

Valencia

La licencia municipal en las obras y actos de uso del suelo promovidas por otras administraciones

A propósito de la modificación realizada en el art. 224 de la Ley de 5/2014 de Ordenación del territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana por la Ley 9/2019 de Acompañamiento a los Presupuestos

Eduardo Costa Castellá

Letrado mayor del Ayuntamiento de Gandia

Jorge Hervás Más

*Jefe de Servicio del Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Gandia
Profesor asociado del Departamento de Urbanismo de la Universidad Politécnica de Valencia*

I. Actos no sujetos a licencia. Obras de ordenación territorial

Como regla general las obras realizadas por el Estado o cualquier otra Administración pública necesitan la correspondiente licencia municipal —sin que opere dispensa subjetiva— (así resulta de lo dispuesto en lo art. 84 a 84 ter de la Ley 7/195 de 2 de abril en adelante LBRL). Sin embargo esta sujeción a la previa licencia municipal no tiene lugar en el caso de que se trate de obras no propiamente urbanísticas, sino de ordenación del territorio o de interés general [SSTS 17/05/1993 (Roj: STS 14070/1993) 11/10/1994 (Roj: STS 13434/1994) y 26/04/2012, Rec. 6216/2008 y SSTSJ de Aragón, Sentencia 734/2003 de 28 Jul. 2003, Rec. 755/1999; País Vasco, Sentencia 393/2013 de 2 Jul. 2013, Rec. 1300/2011].

Lo bien cierto es que la autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias

municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios y sobre el cual, por tanto, extienden éstos sus competencias, como señala la STC 240/2006 recordando lo declarado en la STC 40/1988. Ahora bien, en este ámbito confluyen intereses de diferente naturaleza y, por lo que aquí importa, de distinta intensidad y ámbito territorial, de suerte que únicamente cuando dichos intereses públicos concernidos rebasan el ámbito puramente local se legitima el control por parte de otras administraciones.

Sobre la diferencia entre ordenación del territorio y el urbanismo, es del caso traer a colación entre otras la STSJ de las Islas Baleares 21/07/2011 N.º de Recurso: 662/2006 N.º de Resolución: 551/2011 (Roj: STSJ BAL 776/2011), en relación con los planes territoriales:

«Sabido es que la ordenación del territorio y el urbanismo tienen distinto contenido y alcance, habiendo el Tribunal Constitucional perfilado con claridad la distinción entre ambos conceptos. La ordenación territorial busca estructurar el territorio estableciendo los principios o directrices que los planes municipales habrán de desarrollar, y establece las pautas de ordenación para el desarrollo económico, social y cultural de la población de aquella autonomía o región. En definitiva tal y como señalan las Sentencias 36/1994 y 28/1997 la ordenación del territorio consiste en un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador, cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio que lo componen.»

El urbanismo tiene un contenido notoriamente limitado

En consecuencia, necesariamente la ordenación territorial tiene un ámbito autonómico, regional o supramunicipal, mientras que el urbanismo, que tiene como misión diseñar el modelo territorial local, tiene un contenido limitado y necesariamente de marcado carácter municipal.

Así, el urbanismo tiene un contenido notoriamente limitado, frente al extenso de la ordenación del territorio, actividad que coordina a las administraciones afectadas, estableciendo unas pautas de ordenación para el desarrollo equilibrado de toda la región, que busca la adecuada distribución de su renta. De lo

expuesto ha de concluirse que la ordenación del territorio, necesariamente vincula al planeamiento, que en el desarrollo de aquella, habrá de redactarse.

Expuesto lo anterior, entre las obras de interés general que inciden en este concepto de ordenación del territorio sobre las que se ha pronunciado la jurisprudencia cabe citar entre otras:

- Las construidas en el dominio público marítimo terrestre de la competencia de la Administración estatal y en el dominio portuario (STS de 22/06/2012, Rec. 3599/2009 y 3/06/2014, Rec. 6143/2011)
- Las obras hidráulicas, presas u obras reguladoras de ríos (STS de 19/05/2008, Rec. 3622/2004 y 6/10/2010, Rec. 4461/2006)
- Construcción, reparación y conservación de carreteras estatales, o construcción de autovías (STSJ de Navarra, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 334/2008 de 30/06/2008, Rec. 120/2008, Madrid Sentencia 773/2014 de 17/11/ 2014, Rec. 2626/2012)
- Construcción de gaseoductos, modificación y transportes de gas natural (STSJ de Valencia Sentencia de 16/11/2017, Rec. 218/2015; País Vasco Sentencia 79/2014 de 11/02/2013, Rec. 393/2012)
- Saneamiento y depuración de aguas residuales supramunicipales.(STSJ de Castilla y León de Burgos, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 328/2006 de 9/06/2006, Rec. 31/2006)
- Sustitución de comunicaciones internas de una autopista (STSJ de la Rioja de 11/02/2002, N.º de Recurso: 249/2000 N.º de Resolución: 64/2002.
- Infraestructuras para el funcionamiento de los puertos (SSTS 1/02/2005 N.º de Recurso: 3667/2002 y 1/04/2002 N.º de Recurso: 2287/1998)
- Construcción de acueductos para el trasvase de aguas de ríos que afecten al dominio

público (STSJ Aragón 28/07/2003. N.º de Recurso: 755/1999 N.º de Resolución: 734/2003)

II. Actuaciones promovidas por la Administración

En relación con los actos de edificación y uso del suelo, en materia urbanística, promovidos por las Administraciones Públicas, el art. 180 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 9 de abril de 1976 (en adelante TRLS/1976) determinaba claramente que estas obras están sujetas a licencia municipal, no obstante cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exigieran, quedaban sometidas a un período de consultas sobre su conformidad o disconformidad con el planeamiento urbanístico en, posteriormente, el art. 244 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (en adelante TRLS/1992).

El art. 244 del TRLS/1992 contemplaba tres posibilidades: (i) como regla general —implícita a la vista del art. 242—, era la sujeción a licencia de los actos de edificación y uso del suelo. (ii) La segunda, en los casos de urgencia o excepcional interés público, permitía la remisión del proyecto a la Administración municipal a fin de que comunicara la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento. (iii) La tercera, cuando igualmente concurriesen las circunstancias excepcionales y además lo proyectado fuese disconforme con el planeamiento, permitía prescindir de la autorización o conformidad municipal y modificar o revisar el planeamiento. En este sentido, el citado precepto regulaba *dos procedimientos distintos*, uno en caso de disconformidad del proyecto con el planeamiento, y otro en caso de conformidad.

Ahora bien; ello no significa que no se realice por el Ayuntamiento competente la precisa *actividad técnica y administrativa de verificación de la concordancia de la construcción, obra o instalación proyectada con el planeamiento en vigor*. Es decir, que la única peculiaridad que establecía el art. 242 TRLS/1992 (igual que el art. 180.2 TRLS/1976) era de carácter procedimental, pero se mantiene la potestad municipal de control urbanístico aunque reduciendo el plazo para su ejercicio y cambiando la forma en la que tal control se plasma: en lugar de un acto de concesión de licencia, se produce una comunicación de conformidad con el planeamiento en vigor.

Debe recordarse a estos efectos que el título habilitante (licencia) constituía el supuesto típico de autorización administrativa que, sin carácter constitutivo ninguno, se limita a permitir el ejercicio de un derecho (o facultad ínsita en el mismo), previa comprobación de la adecuación del ejercicio pretendido a la normativa de aplicación. Preexistencia del derecho y carácter reglado del título, por tanto, resultan ser los elementos definitorios de la licencia, que remueve los obstáculos a efectos de ejercicio del derecho. Unos elementos que han sido puestos de manifiesto en numerosas ocasiones por doctrina¹⁴ y jurisprudencia. A modo de ejemplo —entre tantos otros— en la Sentencia de 2 de octubre de 1999 (rec. cas. 2294/1994), el Tribunal Supremo señala de manera clara que:

«[...] el contenido concreto del derecho a edificar no se deriva de la licencia sino del plan, siendo la licencia una mera técnica de remoción de límites de un derecho preexistente.»

Se mantiene la potestad municipal de control urbanístico

Es del caso significar una vez más (i) que una cosa es que se excluyan del régimen común de obtener el correspondiente título habilitante, las grandes obras de marcado interés público que, siendo de la competencia estatal, por su gran trascendencia para la sociedad, no puedan quedar pendientes de una decisión municipal (STS 14/07/2003 N.º de Recurso: 8213/2000), y (ii) otra bien distinta determina la concurrencia de razones de urgencia de urgencia o excepcional interés público, suficientemente justificadas referidas no al puro hecho de la construcción, sino a la necesidad concreta de la construcción de un determinado proyecto.

La justificación en este caso debe ser expresa, sin que pueda quedar sustituida por el proyecto mismo (STS 27/03/2003 N.º de Recurso: 8553/1999). La pura justificación de la necesidad de

llevar a cabo actuación urbanística es lo que habilita este procedimiento y, cuando el Ayuntamiento interesado comunica su disconformidad con la acomodación del proyecto de obras al planeamiento, se proyecta en una doble dirección: (i) la una, por la decisión final acerca de la ejecución del proyecto por la Administración que cuida del interés superior, y (ii) la otra, por el ajuste del planeamiento urbanístico a la nueva situación creada por la inviabilidad de la obra definitivamente puesta en marcha, ámbitos que son distintos, por ser diferente su virtualidad, ya que el primer momento es decisivo al imponerse un proyecto concreto contra el planeamiento en vigor.

El artículo 244.2 del TRLS/1992, no resultó afectado por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo (y dejado en vigor por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 6/98, de 13 de abril).

El procedimiento de regulación de las actuaciones promovidas por las Administraciones públicas se recogió en primer lugar a través de la D.A. 10ª del Real Decreto Legislativo 2/2008 por el que se aprobaba el Texto Refundido de la ley de suelo y se reprodujo con posterioridad en la D.A 10ª 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 (en adelante TRLSRU). De ello se hace eco la reciente STS n.º **1279/2019 de 30 Sep. 2019, Rec. 75/2019** que resuelve la exhumación de los restos mortales del que fuera Jefe del Estado de la Basílica de la Santa Cruz del Valle de los Caídos y su inhumación en el Cementerio de El Pardo-Mingorrubio, al declarar (F.D 6º):

«En todo caso, esta actuación material cuenta con la cobertura de las previsiones de la disposición adicional sexta bis de la Ley 52/2007 en relación con 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 [sentencias de esta Sala de 18 de diciembre de 2002 (recurso n.º 1369/2000) y n.º 1402/2000); 15 de diciembre de 2014 (casación n.º 254/2014); 16 de diciembre de 2014 (recurso n.º 392/2012) que, si bien se refieren a otros textos legales, su contenido era sustancialmente igual que el vigente]. Y ningún obstáculo hay, desde el punto de vista de la regulación de los contratos del sector público, para la adjudicación de parte o de todos los trabajos a empresas privadas si no los llevara a cabo, con sus medios, la Dirección de Inmuebles y Medio Natural del Patrimonio Nacional».

1. Los conceptos «urgencia» y «excepcional interés público»

Los conceptos de *urgencia* o *excepcional interés público* responden a *conceptos jurídicos indeterminados* para cuya determinación se concede a la Administración un cierto margen de discrecionalidad con los que intenta delimitar un supuesto concreto, es decir, que el hecho de que concurren conceptos como el *interés público* o la *urgencia* no supone que se conceda a la Administración una exención del control jurisdiccional. La existencia de potestades discrecionales o de conceptos jurídicos indeterminados no supone una «patente de corso» para la Administración. De esta manera siempre existe la posibilidad de ejercer un control jurisdiccional y para articular ese control se utilizarán tres técnicas: (i) el control de los elementos reglados del acto discrecional (en particular, la desviación de poder); (ii) el control de los hechos determinantes y (iii) el control por aplicación de los principios generales del Derecho [SSTS de 15/12/2014, Rec. 254/2014; 16 /12/ 2014, Rec. 392/2012; 28/01/2019 Rec. 5793/2017 y la Sentencia n.º 1421/2019 de 23/10/2019, Rec. 1042/2017 entre otras]

(i) Mediante el control de los elementos reglados del acto se encuentra la finalidad que se atribuye al acto administrativo; si la actuación administrativa se desvía de tal fin, incurrirá en desviación de poder y perderá su legitimidad; en nuestro caso, existirá desviación de poder en aquellos casos en los que se utilice el procedimiento de urgencia cuando el auténtico fin que se pretende con el empleo de tal calificación sea eludir la tramitación de una licencia urbanística o soslayar el ingreso de un impuesto como el que nos ocupa.

(ii) Toda potestad discrecional se apoya ineludiblemente en unos elementos fácticos que constituyen el presupuesto de la actuación administrativa. La valoración de tales elementos de hecho podrá ser subjetiva, pero no puede quedar al arbitrio de la Administración y es

perfectamente susceptible de control jurisdiccional en la fase probatoria de un recurso contencioso-administrativo mediante la aportación de las pruebas que se consideren pertinentes.

(iii) Por último, los principios generales del derecho nos brindan un tercer elemento de control de la discrecionalidad administrativa puesto que suponen el postrero refugio de los valores jurídicos que protege nuestro ordenamiento. El principio de igualdad, el de proporcionalidad o el de interdicción de la arbitrariedad deben considerarse como herramientas de control de la discrecionalidad administrativa.

Un ejemplo de lo expuesto, lo encontramos en la STS de 12/12/2012, Rec. 1585/2010 que enjuicia la anulación de un acuerdo de Consejo de Gobierno de la CA Madrid, por el que se declaró de interés general y se aprobó el proyecto de las obras de restauración y consolidación del Depósito n.º 3 del Canal de Isabel II para instalaciones de golf, cerramiento y construcción de 3 pabellones, así como las zonas verdes e instalaciones deportivas a ubicar en su superficie.

2. Recepción de esta norma excepcional en la legislación de las Comunidades Autónomas

La práctica totalidad de las Comunidades Autónomas incluyen en su regulación urbanística, los actos promovidos por la Administración Autonómica y su régimen aplicable, al igual que determinan los actos sujetos a licencia urbanística.

Del mismo modo, en sus legislaciones de ordenación territorial, contemplan los diferentes instrumentos de planificación territorial.

CCAA	NORMA	ARTÍCULO
ANDALUCÍA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre por el que se aprueba la Ley de Ordenación del territorio y Urbanismo de Andalucía.	Art. 170
ARAGON	Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón	art. 240
ASTURIAS	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo	Artículo 17 Actuaciones promovidas por el Principado de Asturias Artículo 18 Actuaciones promovidas por la AGE
BALEARES	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears	Artículo 149 Actos promovidos por administraciones públicas
CANARIAS	Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias	Artículo 334 Actuaciones promovidas por las administraciones públicas
CANTABRIA	Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria	Artículo 194 Obras promovidas por las Administraciones Públicas
CASTILLA-LA MANCHA	Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	Artículo 65 : La calificación urbanística para actos promovidos por las Administraciones Públicas o los usos correspondientes a áreas de servicios de carreteras Artículo 173 El trámite de consulta es sustitutorio de la licencia de obras
CASTILLA Y LEÓN	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León	Artículo 290 Actos promovidos por Administraciones públicas
CATALUÑA	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo	Artículo 190 Actos promovidos por administraciones públicas
EXTREMADURA	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura	Artículo 155 Actos promovidos por Administraciones Públicas
GALICIA	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia	Artículo 147 Actos promovidos por las administraciones públicas

CCAA	NORMA	ARTÍCULO
LA RIOJA	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	Artículo 196 Actos u obras promovidos por Administraciones públicas
MADRID	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid	Artículo 161 Actos promovidos por las Administraciones públicas
MURCIA	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia	Artículo 269 Actos promovidos por Administraciones públicas
NAVARRA	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo	Artículo 190 y 191 Obras ordinarias promovidas por la Administración municipal
PAÍS VASCO	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo	Artículo 212 Actos promovidos por las administraciones públicas.
VALENCIA	Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana Artículo 224 Actos promovidos por las administraciones públicas	Artículo 224 redactado por el artículo 95 de la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat

III. Los actos promovidos por las Administraciones Públicas y sus concesionarios en la nueva Ley 9/2019 de modificación de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana

La redacción original del art. 224 de la LOTUP respecto de los actos promovidos por administraciones públicas, lo integraban cuatro apartados: (i) el primero incorporaba el contenido del art. 197.1 de la LUV, de modo que los actos promovidos por la *administración General del Estado, por la Generalitat o por las entidades de derecho público dependientes o vinculadas a ellas, se encontraban sujetos a licencia municipal, salvo las excepciones previstas en la legislación sectorial aplicable*; (ii) en los apartados 2º y 3º sintetizaba el anterior art. 98 de LUV en orden a la tramitación de aquellas obras públicas promovidas por la Generalitat, mientras que en el apartado 4º se refería a cuando la obra fuera promovida por la administración del Estado se sujetaría a las prescripciones legales que le fuesen aplicables, incorporando en esencia el art. 99.1 de la LUV, lo que comportaba una remisión a lo establecido en la D.A. 10ª TRLS/2008 hoy contenida en el TRLSRU.

La Ley 9/2019 de 23 de diciembre de medidas fiscales, de gestión financiera de la Generalitat Valenciana, modifica su redacción e incorpora la consulta previa a la Administración como presupuesto previo a la ejecución de proyectos de interés general. La reforma operada por Ley 9/2019, sigue la estela de lo establecido por otras CC.AA como Andalucía, Baleares, Cataluña, Castilla La Mancha o Extremadura etc, si bien con el olvido de incluir que también se encuentran sujetos a licencia municipal los actos de las entidades locales que no tengan la competencia para otorgar la licencia (véase el art. 190 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña). Finalmente y a *contrario sensu* no lo está por innecesaria cuando se refiera a obras cuyo proyecto lo elabora el propio Ayuntamiento en su término municipal, como veremos posteriormente.

En el nuevo art. 224 LOTUP, se contienen tres previsiones distintas: (i) establece como regla general que actos de uso del suelo promovidos por la Administración General del Estado, por la Generalitat valenciana y entidades de derecho público dependientes o vinculadas a ellas quedan sujetas a licencia municipal, regulando el procedimiento *ad hoc* (apartado 1); (ii) se sustituye la licencia por una consulta al ayuntamiento en referencia a los actos de uso de suelo de interés general, comunitario o local, o cuando razones de urgencia o excepcional interés público declarado por el Consell; (iii) tratándose de obras promovidas por la Administración del Estado se sujetará a

las prescripciones legales que le sean aplicables, lo que implica una remisión a lo dispuesto en la D.A. 10ª del TRLSRU y en la legislación sectorial aplicable

1. Regla general: control a través de la licencia municipal. Las excepciones previstas en la legislación sectorial que excluyen esta regla principal. Las obras públicas de interés general

En primer lugar, la LOTUP establece como regla general que *«los actos de uso del suelo que sean promovidos por la Administración general del Estado, por la Generalitat o por las entidades de derecho público dependientes o vinculadas a ellas, estarán sujetos a licencia municipal, salvo las excepciones previstas en la legislación sectorial aplicable»*. De esta forma el legislador valenciano, opta por un control mediante la técnica de la licencia municipal a cualquier acto de uso del suelo que sean promovidos por la Administración general del Estado, por la Generalitat o por las entidades de derecho público dependientes o vinculadas a ellas.

El ámbito subjetivo requiere que el promotor del acto o la actividad sea:

- La Administración del Estado.
- La Administración Autonómica.
- Las entidades de derecho público dependientes o vinculadas a la Administración del Estado o a la Generalitat Valenciana, distintas de la municipal, lo que implica una remisión a la Ley 40/2015 de 1 de octubre así como a las correlativas de la C.A Valenciana.

El procedimiento a seguir se detalla en las letras a) y b) de este apartado 1 concretado en: (i) una remisión del proyecto acompañado de una memoria justificativa por parte del promotor al Ayuntamiento, para su examen por plazo de dos meses, plazo que puede ser reducido en los supuestos de urgencia (entendemos a la mitad pues el precepto lo señala) (ii) Si el ayuntamiento manifestase oposición fundada al proyecto, la conselleria competente en materia de ordenación del territorio resolverá razonadamente sobre la ejecución o modificación de dicho proyecto, es decir resuelve la Concellería no el Ayuntamiento, con lo que esa supuesta licencia se está desfigurando; (iii) si media conformidad por parte del Ayuntamiento este concede la licencia.

Sin embargo, la Ley contiene una exoneración de licencia para aquellos supuestos en los que legislación sectorial determina claramente su no sujeción, excepciones, que como veremos más adelante, dejan claramente en entredicho la regla general y así resulta cuando dispone *«salvo las excepciones previstas en la legislación sectorial aplicable»*.

Por tanto, trae la norma a colación la salvedad establecida en la D.A. 3ª apartado 3º de la Ley 13/2003 de 23 de mayo reguladora de la concesión de obras públicas que determina claramente que: *«La construcción, modificación y ampliación de las obras públicas de interés general no estarán sometidos a*

licencia o a cualquier otro acto de control preventivo municipal.»

2. Las actuaciones de generación, transporte, distribución, de energía eléctrica como actuaciones sujetas a licencia

El suministro de electricidad como servicio de interés económico general para la ciudadanía tiene una regulación sectorial específica, con el objetivo de supervisar la generación, transporte, distribución, servicios de recarga energética, comercialización e intercambios intracomunitarios e internacionales, así como la gestión económica y técnica del sistema eléctrico.

Así por ejemplo en el Decreto autonómico 88/2005, de 29 de abril, del Consell de la Generalitat, se establece el procedimiento a seguir en las autorizaciones de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica, cuyo art. 6.4 señala que las autorizaciones se otorgarán sin perjuicio de otros permisos necesarios en la normativa sectorial. En este sentido se pronuncia **Sentencia n.º 1/2015 de 7 Ene. 2015, Rec. 781/2010 del TSJ de la Comunidad Valenciana, sección 1ª** que resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la instalación de la subestación eléctrica de Patraix (Valencia). La Sala considera

que la citada instalación se encontraba sujeta a licencia, en este caso de carácter inocuo, sin que existiera razón para considerarse una actividad molesta o peligrosa, pero en cualquier caso y pese a tratarse de una instalación de distribución sí que quedaba sujeta a licencia y ello pese al fundamentado voto particular de los de los magistrados de la Sala que compartimos.

Por su parte, la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana exonera del trámite de la licencia ambiental a: «*Cualquier otra que por la legislación estatal o autonómica exigiese autorización sectorial previa.*» En este caso, si conforme con lo previsto en el art. 53 de la ley del Sector Eléctrico, la instalación dispone de Autorización administrativa previa o Autorización administrativa de construcción, las subestaciones podrán tramitarse mediante el procedimiento de declaración responsable. (Apartado 13.1.18 del Anexo II Ley 6/2014 de la Generalitat Valenciana)

En cualquier caso debemos considerar que este tipo de instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica se encuentran sujetas a licencia municipal o título equivalente sin que resulten exoneradas por su normativa sectorial.

3. Las instalaciones de almacenaje y transporte de hidrocarburos

Por lo que se refiere a este tipo de instalaciones, se estará a lo dispuesto en el artículo 59.2 de la Ley 34/1998 de 7 de octubre del sector de hidrocarburos que declara expresamente que estos proyecto tiene la consideración de almacenamiento básico, tratándose de una red básica de transporte de gas natural. En tal caso conforme a las DA 3ª y 12ª Ley 13/03, no necesitan de licencia municipal.

De esta forma y por ejemplo, la **STSJ de la Comunidad Valenciana de 16/11/2017 N.º de Recurso: 218/2015** en relación con la construcción de una planta de operaciones en ejecución del Proyecto Castor que tiene la consideración de almacenamiento básico a los efectos del art. 59.2 Ley 34/98, tratándose de red básica de transporte de gas natural, declara:

«Indudablemente se trata de una instalación no sujeta a licencia o a cualquier otro acto de control preventivo municipal, sino que en el trámite de autorización, el Ayuntamiento es oído al objeto de que informe sobre la adaptación del proyecto al Planeamiento urbanístico, de modo que en caso de discrepancia, prevalecerá la decisión estatal sobre la ubicación de la instalación, todo ello de conformidad con la DA 13ª de la Ley 13/2003 a cuya aplicación se remite la DA 12ª»

4. Las instalaciones de telecomunicaciones

El artículo 34 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones determina que para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas o de estaciones radioeléctricas en dominio privado, no podrá exigirse por parte de las administraciones públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, siempre que el citado plan haya sido aprobado por dicha administración. En este sentido se pronuncia la STSJ de la Comunidad Valenciana Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 107/2019 de 21 Feb. 2019, Rec. 232/2017

5. Otras normas sectoriales

5.1. Ley 37/2015, de 29 de septiembre, **de carreteras**, en su art.18 establece que las obras y servicios de construcción, reparación, conservación o explotación del dominio público viario, incluyendo todas las actuaciones necesarias para su concepción y realización, no están sometidas, por constituir obras públicas de interés general, a los actos de control preventivo municipal a los que se refiere el art. 84.1.b de la Ley 7/1985 de 2 de abril, ni por consiguiente al abono de ningún tipo de tasas por licencia de obras, actividades o similares

5.2. Ley 22/1988, 28 julio, **de Costas**, en su art. 111 dispone que tienen la calificación de obras de interés general y serán competencia de la Administración del Estado:

a) Las que se consideren necesarias para la protección, defensa, conservación y uso del dominio público marítimo-terrestre, cualquiera que sea la naturaleza de los bienes que lo integren.

- b) Las de creación, regeneración y recuperación de playas.
- c) Las de acceso público al mar no previstos en el planeamiento urbanístico.
- d) Las emplazadas en el mar y aguas interiores, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.
- e) Las de iluminación de costas y señales marítimas.

Añadiendo en su apartado 3 que las obras públicas de interés general citadas en el apartado 1 de este artículo no estarán sometidas a licencia o cualquier otro acto de control por parte de las Administraciones locales y su ejecución no podrá ser suspendida por otras Administraciones públicas, sin perjuicio de la interposición de los recursos que procedan.

5.3. 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** en su art. 60 establece que las obras a que se refiere este capítulo no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el art. 84.1.b de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general.

6. La novedad de la consulta previa sustitutiva de la licencia de obras. La teoría de la preferencia de los intereses objeto de protección

Por lo que se refiere a este apartado y según la nueva redacción del art. 224.2 LOTUP en el marco de la Ley 9/2019 de 23 de diciembre de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat: *«cuando se trate de actos de uso de suelo de interés general, comunitario o local, o cuando razones de urgencia o excepcional interés público declarado por el Consell así lo exijan, el control preventivo propio de la actuación urbanística realizada a través de una licencia se sustituye ahora mediante una consulta previa al ayuntamiento.»*

La normativa valenciana incorpora, de esta manera las previsiones que sobre este aspecto han realizado otras CCAA como Extremadura (art. 158 LOTUSExt) o la propia Comunidad de Madrid (art. 161 LSM) sustituyendo el control de la licencia por el de la consulta previa.

6.1. Análisis del procedimiento de la consulta previa

El procedimiento contiene las siguientes fases:

- 1º Traslado del proyecto al municipio para la emisión de informe sobre conformidad urbanística.
- 2º Emisión del informe sobre conformidad urbanística en el plazo de un mes.

La falta de emisión de informe municipal equivaldría a la conformidad con el proyecto.

- 3º Comunicación a la Conselleria competente en ordenación del territorio para su posterior elevación al Consell de Govern Valencià, en caso de resultar el proyecto contrario al planeamiento.

Se reproduce en el ámbito autonómico lo dispuesto en la DA 10ª del TRLSRU para la Administración del Estado.

Procedamos a su análisis de forma más detallada:

a) Requisitos objetivos

La utilización del procedimiento especial y extraordinario (en la medida que se circunscribe a los actos de uso de suelo de interés general, comunitario o local, o por razones de urgencia o excepcional interés público declarado por el Consell) requiere que se cumplan los siguientes presupuestos legales:

- Que se trate de actividades o actos de naturaleza pública; pues se corresponde más que con el sujeto, con el propio estatuto de los intereses públicos que concurren.
- Exige razones de interés general, comunitario o local, o bien (carácter alternativo) que exista urgencia o excepcional interés público declarado expresamente por el Consell.. Debe quedar debidamente motivado la aplicación del procedimiento y el supuesto invocado (repárese en que la SSTS 18 de diciembre de 2002. N.º de Recurso: 1369/2000 y Rec. N.º 1402/2000, sobre autorización de obras para ampliar el Museo del Prado, el especial análisis que hace para

acreditar que está justificada la urgencia y el excepcional interés público).

- Debe observarse el procedimiento establecido.
- La urgencia o el excepcional interés público deben ser previamente declarados y expresamente motivados por el Consell para poner en marcha el procedimiento.
- Es un procedimiento alternativo a la licencia urbanística municipal, que constituye una manifestación de la necesidad de resolver conflictos entre Administraciones por razón de la competencia y una manifestación de la prevalencia del concepto supralocal o supramunicipal, sobre lo local.

b) Requisitos de actividad

Hemos visto que este procedimiento especial, exige de la observancia del procedimiento *ad hoc* previsto al efecto por parte del art. 224.2 de la LOTUP al objeto de garantizar que el acto que habilita la ejecución de la actividad pública sea conforme a Derecho a los efectos jurídico materiales y formales. El procedimiento consistiría en que:

- La Administración Autonómica, una vez que el Consell de la Generalitat aprecie de forma motivada interés general, comunitario o local, o las razones de urgencia o excepcional interés público a través de su órgano competente, por razón de la materia (Conseller o Consellera) remita el proyecto de que se trate al ayuntamiento o ayuntamientos que corresponda.
- Sometimiento durante el plazo de un mes, del proyecto a la consideración del Ayuntamiento o ayuntamientos quienes en el plazo de un mes, han de notificar la conformidad o disconformidad del proyecto con el planeamiento urbanístico en vigor. En caso de urgencia o excepcionalidad, dicho plazo podrá reducirse a quince días naturales.
- El acuerdo municipal determinará la conformidad de la obra o acto con el planeamiento urbanístico y comprobará si se dan las razones que justifiquen el procedimiento especial.
- La falta de acuerdo municipal producirá efectos de informe favorable, que habilitará la ejecución de la obra o actividad. (La no contestación municipal en el plazo establecido equivale a la conformidad con el proyecto)
- De existir conformidad de la obra o actuación con el planeamiento urbanístico, se proseguirá con su ejecución por la Administración actuante.
- De mediar disconformidad con el planeamiento, el órgano administrativo que tramita el proyecto, previos los informes que sean oportunos, según el régimen de funcionamiento de la Administración de que se trate: (i) la administración titular del proyecto adaptará su contenido si es posible a la ordenación urbanística aplicable, comunicando las rectificaciones al ayuntamiento. (ii) De no ser posible la adaptación del proyecto a la ordenación vigente, se tendrá que establecer un procedimiento especial, pactado con todas las administraciones competentes, sin menoscabar la autonomía de la administración afectada.

Expuesto esto, el art. 224.2 LOTUP incorpora la denominada «*teoría de la preferencia de los intereses defendidos*» expuesta entre otras por la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 14/06/2019 N.º de Recurso: 29/2019, en la que señala que aun tratándose de un acuerdo relativo a una suspensión de licencias, enjuicia el recurso interpuesto por la Generalitat Valenciana en referencia a la construcción de un Centro de acogida y reeducación de menores. La Sala considera que: «*Frente al interés defendido por el ayuntamiento, perfectamente legítimo, pero referido a titularidad, a la propiedad del suelo y a las facultades que integra el dominio, así como, a la definición de sus actividades y usos; resulta prioritario, de manera manifiesta aquel que, pretende la protección, la reinserción y la rehabilitación de terceros desamparados*»

La existencia de actuaciones que afectan o exceden del territorio de una determinada Entidad territorial supone que el interés sea local, supramunicipal o interés general de ámbito estatal; que pueden serlo tanto por razón del ámbito en que se desarrolla la actuación como por la materia a la que afecta. Ello supone una limitación de la competencia por razón de los intereses que concurren, tal y como resulta de la STC 13/1998, de 22 de enero, que declara la Constitucionalidad del RD 1131/1988, de 30 de septiembre, al considerar que no invade competencias del País Vasco por concurrencia de títulos competenciales diversos. Así, junto al medio ambiente, los de ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, o

hidráulicos, caza y pesca o comercio interior, entre otro

La concurrencia de estos intereses hace necesaria una regulación propia (STS 06/10/1998 N.º de Recurso: 699/1994, sobre el Centro Penitenciario de Zuera), con el fin de conciliar los intereses concurrentes, facilitando la prevalencia del interés general sobre el interés local; pero que requiere en cualquier caso que la actuación se produzca en el marco legal permitido y a través de un procedimiento reglado. Así la STC 306/2000, de 12 de diciembre, ante el «Supuesto de competencia de ordenación territorial que corresponde a las Comunidades Autónomas», considera que el plan de ordenación de los recursos naturales de los Picos de Europa excede en su regulación del contenido básico traspasando así las competencias estatales en la materia, correspondiendo, atendiendo al detalle que regulan, a las comunidades autónomas su establecimiento.

La concurrencia de intereses concurrentes de varias Administraciones y su respectivo régimen competencial exige se aplique más que medidas de control los principios que deben presidir las relaciones entre las Administraciones Públicas, como los de cooperación, coordinación y el de lealtad institucional, y con esto concluye el legislador valenciano, al declarar en el art. 224.2 de la LOTUP que «*de no ser posible la adaptación del proyecto a la ordenación vigente, se tendrá que establecer un procedimiento especial, pactado con todas las administraciones competentes, sin menoscabar la autonomía de la administración afectada*»

6.2. El control de las razones de urgencia o excepcional interés público

Hemos referido anteriormente que las razones de urgencia o excepcional interés público son conceptos jurídicos indeterminados y como tales sometidos a control jurisdiccional, no en vano, con respecto a las razones de urgencia, algunos autores han mostrado cierto sarcasmo; valgan como ejemplo las palabras de GONZÁLEZ PÉREZ (1)

Todos sabemos lo que son las razones de urgencia para el Estado. Basta recordar el número extraordinario de procedimientos de expropiación de urgencia incoados para evitar el pago previo a la ocupación, que no llegaron a consumarse sino muchos años después de la declaración de urgencia. En estos supuestos de realización de actos enumerados en el art. 242 TRLS/1992, la urgencia se evocará pura y simplemente para eludir el régimen general de licencia.

Conviene significar que el que la obra sea de interés general, comunitario o local, o cuando razones de urgencia o excepcional interés público así lo demanden exigen no solo que sea declarado por el Consell, sino además de una existencia o motivación del interés general que exige inapelablemente el art. 224.2 de la LOTUP para hacer uso de tal potestad.

Como resulta de la jurisprudencia del TS (Sentencias de 15 Dic. 2014, Rec. 254/2014 y 16 Dic. 2014, Rec. 392/2012), el ejercicio de la potestad proclamada en la regla transcrita «viene condicionado por la preexistencia 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 de materialización de la potestad emanada del art. 224.2 de la LOTUP [de redacción similar a la actual disposición adicional décima del TRLSRU], con arreglo al cual la competencia municipal se limita a informar sobre la conformidad del proyecto de obra con el planeamiento urbanístico en vigor, informe que no tiene ni el alcance de la licencia ni su posible carácter negativo supone un impedimento para la obra en cuestión».

A este respecto, «ha puntualizado la jurisprudencia que, en tanto en cuanto nos hallamos ante una excepción al principio general de intervención 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».

Téngase en cuenta, también, para fijar con más precisión las facultades que la Comunidad Autónoma, puede asumir conforme al tan repetido art, 224.2 de la LOTUP, que tales facultades no pueden ser interpretadas como la posibilidad de realizar actos urbanísticos libremente y sin respetar el planeamiento previsto siempre que se den los presupuestos de urgencia y excepcional

interés público, ni que la concurrencia de tales requisitos pueda ser estimada discrecionalmente por el Gobierno. Respecto al primer punto conviene recordar que el planeamiento urbanístico forma parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos (art. 9.1 CE). La C.A. Valenciana tendrá que conformar en principio los actos que pretenda realizar al planeamiento existente. Sólo cuando esto no resulte posible y el excepcional interés público exija no sólo proceder por vía de urgencia que exime de solicitar previamente la licencia municipal, sino que de no ser posible la adaptación del proyecto a la ordenación vigente, se tendrá que establecer un procedimiento especial, pactado con todas las administraciones competentes, sin menoscabar la autonomía de la administración afectada. Se diferencia con ello de lo establecido en la D.A. 10 TRLSRU para la Administración del Estado en la que «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». No debemos olvidar que a los Tribunales corresponde decidir si se han dado determinados los presupuestos de urgencia y excepcional interés público, y si era necesario, en su caso, apartarse del planeamiento establecido».

Es por ello que la suficiencia de la motivación no puede ser apreciada apriorísticamente con criterios generales, requiriendo por el contrario examinar el caso concreto para comprobar si, a la vista de las circunstancias concurrentes, la resolución judicial impugnada ha cumplido o no este requisito. Así, además (STS 16 Dic. 2014, Rec. 392/2012) las «razones de urgencia o excepcional interés público», a que se refiere el art. 224.2 LOTUP calificados de «conceptos jurídicos indeterminados»; concepto que, en cada caso, «hay que integrar conforme a las circunstancias de cada supuesto concreto contemplado». Subrayando otro aspecto de la cuestión: «nos hallamos ante una excepción al principio general de intervención del Ayuntamiento en todas las obras que se realicen en su término municipal», añadiendo, en relación con el excepcional procedimiento que analizamos, «que en razón precisamente de su carácter excepcional exige una motivación que satisfaga mínimamente las exigencias que el uso de tan exorbitante potestad supone».

Esto es, que la motivación de las resoluciones administrativas habrá que analizarla en función de las circunstancias del caso concreto, atendiendo al grado de complejidad del mismo (mayor exigencia a mayor complejidad), y tomando en consideración —si concurre— el carácter exorbitante de la potestad que fundamenta la actuación administrativa ejercitada (ya que este carácter, también impone una mayor exigencia de motivación).

Es obligado concluir que el último apartado del art. 242.2 de la LOTUP, en la medida en que establece que «*de no ser posible la adaptación del proyecto a la ordenación vigente, se tendrá que establecer un procedimiento especial, pactado con todas las administraciones competentes, sin menoscabar la autonomía de la administración afectada*», no solo es más respetuoso con la autonomía local, sino que atendido que el PGOU es aprobado por la Generalitat, asume la vieja expresión de origen latino, *tu patere legem quam ipse fecisti* («*Padece la ley que tú mismo hiciste*») y en vez de saltarse sus propias normas opta por una solución consensuada, conforme con los principios que rigen las relaciones interadministrativas

De esta manera y como así expone APARICIO LÁZARO (2) , son numerosas las sentencias del Tribunal Supremo (SSTS de 18 de diciembre de 2002, 26 de diciembre de 2001, 6 de marzo de 2000, 6 de octubre de 1998, 7 de mayo de 1996, 18 de septiembre y 19 de julio de 1990, 19 de octubre de 1989, 16 de febrero y 23 de junio de 1988, 18 de mayo de 1987, entre otras) y del Tribunal Constitucional (SSTC 56/86, de 13 de mayo; 170/89, de 19 de octubre) que avalan la posibilidad de acudir a este procedimiento especial siempre que concurren los presupuestos de urgencia o excepcional interés público y que, en definitiva, subrayan la posición de prevalencia y especialidad en que se encuentra la Administración estatal (SSTC 123/1988, de 23 de junio y 133/1990, de 19 de julio), posición que sería extrapolable a la Administración de la Comunidad de Madrid en el ejercicio de sus competencias (3) .

7. Obras promovidas por la Administración del Estado

Concluye el art. 224.3 de la LOTUP en que «*cuando la obra sea promovida por la Administración del Estado se sujetará a las prescripciones legales que le sean aplicables*» Lo que comporta una remisión a lo dispuesto en la DA 10 del TRLSRU.

8. Obras de los Ayuntamientos

Nuevamente el legislador valenciano prescinde de la Administración local, a diferencia de otras Comunidades. El caso es que como apunta el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, en su art. 190 siguiendo la jurisprudencia del TS, tampoco precisan de licencia, por innecesaria, las obras municipales cuyo proyecto elabora y aprueba el propio Ayuntamiento, en este sentido se pronunció la STS de 2/04/2002 N.º de Recurso: 2614/1998, al declarar (F.D.5º):

«Si la finalidad de toda licencia municipal de obras radica en la necesidad del control por parte del Ayuntamiento de los proyectos presentados al efecto, para dilucidar su ajuste y conformidad a la normativa urbanística, cuando tales proyectos son realizados por el propio Ayuntamiento es lógico deducir que tal necesidad objetiva de licencia, plasmada formalmente en la correspondiente autorización resulta innecesaria al ser el propio órgano competente para controlar el ajuste de la obra a la normativa urbanística vigente el autor del correspondiente proyecto a finalizar, lo que por si mismo conlleva esa autorización».

Se trata de obras en su propio término municipal, que es donde ejerce el Ayuntamiento sus competencias y en este caso, la atribución para el otorgamiento de licencia urbanística en el ámbito de un término municipal corresponde al Ayuntamiento respectivo, sobre la base de la regla general de competencia contenida en los arts. 25.2 (d) y 84.1 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), y 9.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RS), aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

Por tanto, cualquier otro uso del suelo en otro término municipal debe ser autorizada mediante la preceptiva concesión de licencia por el Ayuntamiento propio del término municipal donde la actividad se va a llevar a cabo.

No estamos, por tanto, en razón de la actividad, ante supuestos de excepcionalidad, de los contemplados en el art. 224 de la LOTUP que para los actos de órganos estatales o autonómicos o de entidades de derecho público que administren bienes estatales o autonómicos, ni tampoco ante supuestos de razones de urgencia o de interés público excepcional a que se refiere el apartado segundo del mismo precepto.

En la jurisprudencia, hemos encontrado un supuesto no similar, pues se trata de una actividad que se lleva a cabo en distintos términos municipales, pero el Tribunal realiza una afirmación que refuerza la conclusión que mantenemos. Se trata de la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha de 4 de noviembre 2004, Rec. 2344/2001 que afirma que, para que un municipio conceda una licencia para el desarrollo de una actividad que afecta parcialmente a otro término municipal, es necesaria la intervención de éste en la forma que determine la normativa de aplicación, ya concediendo igualmente licencia en expediente tramitado al efecto, o bien que haya intervenido mediante el preceptivo trámite de audiencia.

NOTAS

(1) GONZÁLEZ PÉREZ, J., Comentarios a la Ley del Suelo (Texto refundido de 1992), Tomo III, Ed. Civitas, Madrid, 1993, pág. 1792.

[Ver Texto](#)

(2) APARICIO LÁZARO, J,R «El artículo 161 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid» Revista jurídica de la Comunidad de Madrid. Nº 27. 1 de diciembre de 2018.

[Ver Texto](#)

- (3) Ejemplos de la utilización de este procedimiento especial, son la construcción de los Centros Penitenciarios de Soto del Real (Madrid) resuelto por la sentencia del TSJ de Madrid 4706/2005 (Ponente Lopez de Hontanar Sanchez), los centros penitenciarios de Alhaurín de la Torre (Málaga) y Zuera (Zaragoza); la construcción de la Comisaría de Policía Nacional en Santurce (Vizcaya); la ejecución de la tercera pista del Aeropuerto de Madrid-Barajas; la ampliación de los Museos Nacionales del Prado y Reina Sofía, el Palacio de Deportes de Madrid al que se referen entre otras las sentencias del TSJ de la Comunidad de Madrid 11490/2018 y 6055/2018 (Ponente: Fernandez Garcia) o el Hospital de Collado-Villalba al que se hace referencia en la sentencia del TSJ de Madrid (9340/2016 Ponente Estevez Pendas)

[Ver Texto](#)