

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso 2020/2021

Convocatoria: Septiembre

**LA EXCLUSIÓN DE LICENCIA EN LAS ACTUACIONES PROMOVIDAS POR
LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**

[THE EXCLUSION OF LICENSING IN ACTIONS PROMOTED BY THE
GENERAL STATE ADMINISTRATION]

Realizado por el alumna Dña. Emily Hernández Perera.

Tutorizado por el Profesor D. Francisco José Villar Rojas.

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas.

Área de conocimiento: Derecho Administrativo.



ABSTRACT

Traditionally, acts or works on land have been subject to a prior municipal intervention regime, maintaining the principle of general submission to planning permission for both private individuals and public administrations. However, there are actions promoted by the General State Administration that are excluded from being subject to planning permission.

These actions are major public works of general interest and those regulated in the tenth Additional Provision of Royal Legislative Decree 7/2015 of the Law on Land and Urban Rehabilitation, applicable to actions promoted by the General State Administration in situations of urgency or exceptional public interest. This provision has undergone a recent modification, introduced by Royal Decree-Law 35/2020, on urgent measures to support the tourism, hotel and catering and commerce sector and on taxation, approved as a measure to deal with the crisis caused by the global pandemic COVID-19, which has put the debate back on the table.

Keywords: General State Administration, works, municipal intervention, urgency or exceptional public interest, urban license.

RESUMEN

Tradicionalmente, los actos u obras sobre el suelo han estado sometidos a un régimen de intervención municipal previo, manteniendo el principio de sometimiento general a licencia urbanística tanto para particulares como para las administraciones públicas. Sin embargo, existen actuaciones promovidas por la Administración General del Estado que están excluidas del sometimiento a licencia urbanística.

Estas actuaciones son las grandes obras públicas de interés general y las reguladas en la Disposición Adicional décima del Real Decreto Legislativo 7/2015 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aplicable a las actuaciones promovidas por la Administración General del Estado en situaciones de urgencia o excepcional interés público. Esta disposición ha sufrido una modificación reciente, introducida por el Real Decreto-ley 35/2020, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria, aprobado como medida para atender a la crisis provocada por la pandemia mundial COVID-19, que ha vuelto a poner el debate sobre la mesa.

Palabras clave: Administración General del Estado, obras, intervención municipal, urgencia o excepcional interés público, licencia urbanística.

PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS

AGE:	Administración General del Estado
AAPP:	Administraciones Públicas
Art:	Artículo
BOE:	Boletín Oficial del Estado
CE:	Constitución Española
DA10ª:	Disposición Adicional décima
LCSP:	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
LSENPC:	Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo
TRLS08:	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.
TRLSRU15:	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.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. LEGISLACIÓN REGULADORA DE LAS ACTUACIONES PROMOVIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.	1
2.1. Antecedentes.....	2
2.2. Legislación actual.....	7
2.2.1. Legislación autonómica de Canarias.....	7
2.2.2. Legislación estatal.....	7
3. EL RÉGIMEN GENERAL DE EXIGENCIA DE LICENCIA URBANÍSTICA: SUPUESTOS Y EXCLUSIONES.....	7
3.1. Licencia urbanística.....	8
3.2. Actos sujetos a licencia urbanística.....	9
3.2.1. Legislación estatal.....	10
3.2.2. Legislación autonómica de Canarias.....	10
3.3. Actos no sujetos a licencia urbanística.....	13
3.4. Actos exentos.....	16
3.5. Otros supuestos de exclusión de licencia urbanística: Las obras públicas de interés general.....	18
3.5.1. Legislación.....	20
3.5.2. Jurisprudencia.....	22
4. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DÉCIMA DEL 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.....	23
4.1. El procedimiento general.....	26
4.2. El procedimiento especial. La modificación introducida por el Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la	

hostelería y el comercio y en materia tributaria.	29
5. CONCLUSIONES.	32
6. BIBLIOGRAFÍA.	34

1. INTRODUCCIÓN.

Tradicionalmente, los actos de uso y construcción del suelo -también subsuelo y vuelo- han sido objeto de control municipal, mediante licencias urbanísticas, comunicaciones previas o declaraciones responsables. Aunque se sigue manteniendo el principio general de sometimiento a licencia urbanística, tanto para particulares como para las administraciones públicas, existen determinadas actuaciones promovidas por la Administración General del Estado que están exentas de licencia urbanística.

Por lo tanto, este trabajo tiene como objeto el estudio del régimen al que se encuentran sometidas las actuaciones promovidas por la Administración General del Estado en casos de urgencia o excepcional interés público y las grandes obras públicas de interés general. Es por ello que, además de la legislación antecedente, analizaremos la Disposición Adicional décima del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Suelo y Rehabilitación Urbana, que establece el procedimiento al que están sometidas las primeras. También estudiaremos las grandes obras públicas de interés general y la exclusión de licencia urbanística que suponen ambas actuaciones.

Asimismo, analizaremos la modificación introducida a la Disposición Adicional décima del TRLSRU15 por el Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria, dictado como consecuencia de los resultados producidos por la pandemia mundial COVID-19.

2. LEGISLACIÓN REGULADORA DE LAS ACTUACIONES PROMOVIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

La legislación urbanística regula tanto el control sobre las actuaciones promovidas por los particulares, como el de las actuaciones promovidas por las administraciones

públicas. De esta forma, en palabras de CHOLBÍ CHAHÁ¹ *“no se quebraría el principio general de cualquier acto sometido a previa licencia, con independencia de la naturaleza pública o privada del dominio, salvo para aquellos casos justificados en que intervengan otros intereses generales”*.

En este caso, nos centraremos en los supuestos relativos a obras o actuaciones urbanísticas promovidas por las Administración General del Estado, que son las que constituyen el objeto principal de estudio.

2.1. Antecedentes.

La regulación jurídica de las obras o actuaciones urbanísticas promovidas por las Administraciones Públicas cuenta con una larga trayectoria en el Ordenamiento jurídico urbanístico.

El punto de partida es la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que establecía un régimen muy simple, sin plazos, basado en la notificación por parte del Ayuntamiento de la conformidad o disconformidad de los actos proyectados con los Planes de ordenación, elevando la decisión al Consejo de Ministros en caso de disconformidad. Dicha regulación se establecía en el artículo 167 en los siguientes términos:

“1. Cuando los actos relacionados en el artículo ciento sesenta y cinco se proyectaren por algún órgano del Estado, el titular del mismo lo pondrá previamente en conocimiento del Ayuntamiento, el cual deberá notificarle la conformidad o disconformidad con los Planes de ordenación.

2. En caso de disconformidad, la ejecución del proyecto se someterá a decisión del Consejo de Ministros”.

¹ CHOLBÍ CHACHÁ, F.A.: *El Régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento*. Ed: Wolters Kluwer España, S.A., Madrid, 2018, pág. 196.

Luego, la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana introdujo la sujeción a previa licencia municipal de los actos promovidos por órganos del Estado o Entidades que administrasen bienes estatales. Asimismo, añadió un régimen especial, sembrando dudas entre la doctrina y jurisprudencia, que regulaba los casos de urgencia o excepcional interés público, otorgando un plazo para que el Ayuntamiento notificara la conformidad o disconformidad del proyecto determinado con el planeamiento urbanístico vigente y manteniendo la elevación al Consejo de Ministros en caso de disconformidad con el mismo. Esta regulación venía establecida en el apartado segundo del artículo 167 en los siguientes términos:

“Uno. Los actos relacionados en el artículo ciento sesenta y cinco que se promuevan por órganos del Estado o Entidades de derecho público que administren bienes estatales, estarán igualmente sujetos a licencia municipal.

Dos. Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente, por razón de la materia, podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de la Vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el Proyecto, y en este caso ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en esta Ley.”.

Tras esto, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, regulaba la materia en cuestión en su artículo 244, que introdujo como novedad que los actos

promovidos por las Administraciones públicas estarían sujetos a licencia municipal si así se requería por la legislación aplicable, esto significaba que *“la regla general de sujeción a licencia de todos los actos a que se refieren los artículos 242.1 LS92 y 178.1 LS76 quebraba en los supuestos que se refiriesen a actos de las Administraciones Públicas en los que tal licencia no se requiriese por así disponerlo la legislación aplicable”*².

Asimismo, añade un nuevo apartado que prevé la figura de la suspensión, que otorga al Ayuntamiento la facultad de suspender las obras en cuestión en los términos establecidos, a excepción de los casos en que se trate de obras que afecten a la defensa nacional. Este artículo quedó redactado de la siguiente forma:

“1. Los actos relacionados en el artículo 242 que se promuevan por órganos de las Administraciones públicas o Entidades de derecho público que administren bienes de aquéllas, estarán igualmente sujetos a licencia municipal, si así se requiere por la legislación.

2. Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de Obras Públicas y Transportes, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe sucesivo del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes, y de la Comisión Central del Territorio y Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del

² CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: *Las licencias urbanísticas en la legislación estatal y en la legislación urbanística de Canarias*, en AA.VV SANCHEZ GOYANES, E.: *Derecho Urbanístico de Canarias*. Ed. Wolters Kluwer España S.A., Madrid, 2009, pág. 1085.

procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística.

3. El Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obras a que se refiere el número 1 de este artículo cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación, de conformidad con el planeamiento y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministro de Obras Públicas y Transportes, a los efectos prevenidos en el mismo.

4. Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, previa propuesta del Ministro de Obras Públicas y Transportes, a solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa.

5. El régimen establecido en los números 2 y 3 de este artículo será de aplicación a las Comunidades Autónomas, con intervención de los órganos correspondientes de las mismas”.

Luego, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones mantuvo la vigencia sin alteración de los apartados segundo, tercero y cuarto del artículo 244 del TRLS92, citado anteriormente. Más tarde, estos apartados del artículo 244 del TRLS92 que aun estaban vigentes, fueron derogados por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, como resultado de la refundición llevada a cabo por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. De esta forma, la materia en cuestión quedaba regulada en la Disposición Adicional décima del TRLS 2008 con algunos matices, y circunscrita únicamente a los actos promovidos por la Administración General del Estado o sus Organismos Públicos ya que los actos promovidos por las Comunidades Autónomas se encuentran regulados por la normativa específica de las mismas, muy similar a la normativa estatal o incluso con remisión a esta. Así se establecía en los siguientes términos:

“1. Cuando la Administración General del Estado o sus Organismos Públicos promuevan actos sujetos a intervención municipal previa y razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con la ordenación urbanística en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de Vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda, conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora.

2. El Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obras a que se refiere el apartado 1 de este artículo cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación, de conformidad con la ordenación urbanística y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministro de Vivienda, a los efectos prevenidos en el mismo.

3. Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Vivienda, previa solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa”.

2.2. Legislación actual.

2.2.1. Legislación autonómica de Canarias.

Según lo establecido en el apartado primero del artículo 334 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, las actuaciones sujetas a licencia que se promuevan por las administraciones públicas también estarán sujetas al régimen de intervención.

Añade esta disposición, en su apartado cuarto, que en caso de que la actuación sea promovida por la Administración del Estado se sujetará a las prescripciones legales que le sean aplicables, esto es, tanto la legislación autonómica como la estatal y por tanto, la Disposición Adicional décima del 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.

2.2.2. Legislación estatal.

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, modificó algunos preceptos del TRLS08, surgiendo como consecuencia la necesidad de dictar un nuevo Texto Refundido, dando lugar al TRLSRU15, que contiene la regulación legal estatal de las actuaciones promovidas por la Administración General del Estado en casos de urgencia o excepcional interés público en su Disposición Adicional décima.

3. EL RÉGIMEN GENERAL DE EXIGENCIA DE LICENCIA URBANÍSTICA: SUPUESTOS Y EXCLUSIONES.

El Tribunal Supremo explicaba en su Sentencia de 18 de diciembre de 2002³: *“Como es de sobra conocido, el instrumento normalmente necesario para la ejecución de cualquier obra, es la previa obtención de la correspondiente licencia municipal [...] incluidas naturalmente las obras promovidas por las Administraciones Públicas. Como*

³ STS (Sala de lo Contencioso) de 18 de diciembre de 2002 (rec. núm. 1402/2000).

excepción a este procedimiento general, el artículo 244.2 de la Ley suelo de 1992 [...] establece un procedimiento excepcional, a través del cual se pueden autorizar obras promovidas por órganos de las Administraciones Públicas, cuando existan razones de urgencia o excepcional interés público”.

Como bien sabemos, como norma general, los usos del suelo están sujetos al régimen general de licencia urbanística, sin embargo, constituyen una excepción a este régimen el procedimiento establecido en la DA10ª del TRLSRU15 y las grandes obras públicas de interés general. Al objeto de conocer lo que supone la exclusión de licencia urbanística, estudiaremos su régimen general.

3.1. Licencia urbanística.

En palabras de CASTELAO RODRÍGUEZ⁴, tradicionalmente, se ha venido considerando a las licencias urbanísticas como *“ejemplo típico de los actos de autorización administrativa, es decir; como ejemplo de actos administrativos de comprobación previa de que la actividad urbanística pretendida es posible autorizarla porque el solicitante ha cumplido los deberes urbanísticos legalmente exigibles para poder ejercer tal actividad con antelación a dicha comprobación”.*

DE LA CONCHA BERGILLOS⁵ las define como *“actos de autorización del ius aedificandi o de otros usos del suelo, para que sean ejecutados conforme al interés general representado por el ordenamiento urbanístico”.*

Asimismo, la Jurisprudencia ha venido definiendo las licencias urbanísticas en diferentes sentencias⁶, algunas de las cuales establecen lo siguiente:

⁴ CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: *op. cit.*, pág. 1001.

⁵ DE LA CONCHA BERGILLOS, C.: *Las licencias urbanísticas* en VILLAR ROJAS, F.J: *Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Aranzadi S.A.U., Madrid, 2010, pág. 442.

⁶ Las SSTs que se citan han sido tomadas de las citadas por CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: *op.cit.*, pág. 1002.

“...la licencia es un acto administrativo que no confiere derechos, sino que se limita a otorgar autorización para realizar un acto permitido, con vistas a controlar si se cumplen o no las condiciones requeridas por normas urbanísticas preexistentes, disposiciones a las que los Ayuntamientos habrán de ajustarse en el doble sentido de tener que denegar las licencias de obras que se opongan a tales disposiciones y tener que conceder las que a los mismos se acomoden”.⁷

“La concesión de licencia urbanística constituye un acto de autoridad, por el cual se remueven los obstáculos que impiden el libre ejercicio de un derecho siempre que este ejercicio no ponga en peligro el interés protegido por el ordenamiento”.⁸

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que la licencia urbanística es un acto de comprobación previa por parte de la Administración municipal al fin de verificar que la actividad urbanística proyectada cumple las condiciones exigidas por el ordenamiento urbanístico para ser autorizada.

La competencia para el otorgamiento de las licencias urbanísticas corresponde a los ayuntamientos y su procedimiento viene regulado en la legislación urbanística autonómica, en este caso en la Ley Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias⁹, aunque debe ajustarse a aspectos generales establecidos en la legislación estatal¹⁰.

3.2. Actos sujetos a licencia urbanística.

En este apartado analizaremos los actos sujetos a licencia urbanística según lo dispuesto en la legislación básica estatal y en la legislación autonómica de Canarias.

⁷ STS (Sala de lo Contencioso) de 7 de octubre de 1988 (roj: STS 6890/1988)

⁸ STS (Sala de lo Contencioso) de 8 de julio de 1989 (roj: STS 4093/1989).

⁹ Vid. Artículos 342 y ss. de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

¹⁰ La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3.2.1. Legislación estatal.

En cuanto a legislación básica estatal, en primer lugar, el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, actualmente derogado, regulaba la necesidad de sujeción a licencia de todo acto de edificación. En segundo lugar, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, también derogado actualmente, establecía en su artículo 8 la necesidad de autorización de cualquier acto de edificación. Finalmente, la regulación básica estatal actual, que viene contemplada en el artículo 11.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, dispone que todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, de conformidad con la legislación de ordenación territorial y urbanística, esto en referencia a legislación autonómica según aclara CHOLBÍ CHACHA, F.A.¹¹.

3.2.2 Legislación autonómica de Canarias.

Las legislaciones urbanísticas autonómicas regulan los actos sujetos a licencia urbanística. El análisis pormenorizado del contenido normativo de las legislaciones autonómicas realizado por CHOLBÍ CHACHÁ, F.A.¹², concluye que los grupos de normas que regulan los actos sujetos a licencia es de sistemática parecida.

En este caso, nos centraremos en la Comunidad Autónoma de Canarias que ha establecido una lista no cerrada de actuaciones sujetas a licencia urbanística en el artículo 330 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

¹¹ CHOLBÍ CHACHÁ, F.A.: *op. cit.*, pág. 174.

¹² *Idem*, pp. 175-191.

La lista contiene, por un lado, los actos que según la legislación básica estatal¹³ están sujetos a licencia urbanística, entre los cuales encontramos las parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas; los desmontes, las explanaciones, los abancalamientos y aquellos movimientos de tierra que excedan de la práctica ordinaria de labores agrícolas; las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de nueva planta; la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, provisionales o permanentes; la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y cuando dicha tala se derive de la legislación de protección de dominio público.

Asimismo, están sujetas a licencia urbanística las obras de ampliación de toda clase de construcciones, edificios e instalaciones y la modificación general de la fachada o el acristalamiento de terrazas existentes afectate al conjunto de la fachada; la demolición de las construcciones, edificaciones e instalaciones, salvo las amparadas en una orden; la constitución y modificación de complejo inmobiliario salvo que quede exonerada de autorización; los actos de intervención sobre edificios, inmuebles y ámbitos protegidos o catalogados por patrimonio histórico; la acumulación de vertidos y el depósito de materiales ajenos a las características propias del paisaje natural, salvo sujetas a otro título o régimen; la apertura de caminos, así como su modificación o pavimentación.

Además, quedan sujetas a licencia la construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, vías públicas o privadas, puertos de abrigo, diques de protección y defensa del litoral, accesos a playas, bahías y radas, y, cualquier tipo de obra o usos similares que afecten a la configuración del territorio; los actos de construcción y edificación en los puertos, aeropuertos y estaciones destinadas al transporte terrestre, así como en sus zonas de servicio; así como las talas y abatimiento de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda o parque, a excepción de las autorizadas en el medio rural.

¹³ Artículo 11.4 del 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. BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

También se encuentran sujetas a licencia la legalización de cualquier actuación sujeta a licencia o a comunicación previa, salvo por defectos subsanables; la realización de usos y construcciones de interés público o social en suelo rústico; la instalación de andamiaje, maquinaria, grúas y apeos sobre la calzada o sobre la acera si no se permite un paso libre de 1,20 metros, en el último caso; los usos y obras provisionales previstos en el artículo 32 de la LSENPC.

Por último, están sujetas a licencia urbanística las obras que se realicen en instalaciones, construcciones, edificaciones e infraestructuras en situación de fuera de ordenación; la habilitación de edificaciones o instalaciones preexistentes para uso complementario de vivienda de guarda y custodia de explotaciones agrarias; corrimientos y vallados perimetrales y de protección que requieran cimentación de profundidad superior a cincuenta centímetros y la realización de cualquier otra actuación que según la LSENPC se someta al régimen de licencia urbanística.

Finalmente, el apartado segundo de dicho artículo 330 de la LSENPC, establece que el Gobierno de Canarias, mediante decreto, podrá modificar la relación de actuaciones sujetas a licencia mencionadas anteriormente, entendiéndose CHOLBÍ CHACHÁ F.A.¹⁴, que se trata de un régimen flexible que permite al Gobierno de Canarias reasignar el régimen autorizador de las distintas actuaciones variando su régimen autorizador de licencia; comunicación previa, otros títulos habitantes e incluso, las actuaciones exentas de autorización.

¹⁴ CHOLBÍ CHACHÁ, F.A.: *op. cit.* pág. 181.

3.3. Actos no sujetos a licencia urbanística¹⁵.

Según afirma CANO MURCIA, A.¹⁶, la declaración responsable y la comunicación previa están desplazando a muchos actos que hasta ahora estaban sujetos a licencia urbanística.

Aunque son las leyes de las Comunidades Autónomas la que disponen qué actuaciones requieren de licencia, cuáles podrán pasar a meras declaraciones responsables y/o comunicaciones previas e incluso quedar exentas de control municipal; lo cierto es que estas decisiones autonómicas no se adoptan prescindiendo de los límites estatales.

Cuatro¹⁷ de las diecisiete comunidades autónomas mantienen las licencias como la técnica de intervención administrativa principal, sin incluir otras técnicas como medio alternativo a las licencias. Las once autonomías restantes¹⁸ han incluido en sus normativas urbanísticas la comunicación y/o declaración responsable.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, la LSENPC distingue tres niveles de intervención pública: los que requieren de licencia, las actuaciones que se podrán realizar mediante la mera comunicación previa, las actuaciones amparadas por otro título habilitante y las actuaciones exentas de intervención administrativa preventiva.

El artículo 331 de la LSENPC establece una lista de actuaciones y proyectos cuya ejecución estará exceptuada de licencia urbanística y comunicación previa. Se trata de una sustitución de la licencia urbanística por autorizaciones de los proyectos

¹⁵ FRANCO ESCOBAR, S.E. *Flexibilidad en los títulos habitantes urbanísticos: de las licencias a las actuaciones exentas* en AA.VV GONZÁLEZ SANFIEL A.M., *Nuevo Derecho Urbanístico: Simplificación, Sostenibilidad, Rehabilitación*. Ed: Aranzadi, S.A.U., Navarra, 2020, pp. 569-579.

¹⁶ CANO MURCIA, A. *Guía para la iniciación al Derecho Urbanístico*. Ed: Aranzadi, S.A.U., Navarra, 2020. pág. 89.

¹⁷ Se trata de las Comunidades Autónomas de: Madrid, Cantabria, Asturias y La Rioja.

¹⁸ Se trata de las Comunidades Autónomas de: Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León, Castilla La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra y Valencia.

determinados, que supone una menor intervención municipal, pero sin suprimirla completamente.

Estarán exceptuadas de licencia urbanística y comunicación previa las actuaciones comprendidas en proyectos de urbanización, de obra pública o equivalente, amparadas por acuerdo municipal que las autorice las parcelaciones incluidas en los proyectos de reparcelación aprobados por la administración municipal; los movimientos de tierra, explanación de terrenos, apertura, pavimentación y modificación de caminos rurales y la tasa de masas arbóreas o vegetación arbustiva que se ejecuten bajo intervención de la administración forestal competente; las obras e instalaciones y sus usos, amparadas por autorización ambiental integrada o por título habilitante; la extracción de áridos y la explotación de canteras que cuenten con autorización o concesión de la administración minera competente; las actuaciones sobre bienes de titularidad municipal promovidas por terceros que cuenten con título habilitante otorgado por el ayuntamiento, cuando en el expediente se haya verificado adecuación a la legalidad urbanística de la actuación; los proyectos de interés insular o autonómico; las actuaciones realizadas en explotaciones ganaderas en aplicación de la DA23ª; las obras de interés general para el suministro de energía eléctrica sujetas a autorización excepcional por la legislación en materia de sector eléctrico; y la construcción, ampliación, traslado, desmantelamiento y modificación sustancial de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables cuando dichas actuaciones hayan obtenido autorización sectorial en materia de energía y que el informe sea o se entienda favorable en cuanto a la adecuación del proyecto a la legalidad urbanística.

La exoneración de licencia urbanística en dichos supuestos solo tendrá lugar si se cumplen dos requisitos: por un lado, que en su tramitación haya intervenido o podido intervenir la administración municipal competente, emitiendo su parecer sobre la adecuación de dichas actuaciones a la legalidad urbanística; y por otro lado, que el proyecto o actuación aprobada o autorizada presente el suficiente grado de detalle para que la administración haya podido pronunciarse sobre la adecuación a la legalidad

urbanística de su ejecución y emplazamiento. Añade el apartado cuarto del mismo artículo que, en todo caso, la ejecución de proyectos amparados en una orden de ejecución o de restablecimiento de la legalidad urbanística estará exceptuada de cualquier otro acto de control urbanístico.

Por otro lado, el artículo 332 de la LSENPC establece que estarán sujetas a comunicación previa, sin precisar licencia urbanística, las obras de conservación, restauración, reforma, rehabilitación o reestructuración de edificios o instalaciones, mientras no afecten a edificios catalogados ni supongan incremento de volumen o edificabilidad; las obras exteriores en edificios no catalogados, salvo modificación general de la fachada o acristalamiento de terrazas; primera ocupación de las edificaciones y las instalaciones, concluida su construcción; el cambio de uso de los edificios y las instalaciones.

También estarán sujetos a comunicación previa los vallados de obras, fincas y solares que no requieran cimentación de profundidad superior a cincuenta centímetros y su reparación o mantenimiento; la colocación de carteles y vallas de publicidad y propaganda, que según la jurisprudencia citada anteriormente, quedaba sujeto a licencia; el ajardinamiento, pavimentación, implantación de bordillos en espacios libres de parcela salvo que se incluyan en áreas o elementos protegidos.

Asimismo, la limpieza de terrenos; las actuaciones provisionales de sondeo de terrenos; la apertura de zanjas y catas en terrenos privados; la instalación de andamiaje, maquinaria, grúas y apeos, salvo que apoyen sobre la calzada o cuando la ocupación sobre la acera no permita un paso libre de 1,20 metros; la ocupación provisional para aparcamientos en solares, parcelas o terrenos vacantes en suelo urbano, urbanizable o rústico común; y las actuaciones relativas a las actividades agrarias establecidas en el propio artículo.

Finalmente, la implantación de instalaciones de producción eléctrica a partir de fuentes renovables de potencia no superior a 100kW en suelo urbano y urbanizable; el

aislamiento térmico de edificaciones existentes; la instalación de dispositivos bioclimáticos en fachadas o cubiertas de edificaciones existentes; la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y fuentes de energías renovables, en fachadas o cubiertas que no supongan modificación general; la realización de obras en zonas comunes al objeto de lograr un uso más eficiente de energía eléctrica y suministro de agua; la instalación de placas solares térmicas y placas fotovoltaicas sobre la cubierta de edificios; la instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos; cualquier otra actuación que no esté sujeta a licencia ni a otro título de intervención de los previstos, ni esté exonerada de intervención administrativa previa.

Cabe añadir que, el apartado cuarto del artículo 332 LSENPC establece que la legalización de las actuaciones que, sujetas a comunicación previa, se hayan realizado contraviniendo la legalidad, solo podrá realizarse a través de licencia urbanística, salvo que se trate de la mera subsanación dentro del plazo concedido.

3.4. Actos exentos.

Por regla general, los usos y las actividades que se pueden ejercer sobre el suelo, ya sea público o privado, están sometidos a algún mecanismo de intervención. Sin embargo, existen actos promovidos por AAPP que no están sujetos a licencia previa por establecerlo así la normativa legal urbanística de aplicación. Canarias es una de las dos comunidades autónomas, además de Valencia, que recoge de manera expresa en su legislación urbanística la posibilidad de realizar actuaciones de transformación o uso del suelo que no requieren la obtención previa de título alguno de intervención administrativa¹⁹.

De esta forma, el art. 333 de la LSENPC establece que no estarán sujetas a título o requisito habilitante: las actuaciones auxiliares a una obra autorizada que no supongan modificación ni ampliación del proyecto autorizado; la preparación y roturación de terrenos, la instalación de riego, las reparaciones y trabajos de mantenimiento de las

¹⁹ FRANCO ESCOBAR, S.E. *op. cit.*, pp. 583 y 584.

infraestructuras y construcciones vinculadas a la agricultura, en el marco de la práctica ordinaria de labores agrícolas, que no sea subsumible en las actuaciones sujetas a acto autorizatorio o a comunicación previa; las obras de conservación o reforma para sustitución de acabados interiores o exteriores de una vivienda o local; la transmisión de la titularidad de licencias o cambio de promotor en actuaciones objeto de comunicación previa, sin perjuicio, de la obligatoriedad de su puesta en conocimiento a la Administración.

En cuanto a las actuaciones promovidas por las Administraciones públicas canarias, el apartado segundo del artículo 334 LSENPC añade que no estarán sujetos a licencia ni a comunicación previa los actos de construcción, edificación y uso del suelo, incluidos en los proyectos de obras y servicios públicos de cualquiera de las administraciones públicas canarias, sujetos al régimen de cooperación previsto en el artículo 19 LSENPC²⁰. En estos supuestos, la resolución del procedimiento de cooperación legitimará la ejecución de los actos mencionados, siempre que el ayuntamiento hubiera manifestado la conformidad del proyecto a la legalidad urbanística dentro del plazo de un mes, o de quince días en caso de urgencia, o hubiera dejado transcurrir tales plazos sin pronunciamiento alguno al respecto.

Asimismo, el artículo 19 LSENPC establece que los proyectos de obras o servicios públicos de la Administración autonómica o de las islas -cabildos insulares- referidos a la construcción, edificación o uso del suelo, aunque afecten al territorio de un solo municipio, se tramitarán con arreglo al artículo 334, mencionado anteriormente.

²⁰ Vid. Artículo 19 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOE núm. 216, de 8 de septiembre de 2017.

3.5 Otros supuestos de exclusión de licencia urbanística: Las obras públicas de interés general.

Además de los señalados anteriormente, podemos diferenciar otras actuaciones que tampoco están sujetas a la obtención de licencia urbanística previa, ya sea por disponerlo así la legislación o por la naturaleza de dichas actuaciones.

La magnitud de las actuaciones proyectadas constituye un elemento para determinar si es necesario el sometimiento a licencia urbanística municipal, independientemente del carácter público o privado del suelo. Hablamos de las grandes obras públicas de interés general, que han quedado exentas de obtención de licencia urbanística.

A pesar de haber quedado exentas de obtención de licencia, la intervención municipal se realiza a través de otros procedimientos legítimos y por lo tanto, no se menoscaba la garantía constitucional de autonomía local²¹ que *“ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”*²².

El TC²³ ha declarado que la autonomía local goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y más allá de ese contenido mínimo, permite configuraciones legales diversas, que serán válidas siempre que respeten dicha garantía institucional. Por tanto, *“no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 CE el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación*

²¹ Vid. Artículos 137 y 140 Constitución Española de 1978.

²² STC 32/1981 de 28 de julio (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981).

²³ STC 17/1989 de 19 de octubre (BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 1989).

urbanística”²⁴. Como ejemplo, la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.²⁵ establece que las obras de construcción, reparación o conservación de líneas ferroviarias tendrán la consideración de obras de interés general y no estarán sometidas a previa obtención de licencia urbanística. Sin embargo, la obtención de licencia queda sustituida, produciéndose la intervención municipal mediante el sometimiento a previo informe sobre la adecuación de los proyectos.

En cuanto al concepto de interés general, la STS de 18 de mayo de 2020²⁶ explicaba que aparece en plural en la CE al determinar en su artículo 103.1, que *“la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales...”* y que en su artículo 149.1.24, fija como competencia exclusiva del Estado las *“obras públicas de interés general o cuya realización afecta a más de una Comunidad Autónoma”*.

Para diferenciar cuándo estamos ante una obra pública de interés general, la jurisprudencia ha establecido un criterio que distingue dos conceptos: el concepto de “Ordenación del Territorio” y el concepto de “Ordenación Urbanística en sentido estricto o Urbanismo”. El Tribunal Supremo²⁷ incluye en el primer concepto *“aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público que siendo de competencia estatal, por su gran trascendencia para la sociedad, no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal”* y añade que *“tales obras exceden, por su relevancia, de las previstas en el párrafo segundo del artículo 180 de la Ley de Régimen del Suelo [materia regulada en la actual DA10ª TRLSRU15], concretando que, para ellas no resulta necesaria la licencia municipal”*.

²⁴ STC 40/1998 de 19 de febrero (BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1998).

²⁵ Vid. Artículo 7 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

²⁶ STS (Sala de lo Contencioso) de 18 de mayo de 2020 (rec. núm. 5668/2017)

²⁷ STS (Sala de lo Contencioso) de 28 de septiembre de 1990 (roj: STS 6690/1990).

3.5.1. Legislación.

Existen determinadas obras públicas de interés general que no están sujetas a la obtención de licencia urbanística por establecerlo así la legislación estatal. Hablamos por ejemplo de obras en materia de carreteras, puertos, aeropuertos, ferroviarias o hidráulicas:

- La Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras²⁸ establece que será innecesario la obtención de licencia municipal, para las obras de construcción, reparación, conservación o explotación del dominio público viario de carreteras estatales por constituir obras públicas de interés general, a excepción de los casos en los que los estudios de las carreteras de los que dimanen las correspondientes actuaciones no hubieran sido sometidos a informe de la administración pública correspondiente cuando dicho informe fuera preceptivo.

- La Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante²⁹ establece la posibilidad de llevar a cabo obras de construcción de un nuevo puerto de titularidad estatal, obras de ampliación o modificación de de los puertos estatales existentes y las obras que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público portuario, tampoco estarán sometidas a obtención de licencia urbanística por constituir obras públicas de interés general. En este caso, deberán someterse a informe de la Administración urbanística competente, que se entenderá emitido en sentido favorable si transcurre el plazo establecido para su emisión.

- La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social³⁰, establece que las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por

²⁸ Vid. Artículo 18 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

²⁹ Vid. Artículo 60 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

³⁰ Vid. Artículo 166.3 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

AENA no estarán sometidas a obtención previa de licencia urbanística por constituir obras públicas de interés general.

- La Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.³¹ establece que las obras de construcción, reparación o conservación de líneas ferroviarias tendrán la consideración de obras de interés general y no estarán sometidas a previa obtención de licencia urbanística. Sin embargo, los proyectos, previamente a su aprobación, serán comunicados a la administración urbanística competente, a efectos de comprobar su adecuación y emitir informe que se entenderá favorable transcurrido el plazo establecido sin su emisión. Además, la aprobación de los proyectos de construcción de cruces a distinto nivel y las obras necesarias para la reordenación, concentración y mejora de los pasos a nivel y sus accesos implica la declaración de utilidad pública, la necesidad de ocupación y la agencia a efectos de la expropiación de los bienes y derechos necesarios. Estas obras tampoco están sometidas a la obtención de licencia urbanística. Por último, las obras que se lleven a cabo en la zona de servicio ferroviario deberán adaptarse al plan especial de ordenación de ésta o instrumento equivalente y para ello habrá de solicitarse, antes de su realización, informe a la administración urbanística competente que se entenderá favorable si no se hubiese remitido en el plazo establecido.

- La Ley de Aguas³², establece que las obras hidráulicas de interés general son competencia de la AGE y su gestión podrá realizarse directamente por los órganos competentes del Ministerio de Medio Ambiente, a través de las Confederaciones Hidrográficas o las Comunidades Autónomas en virtud de convenio específico o encomienda de gestión.

³¹ Vid. Artículos 7, 8 y 10 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

³² Vid. Artículo 46 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

3.5.2 Jurisprudencia.

La jurisprudencia ha venido excepcionando el sometimiento a licencia municipal en numerosos casos, alegando que las actuaciones proyectadas, no son incluibles en los enunciados que actualmente regula la DA10ª del TRLSRU15, por su magnitud que excede el interés municipal, como mencionábamos anteriormente. Las siguientes sentencias constituyen algunos ejemplos:

- En materia de construcción de autopistas, el Tribunal Supremo establecía *“no puede calificarse de actividad puramente urbanística, en el sentido estricto de este término, sino de gran obra a realizar por la Administración del Estado, por lo que no es necesaria la autorización o licencia de obras del Ayuntamiento”*³³.
- En cuanto a las obras de reparación de la autopista Valencia-Alicante, el TS añadía *“Si esto es así para la construcción de una autopista, con mayor razón habrá de serlo cuando de lo que se trata -supuesto de estos autos- es simplemente de llevar a cabo una reparación de sus desperfectos, reparación que no tiene más finalidad que la de mantener abierta al tráfico una autopista ya existente, haciéndola utilizable en un diseño ya trazado y realizado”*³⁴.
- En relación a las obras de construcción de una presa en el río Albaída (Valencia), el TS aclaraba *“se está ante una obra cuyas características especiales no la someten a lo que estrictamente puede merecer el concepto de licencia urbanística...”*³⁵.

³³ STS (Sala de lo Contencioso) de 28 de mayo de 1986 (roj: STS 2853/1986)

³⁴ STS (Sala de lo Contencioso) de 17 de julio de 1987 (roj: STS 5169/1987)

³⁵ STS (Sala de lo Contencioso) de 21 de abril de 1997 (rec. núm. 8854/1991)

4. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DÉCIMA DEL 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.

Los actos promovidos por la Administración General del Estado o sus Organismos Públicos en situaciones de urgencia o excepcional interés público, finalmente quedaron regulados en la DA10ª del TRLSRU15 en los siguientes términos:

“1. Cuando la Administración General del Estado o sus Organismos Públicos promuevan actos sujetos a intervención municipal previa y razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con la ordenación urbanística en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al titular del Ministerio competente en materia de suelo y vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe del órgano competente de la comunidad autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda, conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora.

2. El Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obras a que se refiere el apartado 1 de este artículo cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación, de conformidad con la ordenación urbanística y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del

proyecto y al Ministro competente en materia de suelo y vivienda, a los efectos prevenidos en el mismo.

3. Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente en materia de suelo y vivienda, previa solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa.”

Como podemos ver, se ha mantenido la misma regulación que en la Disposición Adicional Décima del TRLS08, con algunos matices y que, en palabras de CASTELAO RODRÍGUEZ, J.³⁶ suponen un “*desapoderamiento de la competencia municipal de intervención en que se traduce la licencia urbanística*” a la vez que “*un injustificado privilegio de las Administraciones Públicas*”. Esto tiene su justificación en que estos actos no están sujetos al procedimiento de intervención municipal que supone la licencia urbanística sino a un procedimiento menos restrictivo.

- Las razones de urgencia o excepcional interés público.

La potestad de promover obras por la Administración del Estado a la que hace alusión esta disposición, está condicionada a la existencia de razones de urgencia o excepcional interés público que son “*conceptos jurídicos indeterminados a integrar conforme a las circunstancias de cada supuesto concreto contemplado, y bastando la concurrencia de una de ellas para que pueda adquirir plena efectividad la materialización de la potestad emanada del artículo 244.2 del referido Real Decreto Legislativo 1/1992*”³⁷ -la sentencia habla del artículo de la LS92 pero es muy similar a la DA10^a del TRLSRU15-.

Igualmente, el Tribunal Supremo señalaba “*ha puntualizado la jurisprudencia que, en tanto en cuanto nos hallamos ante una excepción al principio general de intervención*

³⁶ CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: *op.cit.*, pág. 1085.

³⁷ STS (Sala de lo Contencioso) del 6 de octubre de 1998 (rec. núm. 699/1994).

del Ayuntamiento en todas las obras que se realicen en su término municipal, resulta obligado verificar en cada supuesto la concurrencia de las específicas razones de urgencia o de excepcional interés público que legitiman la utilización de un procedimiento tan excepcional como el presente, que en razón precisamente de su carácter excepcional exige una motivación que satisfaga mínimamente las exigencias que el uso de tan exorbitante potestad supone”³⁸.

Por tanto, las razones de urgencia o excepcional interés público constituyen un requisito esencial, pues habrá de concurrir al menos una de ellas para acceder a dicho procedimiento. En la STS de 26 de diciembre de 2001³⁹ se alegaban como razones de urgencia el próximo agotamiento de la capacidad de almacenamiento de combustible de la Central Nuclear de Trillo y como interés público, la producción de energía eléctrica como un servicio esencial de utilidad pública y una de cuyas fuentes era esta Central Nuclear. Igualmente, en la STS de 18 de diciembre de 2001⁴⁰ justificaba el excepcional interés público de la ampliación del Museo del Prado por la escasez de salas y espacios suficientes para la contemplación y depósito de las obras pictóricas y de arte allí acumuladas y, la urgencia, por el excesivo número de visitantes anuales.

- La suspensión.

Por otro lado, la figura de la suspensión a la que hace alusión el párrafo tercero, confiere la potestad a los municipios de suspender las obras en ejecución si no se hubiesen cumplido los requisitos mencionados anteriormente. Se trata de una potestad que *“corroborra que se está en presencia del mismo tipo de potestad municipal general de intervención, de control de los actos de edificación y uso del suelo y el subsuelo, con la única salvedad de que la comunicación de la suspensión es “a los efectos prevenidos en*

³⁸ STS (Sala de lo Contencioso) del 12 de diciembre de 2012 (rec. núm. 158/2010).

³⁹ STS (Sala de lo Contencioso) de 26 de diciembre de 2001 (rec. núm. 546/1999).

⁴⁰ STS (Sala de lo Contencioso) de 18 de diciembre de 2002 (rec. núm. 1402/2000).

*el mismo*⁴¹. Es decir, esta notificación se produce “*en defensa del planeamiento vigente y en el contexto del procedimiento especial descrito en el párrafo 1 de la DA 10.ª LS15, por lo que no será procedente sino antes de la decisión del Consejo de Ministros y nunca con posterioridad a ella*”⁴².

4.1. El procedimiento general.

El procedimiento general para llevar a cabo actos promovidos por la Administración General del Estado o sus Organismos Públicos regulado en la DA^a10 del TRLSRU15 se basa en la existencia de razones de urgencia o excepcional interés público mencionadas anteriormente. En ese caso, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión del proyecto determinado al Ayuntamiento correspondiente para que proceda a emitir informe sobre la conformidad o disconformidad del mismo con la planeamiento urbanístico en vigor en el plazo de un mes, en lugar de tramitar una licencia urbanística.

La solicitud de informe al Ayuntamiento tiene su justificación en que la competencia de control de las actuaciones de uso y construcción del suelo corresponde al término municipal siempre y cuando el límite del proyecto sea de carácter local. El Tribunal Supremo ha venido reconociendo la competencia municipal de intervención en las actuaciones sobre el suelo realizadas en el ámbito municipal, independientemente del carácter público o privado del suelo, pues “*todo el territorio nacional forma parte de los municipios, por cuanto estos integran el Estado español*”⁴³.

⁴¹ SANTOS DíEZ, R., CASTELAO RODRÍGUEZ, J., CRIADO SÁNCHEZ, A., JALVO MÍNGUEZ, J.: *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*, 9ª ed., Ed: Wolters Kluwer España S.A., Madrid, 2020, pág. 1006.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Citado en CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: *op.cit.*, pág. 1092.

Autores⁴⁴ defienden que este procedimiento no tiene por significado buscar una mayor agilidad procedimental para las obras de las AAPP, sino que se trata de una *“fórmula de solución de un posible conflicto de competencias entre distintas Administraciones públicas sobre un mismo territorio que, lógicamente, debe hacer primar la decisión proveniente de la Administración titular del interés prevalente de los en presencia”*⁴⁵.

Por otro lado, en caso de que haya disconformidad de las obras proyectadas con la ordenación urbanística vigente, el Departamento interesado remitirá el expediente al Ministerio de Vivienda quien, previo informe de la Comunidad Autónoma en el plazo de un mes, lo presentará al Consejo de Ministros para que decida si procede la ejecución del proyecto, y en este caso ordene la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda, conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora.

En cuanto a esta potestad del Consejo de Ministros, el Tribunal Supremo ha explicado: *“Esta extraordinaria potestad atribuida por este precepto a la más alta representación de la Administración del Estado, constituye una manifestación de la prevalencia de los intereses supralocales sobre los estrictamente locales, cuando existe contraposición o conflicto entre ellos”*.⁴⁶

Además, anteriormente, el Tribunal Supremo había expresado: *“...el artículo 180.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo es una manifestación de la virtualidad de las circunstancias excepcionales para alterar las reglas generales en materia de competencia y procedimiento. En el sistema del artículo 180.2 la competencia municipal para el otorgamiento de la licencia se ve sustituida, en lo que ahora importa, por la del Consejo de Ministros para decidir si procede ejecutar el proyecto y, esto es lo*

⁴⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO citados en SANTOS DíEZ, R., CASTELAO RODRÍGUEZ, J., CRIADO SÁNCHEZ, A., JALVO MÍNGUEZ, J.: *op.cit.*, pág. 1006.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ STS (Sala de lo Contencioso) de 6 de octubre de 1998 (rec. núm. 699/1994).

que aquí se destaca, el procedimiento a seguir no es el previsto para la obtención de la licencia sino el acuñado por el propio precepto; queda así clara la no necesidad de seguir la tramitación generalmente exigible”⁴⁷.

Más recientemente, el voto particular de la STS de 16 de diciembre de 2014⁴⁸ explicaba: *“En la secuencia procedimental establecida en la disposición adicional décima del Texto refundido de la Ley del Suelo de 2008 [muy similar al actual], la intervención del Consejo de Ministros decidiendo la ejecución del proyecto tiene un presupuesto inexcusable: que el Ministro competente por razón de la materia haya apreciado y declarado que concurren razones de urgencia o excepcional interés público; pues solo en ese caso, y habiendo considerado el Ayuntamiento que la obra proyectada no es conforme con la ordenación urbanística, entra en juego de previsión de que el Consejo de Ministros pueda decidir la ejecución del proyecto y ordenar la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda.”*

Asimismo, cabe hacer alusión a la reciente sentencia⁴⁹, que ha generado gran debate, relativa a la exhumación e inhumación de los restos de don Francisco Franco Bahamonde en el cementerio de El Pardo que añadía: *“...la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que faculta al Consejo de Ministros para decidir la ejecución de proyectos. Es decir, no necesita licencia municipal...”*

Por último, en caso de obras que afecten directamente a la defensa nacional, estas se podrían llevar a cabo incluso *“en defecto de notificación o en contradicción con la*

⁴⁷ STS (Sala de lo Contencioso) de 18 de septiembre de 1990 (roj: STS 11369/1990)

⁴⁸ STS (Sala de lo Contencioso) de 16 de diciembre de 2014 (rec. núm. 392/2012).

⁴⁹ STS (Sala de lo Contencioso) de 9 de julio de 2020 (rec. núm. 108/2019).

*notificación practicada por el Ayuntamiento, debiendo mediar para la suspensión de las mismas acuerdo del Consejo de Ministros*⁵⁰.

4.2. El procedimiento especial. La modificación introducida por el Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria.

El año 2020 fue el segundo de la historia con mayor número de inmigrantes irregulares que llegaron en pateras a las Islas Canarias, con un número de personas que ascendía a 23.000 según las cifras oficiales del Gobierno de España⁵¹.

Para abordar esta situación, el Gobierno de España necesitaba realizar una serie de obras en los acuartelamientos de Las Raíces y Las Canteras, en la isla de Tenerife, para montar campamentos de acogida. Dichas obras fueron paralizadas por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna alegando que carecían de licencia municipal y tampoco tenían constancia en el Ayuntamiento de expediente relativo a dichas actuaciones, que necesitaban licencia o autorización urbanística y que, además, no estaban encaminadas a un uso previsto y compatible con la ordenación del municipio⁵².

Finalmente, el Ayuntamiento de La Laguna autorizó como uso provisional de acogida para inmigrantes las instalaciones del acuartelamiento de Las Raíces, levantando la suspensión. La autorización de usos provisionales, incluso cuando no estén previstos en el planeamiento urbanístico, es una competencia que la LSENPC atribuye a los ayuntamientos canarios en su artículo 32.

Como consecuencia de lo ocurrido, el Gobierno introdujo una modificación de la DA10^a TRLSRU15 en el Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes

⁵⁰ CHOLBÍ CHACHÁ, F.A.: *op. cit.*, pág. 200.

⁵¹ Disponible en <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2020> (última consulta 19 de junio de 2021).

⁵² EFE, “La Laguna para las obras de los campamentos de inmigrantes por no tener licencia”, Canarias7, 2 de diciembre de 2020.

de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria. La iniciativa de este Real Decreto-ley está fundamentada en el interés general que supone atender a las circunstancias sociales y económicas excepcionales provocadas por la pandemia mundial COVID-19. El Gobierno tuvo que poner en marcha nuevas medidas para “apoyar al tejido productivo y social, minimizar el impacto negativo y lograr sostener una base sobre la que impulsar al máximo la actividad económica una vez finalizada la alarma sanitaria”⁵³.

Según lo establecido en la Disposición final segunda del mencionado Real Decreto-ley 35/2020, se incorpora un nuevo apartado a la DA10ª TRLSRU15 que reduce los plazos ya establecidos con la finalidad de regular los actos promovidos por la Administración General del Estado o sus Organismos públicos amparados por el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Se trata de una reducción de los plazos previstos -un mes- a cinco días para que el Ayuntamiento notifique conformidad o disconformidad con el planeamiento urbanístico en vigor, y para la emisión de informe por parte de la Comunidad Autónoma, siempre que se cumplan los requisitos exigidos para la tramitación de emergencia⁵⁴ declarada por el Ministro o Ministra competente, que tendrá lugar cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. En caso de no cumplir el plazo de cinco días para pronunciarse o para emitir informe, se continuará con el procedimiento establecido. La regulación de este procedimiento especial ha quedado redactada de la siguiente forma:

⁵³ Exposición de motivos. Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria. BOE núm. 334, de 23 de diciembre de 2020

⁵⁴ Vid. Artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017.

“4. Cuando los actos a que se refiere el apartado 1 cumplan los requisitos que justifican la tramitación de emergencia regulada por el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el Ministro o la Ministra competentes por razón de la materia podrán declarar dicha situación de emergencia conjuntamente en la misma Orden Ministerial por la que se declara la urgencia o excepcional interés público, reduciéndose en tal caso los plazos previstos en el citado apartado, de la siguiente forma:

a) 5 días naturales, tras la notificación al Ayuntamiento para que este notifique, a su vez, la conformidad o disconformidad del proyecto de que se trate con la ordenación urbanística en vigor. En el caso de que el Ayuntamiento no se pronuncie en el tiempo indicado, se continuará con el procedimiento establecido.

b) 5 días naturales para la emisión del informe del órgano competente de la comunidad autónoma, a contar también desde la oportuna notificación. En el caso de que la Comunidad Autónoma no se pronuncie en el tiempo indicado, se continuará con el procedimiento establecido”.

Asimismo, la disposición transitoria única del citado Real Decreto-ley permitiría la aplicación del régimen mencionado a los proyectos o actuaciones que se encontrasen, a la entrada en vigor del real decreto-ley, pendientes de la tramitación previa a la recepción prevista en el artículo 243 LCSP. *“En estos supuestos se entenderá excepcionalmente iniciado el procedimiento previsto en el apartado 1 de la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, con la declaración de emergencia adoptada por el órgano competente. Asimismo, las actuaciones previstas en los párrafos a) y b) del apartado 4 de esa misma disposición adicional se podrán solicitar en un mismo trámite. En el caso de que el Ayuntamiento o, en su caso, la Comunidad Autónoma no se pronuncien en el plazo establecido, se podrán proseguir las actuaciones”.*

En cuanto a esta modificación, que como bien sabemos, reduce en gran parte el plazo para que el Ayuntamiento notifique su conformidad o disconformidad con el proyecto e incluso se continuará con el procedimiento en caso de no pronunciarse en el plazo establecido; debemos tener en cuenta el principio de autonomía local consagrado en la Constitución Española⁵⁵. Sobre esto, el Tribunal Constitucional ha aclarado “...sería contrario a la autonomía municipal una participación inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos”⁵⁶.

5. CONCLUSIONES.

Primera.- Como hemos podido comprobar en los antecedentes, la exclusión de licencia urbanística en las actuaciones promovidas por la Administración General del Estado no supone una novedad. Sin embargo, la crisis provocada por el COVID-19 ha vuelto a poner en tela de juicio esta materia, con la modificación introducida por el Real Decreto-ley 35/2020.

Segunda.- Conforme a los principios constitucionales de descentralización, coordinación y autonomía local, el régimen general al que se vienen sometiendo las actuaciones promovidas por la AGE excluye la licencia urbanística pero queda equilibrado al exigir informe municipal de conformidad en el plazo de treinta días, dejando la decisión en manos del Consejo de Ministros y permitiendo la suspensión de las obras por parte del Ayuntamiento. Con lo cual, se produce una coordinación entre Administraciones y un equilibrio entre los intereses locales y los estatales.

Tercera.- La modificación introducida por el Real Decreto-ley 35/2020 podría llegar a suponer un desequilibrio entre los intereses locales y estatales pues la facultad legal de intervención del Ayuntamiento queda muy limitada por la reducción del plazo -de 30 a 5 días- e incluso, cabría la posibilidad de continuar con el procedimiento en caso de que éste no se pronunciase. Debemos preguntarnos si cinco días son suficientes para lograr

⁵⁵ Vid. Artículos 137 y 140 Constitución Española de 1978.

⁵⁶ STC 170/1989 de 19 de octubre (BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 1989).

la coordinación entre administraciones que se pretende pues, parece que se trata de una participación simbólica -como mencionaba el TC- que no garantiza el principio constitucional de autonomía local de forma efectiva.

Cuarta.- Como bien sabemos, la CE establece la competencia exclusiva del Estado sobre las obras públicas de interés general. Estas sobrepasan la facultad municipal, al exceder del concepto de Urbanismo, y por tanto, no se ven sometidas a licencia por su gran envergadura sino que se ve sustituida por otros procedimientos de intervención municipal, como el informe previo. Sin embargo, consideramos que, sería interesante que el concepto de obras públicas de interés general estuviese bien delimitado en la legislación pues, independientemente de los conceptos fijados por la jurisprudencia, sigue siendo difícil delimitar el criterio de interés general, cuál es el límite en que una obra deja de tener interés general y va a necesitar someterse a licencia urbanística.

Quinta.- Es razonable dejar en manos de la Administración General del Estado las obras o infraestructuras, promovidas por la misma, que por sus características escapen de la capacidad de gestión y/o financiación municipal. Sin embargo, esto podría quebrar el principio de autonomía local garantizado constitucionalmente a las entidades locales, en caso de privarlas completamente de su posibilidad de intervenir en asuntos que afecten a sus intereses, provocando una centralización total que no sería compatible con dicho principio.

6. BIBLIOGRAFÍA.

- CHOLBÍ CHACHÁ, F.A.: *El Régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento*. Ed: Wolters Kluwer España, S.A., Madrid, 2018.
- CANO MURCIA, A. *Guía para la iniciación al Derecho Urbanístico*. Ed: Aranzadi, S.A.U., Navarra, 2020.
- DE LA CONCHA BERGILLOS, C.: *Las licencias urbanísticas en VILLAR ROJAS, F.J: Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Aranzadi S.A.U., Madrid, 2010.
- FRANCO ESCOBAR, S.E. *Flexibilidad en los títulos habitantes urbanísticos: de las licencias a las actuaciones exentas* en AA.VV GONZÁLEZ SANFIEL A.M., *Nuevo Derecho Urbanístico: Simplificación, Sostenibilidad, Rehabilitación*. Ed: Aranzadi, S.A.U., Navarra, 2020.
- GONZÁLEZ SANFIEL A.M., *Nuevo Derecho Urbanístico: Simplificación, Sostenibilidad, Rehabilitación*. Ed: Aranzadi, S.A.U., Navarra, 2020.
- SANCHEZ GOYANES, E.: *Derecho Urbanístico de Canarias*. Ed. Wolters Kluwer España S.A., Madrid, 2009.
- SANTOS DÍEZ, R., CASTELAO RODRÍGUEZ, J., CRIADO SÁNCHEZ, A., JALVO MÍNGUEZ, J.: *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*, 9ª ed., Ed: Wolters Kluwer España S.A., Madrid, 2020.