meramente de ejemplo, en la Comunidad Valenciana véase el Decreto 39/2015, de 2 de abril, por el que se regula las actuaciones en materia de certificación de eficiencia

A todo ello se podría añadir la multitud de legislación sectorial, ya sea estatal, o sobre todo autonómica que puede regular diversas consideraciones a tener en cuenta a la hora de confeccionar técnicamente el correspondiente proyecto técnico, ya sea básico o de ejecución. Es el caso, por ejemplo, de los documentos necesarios a acompañar a dichos proyectos, según lo dispuesto por el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. Ejemplo de legislación sectorial autonómica, podríamos encontrarlo en el Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, al establecer la necesidad de contenido en los documentos técnicos de los instrumentos de planeamiento, proyectos y documentos técnicos, del cumplimiento de una serie de requisitos contenidos en la precitada norma reglamentaria.

Por todo lo dicho, serán los técnicos competentes encargados de la redacción de los proyectos técnicos, sean básicos y/o de ejecución, los competentes para verificar el cumplimiento de toda la normativa básica estatal, y sectorial estatal o autonómica de aplicación, a la hora de llevar a cabo la confección del mismo, previo al visado del Colegio Oficial correspondiente, y sin perjuicio de la labor de supervisión municipal que posteriormente analizaremos respecto del alcance de la misma.

### 5.1.2. *Regulación legal en las CC.AA del contenido del proyecto técnico*

Comencemos analizando la regulación acerca del contenido o, simplemente definición del proyecto técnico por CC.AA, sin diferenciar en este momento si debe ser básico o de ejecución (como más tarde estudiaremos con detalle).

A la solicitud de licencia se debe acompañar proyecto técnico que deberá disponer del correspondiente visado, –en esto tampoco coinciden, con la misma intensidad, la totalidad de las legislaciones autonómicas<sup>(20)</sup>– y contenido que a continuación se detalla por CC.AA, referido al contenido del proyecto:

– El artículo 172 de la LOU Andalucía establece que la solicitud definirá suficientemente los actos de construcción o edificación, instalación y uso del suelo y del subsuelo que se pretendan llevar a cabo, mediante el documento oportuno que, cuando corresponda, será un proyecto técnico, sin establecer ninguna determinación sobre el contenido del mismo. El artículo 13.1, letra a) del RDU Andalucía añade que las solicitudes, cuando sea necesario, deberán adjuntar un proyecto técnico suscrito por facultativo competente con el grado de

---

energética de edificios, o el Decreto 151/2009, de 2 de octubre, del Consell, por el que se aprueban las exigencias básicas de diseño y calidad en edificios de vivienda y alojamiento, con entrada en vigor a partir del 7 de enero del año 2010.

(20) El visado colegial es exigible en todas las CC.AA pero el visado urbanístico ha sido suprimido por alguna CC.AA, como más tarde veremos.





La presente obra ofrece una panorámica detallada de los distintos regímenes autorizatorios relacionados con cualquier acto de construcción o uso del suelo. En buena medida, la singularidad de esta obra viene dada por el estudio exhaustivo de la normativa vigente en nuestras 17 Comunidades Autónomas. Partiendo de dicho marco, se analizan -amén de otros aspectos previos o preliminares como las informaciones urbanísticas- los distintos regímenes de autorización. Se examinan no sólo los actos que se sujetan a esta técnica autorizatoria, sino también el propio procedimiento a seguir en la gestión administrativa de los mismos.

A continuación, se abordan de manera detallada los distintos actos y usos del suelo que se encuentran sujetos a licencia, diseccionando en detalle las distintas fases del procedimiento administrativo de otorgamiento de las licencias urbanísticas, prestando especial atención a los aspectos más relevantes como los informes o autorizaciones sectoriales necesarias en dicho procedimiento, las autorizaciones para el ejercicio de cualquier tipo de actividad y, finalmente, la terminación del procedimiento por silencio positivo con las consecuencias y alcance que se derivan de esta forma de terminación.

Por último, también se presta especial atención a las autorizaciones en materia de ocupación y en materia de segregación, así como otros aspectos colaterales o relacionados con las licencias de urbanismo.

ISBN: 978-84-7052-758-6



3652K28233

9 788470 527586

