



**Facultad de Derecho**  
Universidad de La Laguna

## **TRABAJO FIN DE GRADO**

Grado en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso 2022/2023

Convocatoria: Marzo

# **EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS EN CANARIAS**

## **THE JURIDICAL REGIME OF THE PLANNING PERMISSIONS IN THE CANARY ISLANDS**



Realizado por el alumno/a D. Javier Padrón Morales

Tutorizado por el Profesor/a D. Andrés M. González Sanfiel.

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas

Área de conocimiento: Derecho Administrativo



**Abstract:** Throughout the history of the urban Law, the planning permission has been considered as the corner stone of citizen intervention in the urbanization process. This regard has diminished in recent years to give more prominence to other administrative acts such as the prior communication or the responsible declaration, whether because of a more simple procedure or lesser administrative participation in the obtainment process of the latter, for the sake of stimulating citizen participation in the city's urbanization, edification, rehabilitation and restauration processes.

This work aims to analyze the figure of the planning permission in the Autonomous Community of Canarias, beginning with its legislative evolution throught both estate and autonomous laws, while also looking at jurisprudence, key element for allowing Autonomous Communitys to develop its own laws in this matter, as it occur with the STC 61/1997. We will also study the permission as a concept, analizing its components, as well as the obtainment process, from the initial application to the final resolution, ending with a brief study on the effect produced by the administrative silence in this figure throught several legal texts.

**Key words:** planning permission, administrative act, administrative silence, urban law, Decree-law 15/2020, Directive 123/2006/EC, Land Law.



**Resumen:** En el transcurso de la historia del derecho urbanístico, la licencia urbanística ha sido considerada como la piedra angular de la intervención ciudadana en el proceso urbanizador. Consideración que ha ido *diminuendo* en años recientes para dar más prominencia a otros actos administrativos como la comunicación previa o la declaración responsable, ya sea por la simplificación en sus trámites o la menor participación de la administración en el procedimiento de concesión de esos últimos, en aras de favorecer la participación ciudadana en la urbanización, edificación, rehabilitación y restauración de la ciudad.

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de la figura de la licencia urbanística en la Comunidad Autónoma de Canarias, comenzando con su evolución legislativa tanto a través de textos estatales como autonómicos, atendiendo también a la jurisprudencia, determinante para permitir a las Comunidades Autónomas el desarrollo de sus propias leyes en esta materia, como ocurrió con la STC 61/1997. Estudiaremos también la licencia como concepto, desgranando los elementos que la componen, al igual que su procedimiento de concesión, desde la solicitud hasta la resolución, finalizando con un breve enfoque acerca del efecto producido por el silencio administrativo en esta figura a lo largo de varios textos legales.

**Palabras clave:** licencia urbanística, acto administrativo, silencio administrativo, derecho urbanístico, Decreto-ley 15/2020, Directiva 123/2006/CE, Ley del Suelo.



## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>2. LOS PRECEDENTES.....</b>	<b>2</b>
<b>2.1 LA REGULACIÓN ESTATAL.....</b>	<b>3</b>
2.1.1 LEY DE 12 DE MAYO DE 1956 SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.....	3
2.1.2 LEY 19/1975, DE 2 DE MAYO, DE REFORMA DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DE SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.....	4
2.1.3 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.....	6
<b>2.2 LA REGULACIÓN AUTONÓMICA.....</b>	<b>7</b>
2.2.1 LEY 3/1985, DE 29 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE URBANISMO Y PROTECCIÓN A LA NATURALEZA.....	7
2.2.2 LEY 5/1987, DE 7 DE ABRIL, SOBRE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO RÚSTICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.....	8
2.2.3 DECRETO LEGISLATIVO 1/2000, DE 8 DE MAYO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS LEYES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE CANARIAS Y DE ESPACIOS NATURALES DE CANARIAS.....	11
<b>2.3 REGULACIÓN VIGENTE.....</b>	<b>12</b>
2.3.1 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 Y EL REAL DECRETO	



2187/1978, DE 23 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA PARA EL DESARROLLO Y APLICACIÓN DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.....	14
2.3.2 LEY 4/2017, DE 13 DE JULIO, DEL SUELO Y DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE CANARIAS.....	16
<b>3. CONCEPTO Y CARACTERES.....</b>	<b>17</b>
3.1. CONCEPTO.....	17
3.2. CARACTERES.....	18
<b>4. SUPUESTOS SOMETIDOS A LICENCIA.....</b>	<b>22</b>
4.1. SUPUESTOS ORIGINALES.....	23
4.2. AMPLIACIÓN TRAS LA REFORMA.....	25
<b>5. COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO.....</b>	<b>31</b>
5.1. COMPETENCIA.....	31
5.2. PROCEDIMIENTO.....	32
5.2.1 FASE DE INICIACIÓN.....	32
5.2.2 FASE DE INSTRUCCIÓN.....	33
5.2.3 FASE RESOLUTORIA.....	34
<b>6. EN PARTICULAR, EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>37</b>
<b>7. CONCLUSIONES.....</b>	<b>43</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>46</b>
8.1 RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS.....	46
8.2 RECURSOS ELECTRÓNICOS (WEBGRAFÍA).....	47



## **Abreviaturas**

art(s)	artículo(s)
AA.VV	Varios Autores
CE	Constitución Española
Ed.	Editorial
ed.	edición
LBRL	Ley de Bases del Régimen Local
LS	Ley de Suelo
LSENPC	Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias
núm.	Número
op. cit	obra citada
p.ej	por ejemplo
pág(s).	página(s)
RDU	Reglamento de Disciplina Urbanística
RGU	Reglamento de Gestión Urbanística
RIPLUC	Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias
RPU	Reglamento de Protección Urbanística
RSCL	Reglamento de Servicios y las Corporaciones Locales
SITCAN	Sistema de Información Territorial de Canarias
ss.	siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TRLSRU	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

## 1. INTRODUCCIÓN

Históricamente, la licencia urbanística ha sido el acto administrativo por excelencia dentro de la potestad autorizatoria otorgada a las Administraciones Públicas en la materia del urbanismo. Y esto es así puesto que de los mecanismos de intervención existentes en nuestra legislación urbanística, la licencia precisa del mayor control previo por parte de la Administración. Este control se traduce en un trámite para comprobar si la actuación que pretende llevar a cabo el promotor solicitante de la licencia es adecuada a Derecho.

Dicho trámite podría calificarse de “engorroso”, debido no solamente a la cantidad de informes y documentos que deberá aportar el promotor junto con la solicitud inicial de licencia, sino también aquellos que debe rebuscar el interesado una vez iniciado el procedimiento y con constante remisión a la legislación sectorial tal y como establece el artículo 342 de la LSENPC<sup>1</sup>, dependiendo de la actuación que quiera llevarse a cabo, dispersando así su regulación, y como consecuencia, dilatando la duración del trámite de concesión.

El Derecho Urbanístico, así como las técnicas que lo componen se encuentran en constante evolución, para mantenerse a la par de su objeto de estudio y regulación, la ciudad, y por extensión la sociedad. Y es difícil recordar un golpe más duro a esta evolución en años recientes que la pandemia de la COVID-19. La crisis sanitaria global ha provocado una

---

<sup>1</sup> Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. (En adelante LSENPC)

crisis que ha tenido, y por desgracia sigue teniendo, graves consecuencias sociales y económicas.

En Canarias, durante la vigencia del estado de alarma que cesó oficialmente el 21 de junio de 2020, con el objetivo, a corto plazo, de paliar las consecuencias económicas sufridas, y a la larga, fomentar una recuperación de los sectores primario, energético, turístico y territorial, se aprobó con carácter urgente el Decreto-ley 15/2020, de 10 de septiembre. Texto que forma parte del objeto de estudio de este trabajo, con la misión de comprobar si las medidas contenidas en dicho texto, principalmente las centradas en la figura de la licencia urbanística, han, efectivamente logrado su cometido. Para ello, haremos un análisis teórico de las licencias urbanísticas, su evolución histórica a través de varios textos legales tanto estatales como canarios, así como su régimen jurídico, el trámite para su otorgamiento y las modificaciones realizadas a la LSENPC por el Decreto-ley, con especial mención del supuesto del silencio administrativo y su influencia en esta figura.

## **2. LOS PRECEDENTES**

En nuestro país, a principios del siglo XIX, el urbanismo tendría un carácter eminentemente expansionista<sup>2</sup>, consecuencia del traslado masivo de población y su consecuente concentración en núcleos de población fruto de la revolución industrial. Con ella, se obliga a buscar mayores espacios para

---

<sup>2</sup> PEMÁN GAVÍN, I. Evolución de la legislación urbanística en España en *Jornadas sobre urbanismo, planeamiento y carreteras*. Disponible en <http://www.consultores-urbanismo.com/archivos/documentos/ca46c1b9512a7a8315fa3c5a946e8265.pdf> (Fecha de última consulta: 17 de diciembre de 2022).



el acomodo físico de la población y, también, para su desenvolvimiento económico y, en consecuencia, a saltar por encima o a destruir materialmente las antiguas cercas que no solo limitaban el crecimiento físico de la ciudad, sino que constituían todavía una autentica barrera aduanera<sup>3</sup>.

## 2.1 LA REGULACIÓN ESTATAL

### 2.1.1 LEY DE 12 DE MAYO DE 1956 SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

Este fue el primer texto legal a nivel estatal que, junto al Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales<sup>4</sup> otorgó a la figura de la licencia una seguridad jurídica nunca antes vista, pues de su exposición de motivos se desprende el objetivo de centralizar y organizar la normativa en materia de ordenación urbanística, constituida por aquel entonces por las Leyes de Ensanche y Extensión de 1892, la Ley de Saneamiento y Mejora Interior de 1895, Solares de 1945 y la Ley de Régimen Local, así como *otros preceptos de muy vario rango jerárquico o con ámbito limitado a ciertas ciudades insuficientes para afrontar y resolver la ordenación urbanística en las dimensiones que el crecimiento demográfico requiere y las técnicas modernas aconsejan*<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2019). “El Derecho Urbanístico en España: evolución histórica”, *Manual de Derecho Urbanístico* (26ª Edición). Ed. Civitas. Navarra. 2019 (Recurso electrónico).

<sup>4</sup> Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, en adelante RSCL.

<sup>5</sup> Punto 1º, párrafo 2º exposición de motivos.

De esta manera, la LS 1956 regulaba las actuaciones sujetas a este título habilitante con remisión expresa al RSCL para su procedimiento de otorgamiento. Esta ley ya contemplaba ciertas actuaciones que se mantienen en la legislación actual, debido a su interés general, como pueden ser las parcelaciones y reparcelaciones, los movimientos de tierras, las demoliciones y las edificaciones de nueva planta (art. 165.1), permitiendo también la aplicación supletoria de los Planes de ordenación, en los que se podían someter al régimen de licencia otras actuaciones no contempladas expresamente en esta ley.

#### 2.1.2 LEY 19/1975, DE 2 DE MAYO, DE REFORMA DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DE SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

Esta reforma marca un antes y un después en la figura de la licencia urbanística, como bien señala la exposición de motivos *se reafirma el principio capital, de someter a control administrativo todos los actos que signifiquen una transformación material de los terrenos o del espacio.*

Se refuerza el papel que desempeña la licencia, sobre todo en las actuaciones de restablecimiento de la legalidad urbanística, con especial atención a aquellas construcciones llevadas a término sin la solicitud de licencia previa. Mientras que en la ley anterior únicamente se preveía la suspensión de obras pendientes sin título habilitante, esta reforma añade aquellos supuestos en los que la obra ya ha sido terminada, estableciéndose además, que debe ser el infractor, una vez ordenada la suspensión de la obra ilegal, quien subsane esta situación mediante la solicitud de la oportuna licencia (art. 171.2), contemplándose un régimen sancionador no solamente

para el promotor que obre sin licencia, sino también para aquellos funcionarios de la administración pública que participen en el otorgamiento de dicho título con el conocimiento de que la actuación pretendida es contraria a derecho (art. 215 bis).

Otro elemento de gran importancia introducido por primera vez en esta ley, es el silencio administrativo desestimatorio (art. 165.3), que posteriormente analizaremos con más detalle, sentando las bases de la legislación actual en esta materia e implantando un principio fundamental: la no contravención de la legalidad como requisito sustantivo del silencio estimatorio.

En los años siguientes, y para un mayor desarrollo de este texto legal se redactaron varios reglamentos en los que se ampliaba la regulación normativa de ciertos aspectos relativos a la licencia urbanística, entre los que se destacan supuestos de suspensión de licencias (arts. 117 y ss. RD 2159/1978 RPU<sup>6</sup>), la intervención y facultades de la administración pública en su procedimiento de concesión (arts. 19, 40, 104... RD 3288/1978 RGU<sup>7</sup>) o simplemente aumentando el número de actuaciones sujetas con carácter ejemplificativo mediante el artículo 1 RDU<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

<sup>7</sup> Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.

<sup>8</sup> Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

### 2.1.3 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

Primera ley de suelo redactada con posterioridad a la Constitución de 1978. En materia de licencias no introdujo ningún cambio notable, pero es conveniente señalarla debido a que gran parte de esta fue declarada inconstitucional por la STC 61/1997<sup>9</sup>, resultando en el nacimiento de un nuevo orden competencial instaurado por la norma suprema, en el cual, las Comunidades Autónomas asumen la competencia normativa exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda en concordancia e interpretación de los artículos 148 y 149 CE.

Uno de los artículos objeto de impugnación fue el 242.1, que dicta: “Todo acto de edificación requerirá la preceptiva licencia municipal”, aduciendo la Generalidad de Cataluña que la competencia para tipificar que actos se encuentran sujetos a títulos habilitantes corresponde a quien tenga la competencia en materia urbanística. El Pleno, por otro lado, argumenta que este artículo en cuestión se encuentra íntimamente relacionado con el art. 33 TRLS<sup>10</sup>, relativo al derecho de edificación, que responde “*a la lógica interna de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos de la propiedad urbana, regulación que compete al Estado en virtud del art. 149.1.1 CE*”<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997. REF: BOE-T-1997-8872

<sup>10</sup> Art. 33 TRLS 1992: “El otorgamiento de la licencia determinará la adquisición del derecho a edificar, siempre que el proyecto presentado fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable”.

<sup>11</sup> Fundamentos jurídico 34.

Por otra parte, si fueron declarados inconstitucionales los apartados 2 a 5 del mismo artículo, en virtud del art. 149.1.18° CE. Así como la disposición derogatoria única del texto de 1992, convirtiéndose el texto refundido de 1976 en derecho supletorio estatal, así como sus reglamentos de desarrollo, estableciéndose el reparto competencial entre CCAA y Estado, pudiendo el último, regular, entre otras cuestiones, las situaciones básicas de suelo.

## 2.1 LA REGULACIÓN AUTONÓMICA

### 2.1.1 LEY 3/1985, DE 29 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE URBANISMO Y PROTECCIÓN A LA NATURALEZA

Con la constitución de Canarias como Comunidad Autónoma en 1982 surgió por parte del legislador autonómico la necesidad de regular ciertos aspectos incidentes en la protección del medio ambiente, materia que aunque compete como legislación básica, como se indica en la exposición de motivos de la *Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza*, exclusivamente al Estado por la Constitución en su artículo 149.1.23°, este mismo artículo de la norma suprema faculta a las CCAA para establecer normas adicionales de protección.

Ese concretamente es el propósito de esta ley, establecer “*una serie de medidas de salvaguarda del medio ambiente y de los espacios naturales, sirviéndose de técnicas de carácter urbanístico, encajadas en el marco de competencias exclusivas de las comunidades autónomas*”, necesarias, entiende el legislador, debido a la especial atención que requieren estas

materias en un territorio insular de superficie reducida, como son las Islas Canarias, atención que además, no fue prestada por la LS 1976 al tratarse de un texto legal cuya regulación de las situaciones de suelo, y más concretamente, de las técnicas de intervención, se llevó a cabo de una manera generalizada y conjunta para todo el territorio español, sin tener en cuenta las circunstancias y particularidades de cada una de las Comunidades Autónomas.

En materia de licencias urbanísticas, la *Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza*, amplió en gran número los supuestos sometidos a licencia comprendidos en el artículo 178 LS 1976, actuaciones que curiosamente, a pesar de ampliaciones y modificaciones, se mantienen todas en la legislación de suelo vigente, poniendo de relieve la importancia que conlleva la correcta realización de estas actuaciones en un territorio donde su errónea ejecución acarrearía consecuencias negativas tanto en el ámbito medioambiental como paisajístico.

#### 2.1.2 LEY 5/1987, DE 7 DE ABRIL, SOBRE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO RÚSTICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

Con este texto legal se realiza nuevamente una apreciación por el legislador canario acerca del carácter *excesivamente genérico* de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, destacando la especial atención que el texto estatal otorga a las clases de suelo urbano y urbanizable, resultando de forma



simultánea en un desprestigio hacia la olvidada tercera clase<sup>12</sup>: el suelo no urbanizable o rústico. El propio legislador expresa su motivación adecuadamente al decir: *la propia denominación en negativo, que la ley hace del suelo que va a quedar desvinculado del proceso urbanizador, le confiere a aquel un carácter residual, no deseable, y en todo caso, impropio del papel relevante que el suelo rústico ostenta en el equilibrio natural de las distintas islas del archipiélago.*

Es por ello, que al amparo de las competencias exclusivas en materia urbanística otorgadas a las comunidades autónomas por la Constitución, fue objeto de esta ley otorgarle a esta clase de suelo un régimen jurídico propio de garantías comparable al que ostentan las otras clases de suelo en la legislación estatal.

Se introducen las categorías de suelo rústico<sup>13</sup>, con el objetivo de proceder a su aprovechamiento de una manera legal y ordenada, llevándose a cabo las modificaciones oportunas en materia de actos autorizatorios, reforzando su procedimiento de otorgamiento, al involucrar en este, por ejemplo, a la consejería de agricultura cuando se pretenda la segregación o división de una finca rústica no prevista o no prohibida expresamente por el planeamiento<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> El artículo 80 TRLS 1976 otorga al suelo no urbanizable un carácter residual al establecer que serán considerados como tal los suelos que no se incluyan en el planeamiento bajo otra denominación.

<sup>13</sup> En el artículo 8 se contemplan por primera vez, con sus correspondientes definiciones, el suelo rústico forestal, de cumbre, potencialmente productivo, de protección, litoral y costero, suelo rústico de asentamiento rural y el residual.

<sup>14</sup> Artículo. 9.2.A Ley 5/1987

También se fortalece la presencia de esta clase de suelo en los instrumentos de planeamiento, impidiéndose las actuaciones no estén expresamente previstas en el Plan. Igualmente, y de forma excepcional, se podrá expedir licencia urbanística para la realización de actuaciones no previstas en el planeamiento, pero tampoco impedidas expresamente por la ley, cuando se compruebe su adecuación *a las determinaciones urbanísticas de uso, volumen, estética, superficie, forma, porcentaje de suelo para cultivos o plantaciones, cerramientos y distancias máximas de las edificaciones a linderos y caminos señalados en el planeamiento... para cada categoría y área de suelo rustico o, en su defecto, de las determinaciones legales materiales de ordenación contenidas en el artículo 7.*

En papel, esta ley podría haber sido la anhelada solución frente a un problema que lleva adoleciendo a nuestra comunidad autónoma mucho tiempo: la excesiva cantidad de viviendas de construcción ilegal, más concretamente, aquellas realizadas sobre suelo rústico. Con posterioridad se promulgó la ineficaz Ley de Disciplina Urbanística de mayo de 1990 (Ley 7/1990) para encontrar una solución respecto a las estimadas 30.000 construcciones irregulares en el Archipiélago, barajando la Administración tres posibles vías resolutorias: la legalización o amnistía urbanística, la aplicación tajante del orden urbanístico o la integración de estas construcciones en el régimen de fuera de ordenación<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> MARTÍN FERNÁNDEZ, C.S. *El proceso reciente de regulación de la vivienda ilegal en Canarias (1996-2009)* en Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. Nº 57. 2011. Pág. 105. Disponible en <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1377/1300> (Fecha de última consulta: 27 de diciembre de 2022).



Pero al llevar a esta ley a la práctica, fueron varios los factores que impidieron su aplicación eficaz, destacando MARTÍN FERNÁNDEZ en su trabajo *El proceso reciente de regulación de la vivienda ilegal en Canarias* entre los más relevantes la ausencia de recursos y de funcionarios especializados en materia urbanística y por consiguiente, la imposibilidad de llevar a cabo el planeamiento, figura a la cual la ley otorgó un papel esencial no solamente en la regulación del suelo rustico, sino también para hacer frente al gran aumento en el número de construcciones ilegales, y la consecuente descentralización de las competencias en materia urbanística entre las diferentes administraciones. Esto tuvo como resultado una asunción excesiva de competencias por parte de los alcaldes, que tuvieron que hacer frente al crecimiento urbano a través de una gestión personalista que pervive actualmente<sup>16</sup>.

### 2.2.3 DECRETO LEGISLATIVO 1/2000, DE 8 DE MAYO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS LEYES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE CANARIAS Y DE ESPACIOS NATURALES DE CANARIAS

Se señala en el preámbulo de este texto refundido la intención de unificar la legislación urbanística canaria, armonizando la regulación contenida en la Ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias con los preceptos de la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias.

---

<sup>16</sup> MARTÍN FERNÁNDEZ, C, S.: *op. cit.*, pág 102.

Estas leyes se formularon en respuesta al reparto competencial establecido por la Constitución de 1978, ratificado posteriormente por la sentencia 61/1997, en virtud del artículo 148.1.3º de la misma y encontrándose legitimado el legislador por el artículo 30 del Estatuto de Autonomía.

La figura de la licencia urbanística ya venía regulada en los artículos 166 a 172 de la Ley 9/1999, realizando el texto refundido del 2000 algunas modificaciones como la supresión de la letra h) del art. 166 relativo a las actuaciones sujetas a licencia y sustituyendo el título habilitante para aquel supuesto<sup>17</sup>, por la novedosa declaración responsable, prevista para aquellos actos que consistan en un uso del suelo con escaso impacto o repercusiones medioambientales. Como veremos después, esta figura, junto con la comunicación previa, adquirirá más importancia a causa del menor papel que interpreta la administración en sus respectivos trámites.

### 2.3 RÉGIMEN VIGENTE

La transposición realizada por el legislador estatal de la Directiva de Servicios<sup>18</sup>, mediante una interpretación del principio de proporcionalidad, llevó a la conclusión de que la potestad de intervención de la Administración Pública debe llevarse a cabo de una manera que resulte lo menos gravosa y limitativa de la libertad para el interesado<sup>19</sup>, así como en el

---

<sup>17</sup> La primera utilización y ocupación de las edificaciones e instalaciones en general.

<sup>18</sup> Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior (también conocida como Directiva “Bolkenstein” o más comúnmente, y como nos referiremos a ella en adelante, Directiva “de Servicios”).

<sup>19</sup> VAQUER CABALLERÍA, M., “La intervención administrativa sobre la edificación y los usos de suelo y el principio de proporcionalidad: Licencias, comunicaciones previas y

ejercicio de su derecho de propiedad (art. 39.bis LRJPAC<sup>20</sup>), traduciéndose esto en una mayor importancia otorgada a las figuras de la comunicación previa y la declaración responsable, en detrimento de la licencia urbanística, con el objeto de revisar y simplificar los procedimientos de esta clase. Este cambio en la estructura de los títulos habilitantes no se ha fundamentado de manera exclusiva en el principio de proporcionalidad, sino que se ha visto reforzado por los principios de menor intervención y de economía procedimental<sup>21</sup>. El primero de ellos al establecer la comunicación previa como el título de intervención por defecto, a falta de previsión expresa de otro distinto (art. 332.1.t LSENPC), y el segundo, al exonerar de licencia urbanística aquellas actuaciones en las que ya haya intervenido la misma Administración municipal (arts. 331.2 y 331.4 LSENPC).

No es ningún secreto que el procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas reviste cierta complejidad, por no hablar de su dilación en el tiempo, elementos que entraremos a analizar más adelante. Dicha complejidad y el hecho de que la licencia deba ser expedida mediante un acto administrativo con obligación de resolver, ha llevado a las Administraciones Públicas a limitar su intervención, agilizando los trámites y simplificando los procedimientos autorizatorios.

---

declaraciones responsables”, en *Autorizaciones y licencias hoy*, dirigido por Luciano Parejo Alfonso, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, página 53.

<sup>20</sup> Artículo relativo a los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Su equivalente actual sería el artículo 129 de la Ley 39/2015.

<sup>21</sup> OROZCO MUÑOZ, M. “Novedades en materia de intervención urbanística en la nueva legislación del suelo de Canarias” en *Práctica Urbanística: Revista de Derecho Urbanístico* n°158, 1 de mayo de 2019. Ed. Wolters Kluwer. Págs. 2 y 3.

Un problema saldría a la superficie si se intentara esta simplificación sobre la figura de la licencia, digamos por ejemplo, eliminando su límite temporal o la posibilidad de suspender una obra en curso, pues en este caso, se estaría sacrificando el principio de seguridad jurídica para favorecer la fluidez de estos procedimientos. Por ello, al legislador solo le queda una alternativa en la que no se sacrificaría ningún principio en aras de otro. Por suerte, esta actuación no solo está contemplada en la ley, sino que además se incentiva como respuesta a los constantes cambios que ocurren en nuestra sociedad, y que, precisamente, entre otras cosas, es lo que se hizo en el Real Decreto: cambiar el régimen de sujeción de ciertas actuaciones del de la licencia a el de comunicación previa o declaración responsable.

2.3.1 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 Y EL REAL DECRETO 2187/1978, DE 23 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA PARA EL DESARROLLO Y APLICACIÓN DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.

La LS 2015 hace escasa mención de la licencia urbanística, pues en consecuencia al deslinde competencial fruto de la STC 61/1997, este texto refundido respeta las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, limitando su objeto en sentar las bases de las condiciones básicas de suelo en todo el territorio nacional, comprendidas en el artículo 1 de la misma (a. igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes

constitucionales, relacionados con el suelo y b. Desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, favoreciendo actuaciones de rehabilitación y regeneración de los tejidos urbanos ya existentes) competencia que sí viene atribuida con carácter exclusivo al legislador estatal en virtud del artículo 149.1.1ª CE.

Ahora bien, en la materia que nos concierne, demos acudir al Real Decreto 2187/1978, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística, que mantiene su vigencia a día de hoy, al igual que la Ley que desarrolla (con aplicación de carácter supletorio), tal y como se establece en la exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, para “evitar el fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación estatal en la materia”.

RAMÓN FERNÁNDEZ señala que en general, no ha habido réplica por parte de los legisladores autonómicos a estos reglamentos de desarrollo<sup>22</sup>, si bien cabe plantearse que no es del todo cierto, pues en materia de licencias, él mismo señala que el artículo 1 RDU amplía la lista de actuaciones del artículo 178 de la Ley de Suelo 1976 con carácter ejemplificativo, pero a su vez, el punto 18º del artículo primero del reglamento, somete a previa licencia *en general, a los demás actos que contemplen los Planes, Normas u Ordenanzas*, adelantándose a su tiempo y previendo el reparto competencial que permitiría a las Comunidades Autónomas no solamente redactar sus propias leyes de Suelo atendiendo a las características propias de cada Comunidad, olvidadas por el legislador estatal, sino también, y como ocurre

---

<sup>22</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.* (Recurso electrónico).

en Canarias, facilitar el desarrollo de estas leyes autonómicas mediante la aprobación de decretos (art. 330.2 LSENPC).

### 2.3.2 LEY 4/2017, DE 13 DE JULIO, DEL SUELO Y DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE CANARIAS

Nos encontramos ante la actual ley de Suelo de ámbito territorial aplicable en Canarias, texto que revisaremos con posterioridad cuando analicemos las actuaciones para las cuales exige el otorgamiento previo de licencia, así como el procedimiento para su obtención, deteniéndonos en el apartado referente al sentido del silencio administrativo que produce la inactividad de la Administración en estos procedimientos. En referencia a esto último, el legislador autonómico nos hace un adelanto de su posición al decir que *en el caso de las licencias, se tiene en cuenta el carácter negativo del silencio administrativo que resulta de la legislación estatal de suelo para los supuestos más relevante, por más que se trate de una solución contraria a la tradición del derecho urbanístico español*<sup>23</sup>.

El contenido de esta ley de suelo respecto de la intervención de las administraciones en los títulos autorizatorios también se ha visto influido por la Directiva de Servicios, entrando en vigor el 28 de diciembre de 2009. Como adelantamos anteriormente, aunque esta directiva a simple vista no parece que deba influir en el funcionamiento de las administraciones públicas, el legislador estatal trasladó esta directiva al orden administrativo con el principio de proporcionalidad como principal argumento, resultando en un fortalecimiento de la comunicación previa y la declaración

---

<sup>23</sup> Apartado 12º del preámbulo, párrafo 2, página 16.

responsable, al jugar la administración en estas figuras un papel más limitado y por consiguiente resultando en una menor limitación del derecho de propiedad, que se intenta hacer valer por los interesados frente a las restricciones impuestas por la ley.

### 3. CONCEPTO Y CARACTERES DE LA LICENCIA URBANÍSTICA

#### 3.1 CONCEPTO

En las *Lecciones de Derecho urbanístico de Canarias* se define la licencia urbanística como *“aquel acto administrativo de autorización mediante el cual la Administración urbanística realiza un control reglado de legalidad sobre las obras, usos o cualquier acto de transformación o intervención urbanística que se solicita por el promotor con carácter previa a su realización, en las que se valoran las condiciones objetivas y no las subjetivas”*<sup>24</sup>.

Por su parte la jurisprudencia ha definido la licencia urbanística como *“un acto administrativo de naturaleza reglada, mediante el cual la Administración actúa con un control preventivo sobre la actividad de los administrados para asegurar que el aprovechamiento de los terrenos que se pretende llevar a cabo se ajusta a la ordenación urbanística”*<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> VILLAR ROJAS, F.J., HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., Lección 8ª. “La intervención administrativa”. *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Civitas. Pamplona. 2022, pág. 224

<sup>25</sup> STS Sala 3ª de 25 de mayo de 1991 (ECLI:ES:TS:1991:15575). El ponente de esta sentencia fue Javier Delgado Barrio, quien fuera Presidente del Tribunal Supremo entre 1996 y 2001 y posteriormente magistrado del Tribunal Constitucional hasta 2012.

En definitiva, la licencia urbanística pertenece a la categoría de los actos administrativos de carácter autorizatorio, actos declarativos de derechos, a los que habrá que aplicar el régimen jurídico general de tales actos y las garantías que el ordenamiento prevé para esta clase de actos administrativos.

### 3.2 CARACTERES

De las definiciones anteriormente expuestas, así como de los datos recogidos por la legislación pueden extraerse los siguientes caracteres conformadores de la licencia, enumerados en el manual de *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*<sup>26</sup>, procediendo a continuación, a su desglose y enlace con los principios del derecho urbanístico.

Así pues, en primer lugar, la licencia urbanística es un acto administrativo, definido por ZANOBINI como “*cualquier acto de declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa*”<sup>27</sup>.

La Administración llevará a cabo un control reglado, esto es, no discrecional, (si bien cabe concebir excepcionalmente un componente discrecional en supuestos especiales como la licencia provisional o en precario en suelo rústico del art. 32.2 LSENPC<sup>28</sup>) y comprobará si la actuación planteada por el interesado está efectivamente sujeta a licencia

---

<sup>26</sup> VILLAR ROJAS, F.J., HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., GONZÁLEZ SANFIEL, A.M.: *op. cit.*, pág. 225

<sup>27</sup> Concepto posteriormente complementado por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y GARCÍA DE ENTERRÍA. “Capítulo X. Los actos administrativos: Concepto y elementos” en *Curso de Derecho Administrativo I* (20ª ed). para señalar que la potestad utilizada es distinta de la reglamentaria.

<sup>28</sup> OROZCO MUÑOZ, M.: *op. cit.*, pág. 3.



atendiendo a la legislación vigente en el momento en que se dicte la resolución que ponga fin al procedimiento<sup>29</sup>. Este control, además, será previo al acto administrativo, debido al potencial impacto que tendrá la realización de la actuación tanto a efectos medioambientales, así como urbanísticos y respecto de terceros ajenos que podrían verse afectados por dicha actuación. Deberá seguirse el procedimiento legalmente establecido para su otorgamiento sin perjuicio de que la resolución final sea declarada posteriormente nula de pleno derecho en virtud del artículo 47.1 Ley 39/2015<sup>30</sup>.

De esta manera, el sujeto titular de las potestades administrativas se encontrará con el deber de respetar el principio de legalidad en todo momento, tanto en la forma de llevar a cabo el control reglado, siguiendo el procedimiento establecido en la legislación y únicamente respecto de las actuaciones contenidas en esta<sup>31</sup>, como en el momento de realizarlo y dictar la resolución finalizadora del procedimiento, pues podría suceder que durante el trámite se apruebe una reforma eliminando el supuesto objeto del procedimiento, y por tanto, el trámite que a priori podría resultar en una resolución favorable para el interesado, termina siendo todo lo contrario.

En segundo lugar, es de naturaleza autorizatoria, pues con posterioridad al control reglado mencionado anteriormente, si este resulta favorable,

---

<sup>29</sup> Artículo 339.2 LSENPC.

<sup>30</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP). Artículo relativo a las causas de nulidad de los actos administrativos, con especial atención a las letras b); los dictados por órgano incompetente, e); los dictados prescindiendo del procedimiento establecido y f); actos contrarios al ordenamiento jurídico.

<sup>31</sup> Los supuestos sometidos a licencia del artículo 330 LSENPC son tasados (*numerus clausus*), no pudiéndose tramitar solicitud de licencia respecto de aquellas actuaciones no contempladas en este precepto.

habilitará al interesado para llevar a cabo la actuación en cuestión. Enlazada con su naturaleza se encuentra el sentido de la autorización, en función de si efectivamente la actuación edificatoria pretendida por el promotor es adecuada a derecho o no, en cuyo caso, la resolución será estimatoria o desestimatoria, respectivamente. Estos son los dos sentidos de la resolución a grandes rasgos, pero posteriormente, al revisar el procedimiento de otorgamiento de las licencias veremos que dicha resolución puede contener otros pronunciamientos distintos.

Esta naturaleza autorizatoria está relacionada con el principio de participación ciudadana en la urbanización, independientemente del sentido de la resolución final, ya que, y como veremos con posterioridad, el trámite de solicitud de licencia urbanística es un procedimiento que únicamente puede iniciarse a instancia del interesado. Si el procedimiento resulta desestimatorio, el particular no podrá ser partícipe de forma directa en la urbanización, pero es discutible que sí lo ha sido indirectamente al seguir los trámites previstos legalmente para ello, aunque solamente en potencia. Por otro lado, y como resulta obvio, si la resolución es favorable, el particular podrá actuar activa y directamente sobre la urbanización, pues como bien dice ENÉRIZ OLAECHEA, en un Estado democrático de Derecho, la creación de la ciudad por los poderes públicos no puede hacerse el margen de quienes viven en ella: los ciudadanos<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> ENÉRIZ OLAECHEA, F, J. *Los principios informadores del derecho urbanístico y su reflejo en la legislación de Navarra*. En Revista Jurídica de Navarra, julio-diciembre, 2005. N° 40. Disponible en <http://academica-e.unavarra.es/handle/2454/27329?show=full> (Fecha de última consulta: 10 de febrero de 2023).

Este principio se encuentra consagrado en nuestra legislación autonómica en el artículo 6 LSENPC, más concretamente, y siendo los preceptos aplicables en materia de licencias, la letra b) del apartado 1º: *“iniciativa, promoción, gestión y desarrollo de actividades necesarias para hacer efectivos sus derechos en relación con los usos del suelo y de las edificaciones”* y el 2º de dicho artículo: *“las administraciones deberán adoptar las medidas necesarias para fomentar la más amplia participación ciudadana... y permitir la presentación de iniciativas particulares, sin otras limitaciones que las generales establecidas en las leyes”*.

En resumen, la licencia urbanística tiene el papel de herramienta esencial para que los ciudadanos hagan un uso activo de su derecho de propiedad, sin más limitaciones de las establecidas en la ley. Además, el titular de la licencia, bajo el principio de responsabilidad en todos sus ámbitos (ético, moral, patrimonial y en casos excepcionales, incluso penal), deberá cumplir con las condiciones técnicas y de seguridad pertinentes para el desarrollo correcto de su actuación<sup>33</sup>.

Este título habilitante, deberá otorgarse también, como predica el artículo 339.3 LSENPC, sin perjuicio de terceros, *una garantía implícita, o conditio iuris en favor de quienes tienen títulos otorgados o derechos reconocidos* (en nuestro caso, el tercero ajeno a la licencia), *frente a la concesión de nuevos derechos, autorizaciones o privilegios que vienen a perturbar las situaciones consolidadas con anterioridad*<sup>34</sup> (el sujeto autorizado mediante

---

<sup>33</sup> Artículo 339.4 LSENPC.

<sup>34</sup> LÓPEZ MENUDO, F; La vieja clausula “sin perjuicio de tercero” y la administración del porvenir. *Revista de Administración Pública*. ISSN: 0034-7639, núm. 191, Madrid, mayo-agosto (2013), pág. 463. Disponible en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021->

la concesión de licencia). Se argumenta por el autor de este artículo, LÓPEZ MENUDO, que esta cláusula en la actualidad se ha convertido en una herramienta de la que hace uso la administración pública para “inhibirse” respecto de un conflicto *interpartes*, atribuyendo la carga de la prueba al tercero perjudicado y otorgando la competencia para resolver a los jueces del ordenamiento civil, pero este es un tema que no nos ocupa en este trabajo.

En tercer lugar, es de carácter real, pues el artículo 348 LSENPC<sup>35</sup> permite su transmisión y con respecto al control realizado por la Administración, esta se centrará exclusivamente en el objeto, sin entrar a valorar, y que por tanto influyan, las circunstancias personales del solicitante. Lo que es objeto de juicio por parte de la administración es la situación del suelo del cual se pretende su transformación mediante la solicitud de licencia, ya sea comprobando que el suelo en cuestión tenga la condición de solar, remitiéndose al planeamiento para examinar las actuaciones que según este puedan llevarse a término o refiriendo a la legislación sectorial para conocer que documentación debe presentarse.

#### **4. SUPUESTOS SOMETIDOS A LICENCIA**

Los supuestos sometidos a licencia en la Comunidad Autónoma de Canarias están tasados y son exclusivamente los contemplados en el artículo 330

---

[12/36680franciscolopezmenudorap191.pdf](#) (Fecha de última consulta: 13 de diciembre de 2022).

<sup>35</sup> Dicha transmisión debe ser comunicada a la Administración, para que sea efectiva. En defecto de esta comunicación, tanto el transmitente como el receptor serán responsables.

LSENPC<sup>36</sup>, en aplicación del principio de proporcionalidad, al someter a este régimen las actuaciones que presenten una mayor relevancia material o jurídica, correlativas al riesgo cualificado que supondría privarlas de un control previo autorizador<sup>37</sup>. En las *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias* se clasifican de la siguiente manera<sup>38</sup>, distinguiendo por nuestra parte, entre supuestos “originales” y aquellos introducidos o modificados por el Decreto Ley:

#### 4.1 SUPUESTOS ORIGINALES

Operaciones jurídicas de división de fincas: las parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación (a); la constitución y modificación de complejos inmobiliarios, salvo en los casos en que legalmente quede exonerada su autorización administrativa<sup>39</sup> (h). Estos supuestos exonerados de título habilitante son aquellos a los que se refiere el artículo 331.2 cuando a) “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, ya por vía de informe, ya a través de emisión de los actos administrativos autorizatorios u aprobatorios” y b) “El proyecto o actuación aprobada presente el suficiente grado de detalle para que la administración municipal

---

<sup>36</sup> Precepto deslegalizado, permitiéndose de forma expresa su modificación mediante decreto, tal y como establece el apartado 2 de este artículo.

<sup>37</sup> OROZCO MUÑOZ, M.: *op. cit.*, págs. 2 y 3.

<sup>38</sup> VILLAR ROJAS, F.J., HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., GONZÁLEZ SANFIEL, A.M.: *op. cit.*, pág. 225

<sup>39</sup> Artículo 26.1.b RIUC: “Se considera como situación de complejo inmobiliario todo régimen de organización unitaria de la propiedad inmobiliaria donde se distingan elementos comunes y elementos privativos, siempre que estos comprendan elementos fraccionados del suelo”.

haya podido pronunciarse sobre la adecuación a la legalidad urbanística de su ejecución y emplazamiento”.

Actuaciones de transformación del suelo, vuelo o subsuelo: los desmontes, las explanaciones, los abancalamientos y aquellos movimientos de tierra que excedan de la practica ordinaria de labores agrícolas (b); obras de nueva planta (c); la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes (d); obras de modificación cualificada de edificaciones – ampliación, modificación general de fachadas- (f); la acumulación de vertidos y el depósito de materiales ajenos a las características propias del paisaje natural, salvo que se encuentren sujetas a otro título o régimen legal distinto (j).

Por su afección a valores naturales, culturales o públicos: apertura, modificación y pavimentación de caminos (k); presas, balsas, puertos de abrigo (l); talas de árboles en diferentes variables (e, tala derivada de legislación de dominio público y n, talas no autorizadas en el medio rural por los órganos competentes en materia agraria y forestal); intervención en los bienes protegidos o catalogados, atendiendo, en los últimos al nivel de protección otorgado por la ley del patrimonio histórico (i); la instalación de andamiaje, maquinaria, grúas y apeos sobre la calzada o sobre la acera si, en este último caso, no se permite un paso libre de 1,20 metros (p); los actos de construcción y edificación en los puertos, aeropuertos y estaciones destinadas al transporte terrestre, así como en sus zonas de servicio (m); la habilitación de edificaciones o instalaciones preexistentes para uso complementario de vivienda de guarda y custodia de explotaciones agrarias (s).

Por su excepcionalidad jurídica: la legalización de cualquier actuación sujeta a licencia o a comunicación previa (ñ), salvo en los casos en que se permia por esta última; la realización de usos y construcciones de interés público o social en suelo rustico (o); actuaciones cualificadas en construcciones fuera de ordenación (r).

Por opción del propietario: el artículo 332.3 LSENPC<sup>40</sup> faculta al interesado a solicitar licencia incluso en aquellos supuestos que se encuentren sometidos al régimen de comunicación previa, por la razón que sea, no pudiendo la administración negarse a tramitar dicha solicitud debido a la obligación de resolver<sup>41</sup>.

#### 4.2 AMPLIACIÓN TRAS LA REFORMA

Como adelantamos en la introducción de este trabajo, el Gobierno de Canarias tramitó por urgencia el Decreto-Ley 15/2020 durante la vigencia del estado de alarma, con el objetivo de paliar las consecuencias económicas y sociales fruto de la pandemia de la Covid-19. Consecuencias que han resultado en un duro revés a la economía de nuestra Comunidad Autónoma, a través de un enorme descenso en la principal fuente de ingresos de Canarias: el sector servicios, más concretamente el turismo. Reflejado de

---

<sup>40</sup> Artículo 332.3: “Los ayuntamientos vendrán obligados a la tramitación y resolución de las solicitudes de licencia que se formulen por los interesados aun en el supuesto de que la actuación para la que se solicite esté sujeta al régimen de comunicación previa. En el primer trámite subsiguiente a la presentación de la solicitud, el ayuntamiento deberá informar al interesado sobre su derecho a acogerse al régimen de comunicación previa y de desistir, en cualquier momento, del procedimiento iniciado”.

<sup>41</sup> Obligación de resolver contenida en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

esta manera en el propio Decreto cuando en la exposición de motivos<sup>42</sup> proceden a indicar datos sobre la economía del archipiélago canario. Así, por ejemplo, “el Instituto Nacional de Estadística informa que en Canarias la tasa anual de la cifra de negocios del Sector Servicios de Mercado disminuyó en junio de 2020 un 35,2% respecto a junio de 2019, la segunda mayor caída en todo el Estado”.

Ciñéndonos a lo que nos ocupa, en materia de licencias urbanísticas, el decreto, a grandes rasgos, hace una de estas dos cosas: la primera, declarar exentas de título habilitante actuaciones que previamente estaban sujetas al régimen de licencia (p.ej: los proyectos de instalaciones de producción eléctrica a partir de fuentes renovables, en cuyo procedimiento de autorización sustantiva energética se haya consultado al Ayuntamiento afectado, a través de informe preceptivo y vinculante<sup>43</sup>); o la segunda, sustituir el régimen de actuaciones previamente sujetas a licencia urbanística, por el de comunicación previa o declaración responsable (p.e: las actuaciones de renovación y modernización turística que no conlleven obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta, ni que supongan ampliación de volumen o edificabilidad), esta última, en palabras del decreto, y como veremos más adelante al analizar el procedimiento de otorgamiento de licencias, con el objetivo de agilizar los trámites de actuaciones de renovación y modernización turística.

---

<sup>42</sup> Segundo apartado de la exposición de motivos, donde también, posteriormente, y con referencia al turismo señalan que Canarias experimentó en marzo de 2020 una caída del 65,69% en el número de turistas extranjeros

<sup>43</sup> Párrafo 4º de la exposición de motivos, apartado 2º, referente a las medidas en materia de sector eléctrico. Página 11.



Ahora sí, procedemos a explicar las modificaciones realizadas al artículo 330 LSENPC por la disposición final novena del Decreto-ley:

La letra g) mantiene su redacción original: *“La demolición de las construcciones, edificaciones e instalaciones, salvo que vengan amparados en una orden de ejecución”*, pero añadiéndose una frase adicional para incluir en estas excepciones a las órdenes de restablecimiento de la legalidad urbanística. Para mantener la concordancia también fue modificado el apartado 4 del artículo 331, para igualmente incluir a las órdenes de restablecimiento de la legalidad en aquellas actuaciones exentas de título habilitante.

Esta modificación es fruto de la Directiva 2006/123 del Parlamento Europeo<sup>44</sup>, que tiene como uno de sus objetivos, como bien señala el decreto ley, evitar la duplicidad de controles administrativos<sup>45</sup>. Y precisamente, como prescribe el artículo 352 LSENPC, la competencia para llevar a cabo estas actuaciones de restablecimiento de la legalidad urbanística, corresponde en exclusiva a la Administración, más concretamente a los ayuntamientos<sup>46</sup> y en otros supuestos tasados a la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural y a los cabildos insulares<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior (también conocida como Directiva “Bolkenstein” o más comúnmente, y como nos referiremos a ella en adelante, Directiva “de Servicios”).

<sup>45</sup> Considerando 45: “Para examinar la necesidad de simplificar procedimientos y trámites, los Estados miembros han de poder, en particular, tener en cuenta su necesidad, número, posible duplicación, costes, claridad y accesibilidad, así como las dificultades prácticas y retrasos que podrían generarse en relación con el prestador de que se trate”.

<sup>46</sup> Art. 352.1 LSENPC.

<sup>47</sup> Art. 352.2 LSENPC.

Lógicamente, no tendría sentido a efectos de trámite, que la propia Administración, contando con la competencia para incoar, instruir y resolver esta clase de procedimientos, realice un control adicional sobre una actuación promovida por sí misma. Y como las órdenes de restablecimiento de la legalidad se fundamentan en razones imperiosas de interés general, (el respeto al principio de legalidad y el mantenimiento de la seguridad jurídica), reforzadas por el principio de economía procedimental, se procura, a través de esta modificación, facilitar el papel intervencionista que juega la administración en este tipo de procedimientos.

La letra q), relativa a los servicios y obras provisionales, también ha sido modificada a través del añadido de una frase final. Así, el artículo queda redactado de la siguiente manera: *“Los usos y obras provisionales previstos en el artículo 32 de la presente ley, salvo en los supuestos previstos en las letras i) y l) del artículo 332.1 de la misma”*.

Esto significa que, atendiendo a dichas letras del artículo 332.1, las actuaciones provisionales de sondeo de terrenos (i) y la ocupación provisional para aparcamientos en solares, parcelas o terrenos vacantes en suelo urbano, urbanizable o rustico común (l, esta última siendo novedad del decreto-ley), cambian de régimen sujeto pasando a regirse por el de comunicación previa.

Es conveniente recordar lo que se considera como uso provisional, condición, que como señala el artículo 32.1.a) LSENPC, debe deducirse *“bien de las propias características de la construcción, bien de*

*circunstancias objetivas, bien de la facilidad, en coste y tiempo, de su desmantelamiento”.*

Esta “definición indicativa” requiere de una mayor puntualización, ya que al tratarse de un juicio deductivo por parte de la administración, no existe un listado cerrado de actuaciones consideradas como usos y obras provisionales, al menos, no en nuestro ordenamiento autonómico. Para ello, acudimos a la Resolución 5367/2017 de 13 de noviembre del Ayuntamiento de La Laguna<sup>48</sup>, que con mención de reiterada jurisprudencia, lleva, entre otras, a las siguientes conclusiones, de las que puede extraerse un concepto de usos y obras provisionales:

1. En la concesión de licencias ha de seguirse un criterio restrictivo a fin de no convertir lo que es y debe ser excepcional en la regla general.
2. La facilidad de desmontaje y reconstrucción no es el único parámetro que debe considerarse a la hora de calificar una instalación como fácilmente desmontable, debiéndose contrastar con el test de permanencia o transitoriedad.
3. La provisionalidad debe analizarse conforme a las circunstancias de cada caso, entre otras, la posibilidad de desmontar, trasladar e instalar de nuevo los elementos de la actuación provisional, el coste de ejecución, la viabilidad de una rápida demolición o cese del uso.
4. Los usos y obras provisionales deben ser inocuos para el interés público.

---

<sup>48</sup> Resolución de la Secretaría de Gerencia de urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de La Laguna 5367/2017 de 13 de noviembre, sobre la Instrucción interpretativa sobre el régimen de los usos y obras provisionales conforme al vigente PGO municipal (adaptación TRLOTENC 2004) y la recientemente aprobada Ley 4/2017 de Suelo y de los Espacios Naturales de Canarias. Recuperada de [http://nuevoderechourbanistico.es/wp-content/uploads/2018/11/RESOLUCION\\_5367-Gerencia-de-La-Laguna-sobre-licencias-provisionales.pdf](http://nuevoderechourbanistico.es/wp-content/uploads/2018/11/RESOLUCION_5367-Gerencia-de-La-Laguna-sobre-licencias-provisionales.pdf)

Por tanto, podríamos definir los usos y obras provisionales como “aquellos en los que, con carácter excepcional, se entienda viable su establecimiento a través del análisis de diversos criterios (no generales, sino analizados para cada caso concreto), como su viabilidad económica, su facilidad de instalación, desmontaje y posible demolición o cese de uso, y todo ello, sin que resulte en un perjuicio para el interés público”.

La letra t), *“cerramientos y vallados perimetrales y de protección que requieran cimentación de profundidad superior a cincuenta centímetros”*, es un añadido completamente nuevo al texto legal, y encajaría, según la clasificación del manual de *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias* en actuaciones de transformación del suelo, vuelo o subsuelo, las cuales, debido a su impacto medioambiental y su estrecha relación con las condiciones básicas de suelo (ambas competencias estatales vía arts. 149.1.23º y 149.1.1º CE respectivamente), requieren de la solicitud y posterior otorgamiento de licencia urbanística.

Por último, la nueva letra u) es la anterior letra t) *“La realización de cualquier otra actuación que en la presente ley se someta al régimen de licencia urbanística”*. Digamos, una “red de seguridad” para aquellas actuaciones no expresamente tasadas por el artículo 330, pero que a tenor de los principios de legalidad y de seguridad jurídica también se encuentran sujetas, como puede ser “cualquier uso, actividad o construcción ordinario en suelo rústico<sup>49</sup>”, sin olvidar también la facultad de ampliar y/o modificar

---

<sup>49</sup> Artículo 74.1 LSENPC.



dicho listado, otorgada al gobierno mediante la promulgación de Decreto-leyes, vía art. 330.2 LSENPC.

## **5. COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO**

### **5.1 COMPETENCIA**

La competencia para la concesión de licencias urbanísticas viene otorgada por el artículo 340 LSENPC a los ayuntamientos, concretamente, dentro de los mismos al Alcalde o, cuando así lo disponga la legislación sectorial, al Pleno del Ayuntamiento o a la Junta de Gobierno Local (art. 21.1.q LBRL), encontrándose habilitado el primero, en cualquier caso, a delegar dicha competencia (art. 21.3 LBRL). El mismo art. 340 permite el otorgamiento de licencias a otros órganos contemplados en la legislación de régimen local. Sin ir más lejos, el art. 84.1.b LBRL faculta a las Entidades locales (provincias, municipios o el propio gobierno de la isla) a intervenir en la actividad ciudadana mediante el sometimiento a licencia de determinadas actividades o actuaciones.

Cabe destacar que en caso de existencia de licencias concurrentes sobre un mismo objeto entre una Entidad Local y otra Administración, la Entidad Local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que este no se encuentre ya cubierto mediante otra autorización ya existente (art. 84 bis.3 LBRL).

## 5.2 PROCEDIMIENTO

El procedimiento para el otorgamiento de licencias urbanísticas viene regulado por los artículos 342 y ss. LSENPC, en los cuales podemos observar tres fases diferenciadas, la iniciación, la instrucción y la resolución.

### 5.2.1 FASE DE INICIACIÓN

El otorgamiento de licencias es siempre un procedimiento iniciado a instancia del interesado (art. 342.1), mediante solicitud, junto a la cual deberá aportarse la documentación establecida por la legislación específica y ordenanzas locales. En ciertas actuaciones (p.ej: las que afecten a los elementos enumerados por el art. 7 del RIPLUC), cuando sea exigible, deberá aportarse también el proyecto técnico, ya sea básico o de ejecución, cuyo contenido establece el artículo 8.1 del Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística en Canarias<sup>50</sup>. Cabe señalar que recientemente, la Ley 5/2021<sup>51</sup>, que comprende el Decreto-ley 15/2020, ha modificado este artículo para añadir a la documentación requerida los datos

---

<sup>50</sup> Artículo 8.1: “Además de los requisitos exigidos por la normativa técnica sectorial aplicable, todo proyecto técnico deberá contener: a). La identificación de la finca afectada, acompañada, como mínimo, de la documentación escrita y gráfica necesaria para definir y establecer las características técnicas de las obras, con el grado de detalle suficiente para permitir comprobar su adecuación a las determinaciones de la legalidad urbanística y, cuando la normativa técnica sectorial lo prevea expresamente, a los requisitos que la misma establezca. b). La identificación del número de viviendas, establecimientos u otros elementos susceptibles de aprovechamiento independiente del edificio. Si no lo hacen, se entiende que todo el edificio constituye un único elemento susceptible de aprovechamiento privativo independiente.

<sup>51</sup> Ley 5/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias.

geográficos que permitan la geolocalización de la actuación pretendida, de acuerdo con las especificaciones técnicas aplicables del SITCAN<sup>52</sup>.

### 5.2.2 FASE DE INSTRUCCIÓN

Acreditada la aportación de los documentos necesarios, se admitirá a trámite la solicitud y dará comienzo la fase de instrucción (art. 342.2), la cual consistirá en la obtención de informes y autorizaciones preceptivas entre los que se incluirán informes técnicos y jurídicos con los siguientes pronunciamientos: a) Adecuación de la actuación a la legalidad, tanto ambiental como territorial y urbanística; b) Determinación sobre si el sujeto redactor del proyecto se encuentra cualificado para ello, mediante la comprobación de su titulación académica y su trayectoria profesional; c) Comprobación de la documentación necesaria atendiendo a normativa básica estatal y d) Aquellas otras materias exigidas por la legislación sectorial. Dichos informes serán emitidos por los servicios municipales, y en su defecto, a solicitud del Ayuntamiento, por los servicios del Cabildo Insular correspondiente (art. 16.2 RIPLUC).

En lo referente al sentido de dichos informes, si alguno fuera desfavorable debido a defectos subsanables, la Administración otorgará al solicitante un plazo no superior a tres meses (diferente al plazo para resolver del art. 343, que se suspende) para que modifique o rectifique el proyecto presentado inicialmente, y que será nuevamente objeto de informes con posterioridad a dichas modificaciones (art. 342.4).

---

<sup>52</sup> SITCAN: Sistema de información cooperativo de la Comunidad Autónoma de Canarias que produce, integra, gestiona y difunde conocimiento e información del territorio.

Habiendo concluido la fase de instrucción mediante informe de sentido desfavorable, se le otorgará al interesado un plazo de quince días para que formule alegaciones al respecto, las cuales según el apartado sexto del art. 342 podrán consistir en: a) Ratificarse en su solicitud inicial; b) Desistir de la solicitud y c) Solicitar una estimación condicionada de la licencia, con el compromiso de subsanar los incumplimientos advertidos.

### 5.2.3 FASE RESOLUTORIA

En el caso de no constar ningún informe desfavorable o que, de haberlo, se haya llevado a cabo el trámite de alegaciones del art. 342.5, el expediente de solicitud de licencia será remitido al órgano competente para la elaboración de la propuesta de resolución, que será elevada al órgano con competencia para resolver (art. 342.6).

El plazo para resolver y notificar será de tres meses contados desde la presentación de la solicitud (art. 343.1), que es susceptible de ser modificado por ordenanzas municipales, pero únicamente para su reducción (art. 343.2).

Por otro lado, la resolución que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de licencias puede variar tanto en función del momento en que esta se dicte como en el sentido que revista dicha resolución. Estas variaciones se refieren al carácter favorable o desfavorable otorgado a las licencias al principio de este trabajo como una de sus características, aludiéndose la



posibilidad de distintos pronunciamientos<sup>53</sup>, que son aquellos contemplados en el art. 341.1 LSENPC.

De esta manera, en primer lugar, nos encontramos con la terminación ordinaria del procedimiento, aquella que acabamos de ver, en donde se han seguido el procedimiento contemplado en la ley, con sus fases correspondientes (iniciación, instrucción y resolución), y este ha concluido mediante una resolución motivada que será favorable (estimatoria), cuando los informes realizados confirmen la adecuación de la actuación pretendida a la legalidad (b), o desfavorable (denegatoria), en aquellos supuestos en los que la actuación sea ilegal o bien se hayan apreciado defectos, sean estos insubsanables o subsanables cuando el interesado no los haya rectificado (d).

En segundo lugar tenemos la resolución que pone fin al procedimiento en la fase de iniciación inadmitiendo a trámite la solicitud de licencia (a). Esto ocurre cuando se aprecie desde un momento que la actuación pretendida contraviene la legalidad urbanística o que los defectos se estimen del todo insubsanables. Para estos casos, el apartado segundo del artículo 341 contempla un supuesto de indemnización administrativa cuando el interesado con posterioridad a la denegación inicial, y en un plazo no superior a tres meses, presente una nueva solicitud y esta sea también denegada por motivos apreciables en la primera pero que no se hayan incluido en la resolución. El procedimiento también finalizará, teniendo por desistido al interesado y decretando el archivo de las actuaciones, cuando aquel no haya aportado la documentación necesaria junto con la solicitud,

---

<sup>53</sup> Ver epígrafe 3.

con posterioridad al requerimiento de subsanación por un plazo de diez días, ampliables a cinco más en función de la dificultad de obtención de la documentación en cuestión (art. 18.1 a) RIPLUC con remisión expresa al art. 15.3).

Por último, se contempla la posibilidad de lo que se denomina como estimación condicionada de la licencia (letra c), un supuesto excepcional que tiene lugar, como establece el propio artículo, cuando la actuación pretendida se adecue parcialmente a la legalidad urbanística y que los defectos subsanables apreciados no sean de vital importancia, comprometiéndose el interesado a su subsanación con anterioridad al comienzo de la actividad sujeta a licencia. La resolución condicionada estimatoria deberá explicitar la relación numerada de los defectos cuya subsanación opera como condición suspensiva para la eficacia de la resolución (art. 21 RIPLUC). Como nota particular, esta estimación condicionada únicamente podrá darse si así lo solicita el interesado en el trámite de alegaciones del artículo 342.5.

Finalmente, conviene destacar en este apartado del régimen resolutorio de las licencias una excepción a la regla general, referente al ámbito temporal de aplicación de la normativa urbanística. Y es que, el art. 339.2 fija como normativa aplicable aquella que se encuentre vigente en el momento que se dicte la resolución finalizadora del procedimiento, de tal manera que una solicitud de licencia que al momento de iniciarse el procedimiento podría resultar favorable al interesado, acabe siendo desfavorable, por ejemplo, debido a una modificación del planeamiento. La excepción a esta regla tiene lugar en supuestos de resolución extemporánea (tras tres meses) o de

silencio administrativo positivo, en cuyos casos se ponderará que normativa resulta más favorable para el interesado entre la que se encontraba vigente al momento de la solicitud inicial o la vigente al momento de vencimiento del plazo, siempre con atención a no contravenir la legalidad urbanística (art. 345.1), atendiendo, como veremos, a si concurren o no algunas de las situaciones contempladas en el art. 345.2.

## 6. EN PARTICULAR, EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

BETANCORT REYES dice: *El silencio administrativo es una técnica establecida desde el siglo XIX que intercede entre la inactividad de la Administración y la desprotección del particular, otorgándole a este una respuesta que dé salida a sus pretensiones: de modo positivo o estimatorio (acto administrativo), o de forma negativa y desestimatoria (ficción jurídica a efectos procedimentales y/o, en su caso, procesales)*<sup>54</sup>. E históricamente ha sido un tema controvertido su aplicación en referencia a las licencias urbanísticas.

La primera referencia al efecto que produce el silencio administrativo en materia de licencias se encuentra en el art. 9.1 RSCL, en el cual, el legislador establece el carácter supletorio de dicha norma al decir: *cuando no exista otro especialmente ordenado por disposición de superior o igual jerarquía*. De esta manera, al establecer en el apartado 5º de dicho artículo un plazo de resolución de un mes, el apartado 7º procede a enumerar una

---

<sup>54</sup> BETANCOR REYES, F., "La evolución del silencio administrativo en las licencias urbanísticas: del efecto estimatorio al desestimatorio", en *Nuevo Derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, dirigido por Andrés M. González Sanfiel, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2020. (Recurso electrónico disponible en Biblioteca Digital Aranzadi Civitas).

serie de supuestos, frente a los cuales, según su objeto, la inacción de la administración tendrá sentido de silencio estimatorio o desestimatorio<sup>55</sup>.

Posteriormente, se introdujo con el art. 165.3<sup>56</sup> de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el criterio del silencio “contra legem” cuyo contenido se ha perpetuado, con algunas modificaciones, en leyes posteriores<sup>57</sup>, y que también ha sido sentado y defendido por doctrina del Tribunal Supremo (sentencias de 3 de octubre de 1963, 3 de noviembre y 9 de diciembre de 1964 y 18 de marzo de 1970<sup>58</sup>), consistente en la introducción de un nuevo requisito sustantivo para que opere el silencio positivo: que la actuación pretendida no fuera contraria a derecho<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Letra a) parcelaciones, construcción de inmuebles, implantación de nueva industria o reformas mayores, tras acudir a la Comisión provincial de urbanismo o Comisión provincial de Servicios técnicos sin notificación (silencio estimatorio). Letra b) actividades en la vía pública o sobre bienes patrimoniales o de dominio público (silencio desestimatorio). Letra c) obras menores, apertura de establecimientos (silencio estimatorio).

<sup>56</sup> Art. 165.3 LRSOU 19/1975: “En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de esta Ley, de los planes, proyectos, programas, y en su caso, de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento”.

<sup>57</sup> RUIZ BURSÓN, F.J. “Licencias urbanísticas y silencio administrativo”, *Revista general de Derecho Administrativo*, n°53, 2020. Disponible en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1510329> (Fecha de última consulta: 8 de febrero de 2023).

<sup>58</sup> Sentencias citadas por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “El silencio administrativo en la primitiva LPA de 1958” en *Curso de Derecho Administrativo I*. Ed. THOMSON REUTERS, CIVITAS, 2022 (Recurso electrónico consultado en la Biblioteca Digital Aranzadi Civitas).

<sup>59</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. Y GARCÍA DE ENTERRÍA E.: *op. cit.*, (Recurso electrónico).

Este fue un intento por el Estado, como se indican en las *Lecciones de Derecho urbanístico*, de aumentar los supuestos de silencio negativo<sup>60</sup>, como ocurrió, por ejemplo, con la ya derogada Ley de Suelo 2/2008, de 20 junio, que en su artículo 9.8 contemplaba una serie de supuestos frente a los cuales operaría el silencio administrativo desestimatorio: *a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación. b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta. c) La ubicación de casas prefabricadas en instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes. d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.* La STC 143/2017<sup>61</sup>, en su fundamento jurídico 23 declaró inconstitucional algunos de los incisos realizados en dicho artículo [como los actos de división de fincas, cuando no exista necesidad de equidistribución (letra a) o la tala de masas arbóreas o vegetación arbustiva (letra d)] argumentando que el Estado carece de título competencial para fijar el sentido del silencio administrativo en este tipo de actuaciones, pero, permitiendo simultáneamente la regulación por el legislador estatal de ciertas actuaciones a través de la competencia exclusiva del estado en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18º CE) o en aquellas de protección del medio ambiente (art. 149.1.23º CE).

---

<sup>60</sup> VILLAR ROJAS, F.J, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., GONZÁLEZ SANFIEL, A.M.: *op. cit.*, pág. 228.

<sup>61</sup> STC 143/2017, de 14 de diciembre de 2017. (rec. núm. 5493/2013).



En Canarias, las actuaciones frente a las que opera el silencio negativo o positivo vienen recogidas en los artículos 344 y 345 LSENPC respectivamente, el primero de ellos habiendo sido modificado recientemente por la Ley 5/2021. Así, en primer lugar, el art. 344, se limita a hacer una remisión a normas con rango de ley o disposiciones de derecho de la Unión Europea aplicables en España que establezcan de manera expresa el silencio negativo (letra a, precepto añadido en la Ley 39/2015<sup>62</sup>) o a recalcar los supuestos de silencio negativo contemplados en la legislación urbanística estatal, concretamente las del artículo 11.4 del TRLSRU, teniendo en cuenta los incisos declarados inconstitucionales por la sentencia anteriormente nombrada y realizando algunos añadidos (letra b). En atención a esta última letra, la Ley 5/2021 suprime la referencia de “nueva planta” correspondiente a las obras de edificación, que se mantiene en la normativa estatal. De igual manera, este texto legal, atendiendo al apartado tercero de la misma letra b), exceptúa de tener efecto de silencio negativo a la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes, cuando tengan lugar en suelo rústico que se encuentre categorizado como asentamiento rural y que reúna los servicios del artículo 46.1.a LSENPC<sup>63</sup>. Como precepto añadido no contemplado en la legislación estatal, también se añaden a estos supuestos aquellos procedimientos que se inicien con el objeto de obtener una licencia de obras y usos provisionales.

---

<sup>62</sup> Artículo 24.1: “En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado..., el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario”.

<sup>63</sup> Condiciones de suelo urbano así establecidas por la LSENPC, entre otras contar con acceso rodado, abastecimiento de agua y suministro eléctrico.

En segundo lugar, ocupándonos de las actuaciones que producen un silencio administrativo positivo, o estimatorio, el legislador canario recalca que esta será la norma general, entendiendo los supuestos del artículo anterior como la excepción que confirma dicha norma, debido al especial interés general que revisten dichos supuestos o el carácter de las normas que los regulan.

Este silencio estimatorio, como hemos visto, viene condicionado al no quebrantamiento del principio de legalidad, elemento determinante que fue establecido por reiterada jurisprudencia citada anteriormente, y que repite nuevamente la LSENPC al establecer que se entenderá otorgada por silencio positivo la licencia “siempre y cuando lo solicitado no contravenga de manera manifiesta la legalidad urbanística vigente al tiempo de la solicitud o al tiempo del vencimiento del plazo”.

Para una mayor comprensión por parte del solicitante, el artículo 345.2 LSENPC, establece una serie de supuestos o circunstancias que en caso de darse, resultarán en que el interesado deba considerar el silencio respecto de la actuación pretendida como desestimatorio, siendo estos: a) Carecer de alguno de los títulos preceptivos exigidos por la legislación sectorial para el otorgamiento de la licencia, así por ejemplo, el artículo 12 de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario establece la necesidad de un informe previo a la autorización de construcciones, explotación o cierre de las redes de transporte eléctrico<sup>64</sup>; y b) Adquirir conocimiento antes del vencimiento del plazo para resolver, de cualquier informe oficial municipal que resulte en la desestimación de la

---

<sup>64</sup> No confundir con el trámite excepcional para obras de interés general contemplado en el artículo 6 bis de la misma ley, modificado recientemente por la Ley 5/2021, procedimiento no sujeto al régimen de licencia urbanística.

solicitud. El propio artículo establece como documentos que el particular debe conocer a la cédula urbanística, expedida y notificada en plazo o aquellos informes desfavorables que se incorporen al trámite del artículo 342.

Como nota final, el artículo 345.6 no exime a la administración de su obligación de dictar resolución<sup>65</sup>, a pesar de haber surtido efecto el silencio estimatorio, que únicamente podrá ser confirmatoria de tal situación, pero capacitando a la administración para establecer unos plazos de inicio y terminación de la actuación distintos de los pretendidos originalmente por el interesado.

En definitiva, como bien señala RUIZ BUSÓN, la discordancia entre la legislación estatal y autonómica del silencio administrativo, especialmente en las licencias, produce una serie de contradicciones que se traducen en una influencia negativa en el principio fundamental de todo el derecho: la seguridad jurídica. Mientras que por un lado, el legislador estatal defiende la postura de que a ciertas actuaciones sometidas a licencia se les deba aplicar la legislación del procedimiento administrativo común, y por tanto, operando el silencio negativo debido al especial impacto medioambiental que estas traen consigo (competencia atribuida en exclusiva al Estado por la Constitución) y el principio sentado por la jurisprudencia de la imposibilidad de adquirir facultades urbanísticas contrarias al ordenamiento jurídico, por otro, para el resto de actuaciones que sí son de competencia autonómica, se deja a juicio de este legislador decidir qué tipo de silencio es aplicable.

---

<sup>65</sup> Obligación contenida en el artículo 21 de la Ley 39/2015.



## **7. CONCLUSIONES**

Primera.- El legislador estatal ha manifestado una voluntad de control sobre las actividades privadas a través de las licencias urbanísticas, ya sea para controlar y mantener el orden durante la masiva concentración de población y el crecimiento urbano a finales del siglo XIX, a través de la Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864, o para unificar y centralizar la normativa de los actos de transformación del suelo, con las Leyes de Suelo de 1956 y 1975.

Segunda.- El estado de las autonomías trajo consigo la generación de leyes urbanísticas particulares que atendieran las singularidades territoriales, dentro del marco general de la legislación estatal.

En el caso particular de Canarias, el legislador prestó especial atención, en un primer momento, a las actuaciones en suelo rústico, las actuaciones de restablecimiento de la legalidad y de regularización de viviendas irregulares en diversas épocas.

El Decreto Legislativo 1/2000 tan sólo prestó atención a la licencia urbanística como mecanismo de control del uso de suelo y la edificación.

Con la LSENPC se introduce una regulación más completa y ponderada de las diferentes situaciones, reconociendo el carácter general de las comunicaciones previas y dejando la licencia como mecanismo excepcional y tasado.

Tercera.- La introducción de la Directiva 123/2006 del Parlamento Europeo en el régimen jurídico de las Administraciones Públicas ha resultado en una simplificación de los procedimientos de concesión de licencias, recordando

la posibilidad de entenderse otorgadas estas por silencio administrativo en determinados supuestos (Considerando 39) o únicamente permitiendo a la administración la imposición de requisitos formales tales como la presentación de documentación original cuando se justifique por razones imperiosas de interés general (Considerando 47).

Esta simplificación no es posible respecto de aquellas actuaciones que acarreen un especial impacto medioambiental, razón por la cual, recientemente, los cambios legislativos han consistido en una variación de los regímenes de sujeción de ciertas actuaciones con escaso impacto ambiental y territorial por otros donde la intervención administrativa es menor, y por ende, más simple su trámite, como la declaración responsable y la comunicación previa.

Cuarta.- El Decreto-ley 15/2020 se aprobó con el principal objetivo de paliar las consecuencias económicas de la COVID-19 en Canarias, dando un impulso a los sectores primario, energético, turístico y territorial consistente en la simplificación de trámites administrativos. En materia de licencias se llevó a cabo una complementación de los supuestos previstos en la LSENPC, sobre todo en cuanto a actuaciones a realizar en suelo rústico y el favorecimiento de la implantación de las energías renovables.

Quinta.- La excepción a la norma general de aplicarse la normativa vigente al momento de dictarse la resolución, que tiene lugar en supuestos de resolución extemporánea o de silencio administrativo positivo, es un intento por parte del legislador autonómico de simultáneamente fomentar la intervención ciudadana en la urbanización, al mismo tiempo que se protege

el principio de legalidad, manteniendo como prioridad la no contravención de la legalidad urbanística.

Sexta.- En materia de silencio administrativo, por efecto de la evolución de la legislación estatal en la materia, que rompe con el tradicional principio del silencio positivo o estimatorio en materia urbanística, obligó al legislador canario a diferenciar aquellos supuestos de silencio negativo (los contemplados en la legislación estatal más el supuesto de las licencias de usos y obras provisionales), de aquellos otros supuestos en los que el legislador estatal no prevé silencio negativo, en cuyo caso se sigue manteniendo el silencio estimatorio.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

### 8.1 RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS

AA.VV. GONZÁLEZ SANFIEL, A.M (Dir.), Nuevo Derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2020.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. Y GARCÍA DE ENTERRÍA E. Curso de Derecho Administrativo I. (20ª. ed) Ed. Civitas. Pamplona. 2022.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., Manual de Derecho Urbanístico (26ª. ed) Ed. Civitas. Pamplona. 2019.

OROZCO MUÑOZ, M. “Novedades en materia de intervención urbanística en la nueva legislación del suelo de Canarias”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo* nº 158, 1 de mayo de 2019, Ed. Wolters Kluwer.

PAREJO AFONSO, L, Autorizaciones y licencias, hoy. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia. 2013.

VILLAR ROJAS, F.J, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., GONZÁLEZ SANFIEL, A.M. Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias. Ed. Civitas, Pamplona, 2022.

## 8.2 WEBGRAFÍA

ENÉRIZ OLAECHEA, F, J. “Los principios informadores del derecho urbanístico y su reflejo en la legislación de Navarra”, *Revista Jurídica de Navarra*, julio-diciembre, 2005. N° 40. Disponible en <http://academica.e.unavarra.es/handle/2454/27329?show=full> (Fecha de última consulta: 10 de febrero de 2023).

LÓPEZ MENUDO, F,. “La vieja clausula “sin perjuicio de tercero” y la administración del porvenir”, *Revista de Administración Pública*. ISSN: 0034-7639, núm. 191, Madrid, mayo-agosto (2013). Disponible en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/36680franciscolopezmenudorap191.pdf> (Fecha de última consulta: 13 de diciembre de 2022).

MARTÍN FERNÁNDEZ, C,S. “El proceso reciente de regulación de la vivienda ilegal en Canarias (1996-2009)” *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. N° 57. 2011. Disponible en <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1377/1300> (Fecha de última consulta: 27 de diciembre de 2022).

PEMÁN GAVÍN, I. “Evolución de la legislación urbanística en España”, *Jornadas sobre urbanismo, planeamiento y carreteras*. Disponible en <http://www.consultores->



[urbanismo.com/archivos/documentos/ca46c1b9512a7a8315fa3c5a946e8265.pdf](https://urbanismo.com/archivos/documentos/ca46c1b9512a7a8315fa3c5a946e8265.pdf) (Fecha de última consulta: 27 de diciembre de 2022).

RUIZ BURSÓN, F.J. “Licencias urbanísticas y silencio administrativo”, *Revista general de Derecho Administrativo*, nº53, 2020. Disponible en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1510329> (Fecha de última consulta: 8 de febrero de 2023).