

ALCANCE Y LÍMITES DE LOS INFORMES DE LOS TÉCNICOS MUNICIPALES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

1.- Necesidad preceptiva de emitirse informes técnicos en los procedimientos de otorgamiento de las licencias urbanísticas

El procedimiento para el otorgamiento de las licencias urbanísticas esta sujeto a las disposiciones generales de los procedimientos administrativos en general a que se refiere el Título VI de la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre y específicamente, dado que son las corporaciones locales las que ostentan la competencia propia al respecto, a las prescripciones de la legislación sobre régimen local y en última instancia a las reglas particulares que se determinan en las distintas normativas urbanísticas autonómicas.

Por tanto, el procedimiento en cuestión es un procedimiento que ha de atenerse a las determinaciones generales y principios básicos de la Ley 30/1992 en el que por lo que atañe al objeto concreto de este informe, nos encontramos con una norma que tiene ya una significación jurídica, como es el artículo 82 de dicha Ley, que señala que a los efectos de la resolución del procedimiento se solicitarán “aquéllos informes que sean preceptivos por disposiciones legales (...), citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos”. Y, el artículo 83.1 resalta que salvo disposición expresa en contrario, “los informes serán facultativos y no vinculantes”.

La legislación de régimen local, y en concreto, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1955, establece el marco general del procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas, precisando este artículo 9.1.1º que si la solicitud de licencia se refiere “a la ejecución de obras o instalaciones” se deberá acompañar proyecto técnico con los ejemplares para cada uno de los organismos “que hubieren de informar la petición”. Y el artículo 21 del mismo texto reglamentario precisa el alcance de las comprobaciones que deben efectuarse por las Corporaciones Locales en los expedientes de concesión de licencias urbanísticas. Posteriormente volveremos sobre este precepto reglamentario.

En el ámbito de la normativa estatal, el Reglamento de Disciplina Urbanística 2187/1978 de 23 de Junio, en el artículo 4 dispone que el procedimiento de otorgamiento de las licencias “se ajustará a lo establecido en la legislación de régimen local” y añade en el apartado 2 que “en todo expediente de concesión de licencia constará informe técnico y jurídico, cuando la entidad otorgante cuente con los servicios correspondiente (...)”. Prevé que el Ayuntamiento pueda solicitar de la Diputación Provincial correspondiente que tuviese establecido el servicio de asistencia urbanística a los municipios, el correspondiente informe si no contase servicios técnicos o jurídicos propios.

En el ámbito de la normativa autonómica urbanística, encontramos en todas las disposiciones sean con rango legal o reglamentario referencias a la necesidad de emitirse informes técnicos preceptivos en los procedimientos de otorgamiento de las licencias urbanísticas, con el contenido que luego precisaremos.

De esta exposición inicial normativa se extrae ya una conclusión clara: en los expediente o procedimientos administrativos de otorgamiento de las licencias urbanísticas, necesariamente tienen que emitirse los correspondientes informes técnicos (además del informe jurídico), que son en consecuencia preceptivos, si bien no vinculantes (artículo 83.1 de la Ley 30/1992); de tal manera que la ausencia de tales informes determinaría la nulidad del acto administrativo producido por la Administración tal y como ha destacado el Tribunal Supremo en la sentencia de 14 de Marzo de 2001 (RJ 2001/1206).

2.- El contenido de los informes técnicos en la Legislación de Régimen Local y Normativa Urbanística Autonómica.

Una vez precisadas las cuestiones de orden general ha de entrarse en el objeto específico de este informe, es decir, la precisión del contenido u objeto que han de tener tales informes técnicos, su alcance, y los límites de los mismos. Dicho en forma elocuente se trata de determinar el contenido necesario, es decir, lo que deben decir los informes y aquello a lo que no deben referirse.

Por lo que se refiere al primer aspecto, es decir, el ámbito material y contenido propio de estos informes técnicos, se hace ineludible remitirnos a la legislación de régimen local, en primer término, y en concreto al citado Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1955. Si el artículo 9 de este Reglamento es parco en cuanto al contenido de los informes técnicos, sin embargo el artículo 21 contiene mayor precisión, al señalar que en las licencias de obras “se examinará si el acto proyectado se ajusta a los planes de ordenación urbana” y además si concurren las circunstancias que se expresan para cada uno de los relacionados. En concreto el epígrafe b) del apartado 2 señala que debe comprobarse **“si se cumplen las condiciones técnicas de seguridad y salubridad”**.

Parece oportuno hacer una referencia somera a lo que dicen las normas autonómicas urbanísticas:

En el **Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía aprobado por Decreto 60/2010 de 16 de Marzo**, el artículo 16 menciona que los servicios técnicos y jurídicos municipales, o en su defecto los correspondientes de la Diputación Provincial, “deberán emitir los correspondientes informes técnico y jurídico previos a la propuesta de resolución, pronunciándose sobre la conformidad de la solicitud de Licencia en la normativa urbanística”.

El artículo 488 del **Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística de la Comunidad Valenciana aprobado por Decreto 67/2006 de 12 de Mayo** se alude en el artículo 488 a que en el procedimiento ordinario “los servicios técnicos y jurídicos municipales deben emitir informe en el plazo máximo de 20 días hábiles”, precisando que cuando se trate de la solicitud de una licencia de edificación formula aportando el proyecto básico “los informes no se podrán emitir hasta que el interesado presente el proyecto de ejecución visado por el Colegio profesional”.

La Ley Urbanística de Aragón de 17 de Junio de 2009, en su artículo 242 señala que los informes relativos a las solicitudes de licencias urbanísticas “serán evacuados por los organismos competentes en el plazo de 10 días”. Y el artículo 229.5 señala que “en todo procedimiento de concesión de licencia es preceptiva la emisión por personal titulado competente de informes técnicos y jurídicos por los servicios

correspondientes de la entidad otorgante o, en su caso, de las oficinas urbanísticas territoriales”.

La Ley del Suelo y Urbanismo del País Vasco de 30 de Junio de 2006, en su artículo 210.4 precisa que “con carácter previo al otorgamiento de licencia, se emitirá por los servicios municipales informe preceptivo sobre la conformidad de la licencia solicitada a la legalidad urbanística”.

El Reglamento de Gestión y Ejecución de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 183/2004 de 21 de Diciembre, en su artículo 219, referido al procedimiento para el otorgamiento de Licencias Urbanísticas, dispone que “deberán emitirse los informes administrativos de los servicios municipales que deben justificar la adecuación del acto pretendido a las normas de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística aplicables”.

La Ley de Urbanismo de Castilla y León de 8 de Abril de 1999, en el artículo 99.1.b), señala que “los servicios jurídicos y técnicos municipales, o en su defecto de la Diputación Provincial, emitirán informe sobre la conformidad de la solicitud a la legislación y al planeamiento aplicables”.

El Decreto Legislativo 1/2010 de 18 de Mayo, que aprueba el Texto Refundido de **la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha**, en el artículo 166.3.b), dispone que deberán cumplirse con el trámite de “informes técnicos, previstos en las correspondientes ordenanzas o en la legislación sectorial aplicable, que en todo caso deberán considerar la adecuación del proyecto a la legalidad urbanística, a las normas de edificación y construcción, con especial consideración de las relativas a reducción del impacto ambiental de las operaciones y de conservación energética”.

La Ley de Ordenación y del Territorio de La Rioja de 2 de Mayo de 2006, en el artículo 195 hace una alusión genérica a los informes que haya que solicitar a organismos sectoriales.

La Ley del Suelo de Murcia, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2005 de 10 de Junio, en el artículo 217 señala que en el caso de obras mayores, el otorgamiento de la Licencia Urbanística, deberá ir precedido de los correspondientes informes técnicos y jurídicos “sobre la conformidad de la solicitud a la legalidad urbanística”.

La Ley de Disciplina Urbanística de las Islas Baleares de 23 de Octubre de 1990, en el artículo 7.6 menciona que en todo procedimiento de concesión de Licencia “es preceptiva la emisión de informes técnicos y jurídicos o de legalidad por los servicios municipales correspondientes”.

El Reglamento de Disciplina Urbanística de Aplicación de la Ley del Suelo de Galicia, aprobado por Real Decreto 28/1999 de 21 de Enero, en su artículo 12.2, dispone que para el otorgamiento de las Licencias serán preceptivos los informes técnicos y jurídicos “sobre su conformidad con la legalidad urbanística, emitido por los servicios correspondientes de la entidad otorgante”.

De este repaso de la normativa urbanística autonómica, se obtiene la conclusión de que en todas las disposiciones se hace referencia a los informes técnicos y jurídicos, necesarios y previos al otorgamiento de las Licencias Urbanísticas, y si bien varias de ellas no precisan su contenido, en la mayoría se hace referencia a un objeto muy concreto: el examen de la conformidad del proyecto con el planeamiento y legalidad urbanísticas.

3.- El control de legalidad que supone las Licencias Urbanísticas debe comprender también la seguridad de las edificaciones.

Ahora bien, siendo incuestionable que los informes tienen que referirse necesaria e inexcusablemente a la normativa urbanística y a la adecuación del proyecto técnico presentado a la misma, lo que por otra parte es consecuencia de la función que cumple la Licencia Urbanística como acto de control de la legalidad urbanística (no de toda la legalidad, sino esencialmente la urbanística), esa función de control o de fiscalización por parte de las Corporaciones locales, no se agota en ella.

Hay otro aspecto esencial que debe ser objeto del control en el procedimiento de otorgamiento de las Licencias Urbanísticas.

En este sentido, anteriormente ya hicimos referencia al artículo 21.2.b) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que señala, que dentro de las circunstancias que deben examinarse en las Licencias Urbanísticas se encuentra la de si las obras proyectadas “cumplen las condiciones técnicas de seguridad y salubridad”.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo, de forma reiterada ha señalado que en el procedimiento de otorgamiento de las Licencias Urbanísticas, el control público por parte de las Corporaciones Locales no debe limitarse exclusivamente a la conformidad del proyecto técnico con el planeamiento o normativa urbanística aplicable, sino que debe alcanzar a la comprobación de las condiciones de seguridad de la edificación.

Así, es bien expresiva la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de Junio de 1992 (RJ/1992/5304), que dice que: “La Licencia Urbanística implica un control previo de la actuación que pretende llevar a cabo el administrado, lo que exige que la Administración conozca con exactitud el contenido y las características de aquella actuación. Este conocimiento –sólo con él podrá la Administración decidir correctamente- se extiende en lo que ahora importa a dos aspectos fundamentales: a) características urbanísticas de la actuación –artículo 178.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (RCL 1976/1192 y ApNDL 13889)- y b) condiciones de seguridad de la misma – artículo 21.2.c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RCL 1956/85 y NDL 22516)-”.

En otra sentencia de 21 de Julio de 1997 (recurso de apelación 14.144/1991), el Alto Tribunal destaca que la Administración Municipal debe comprobar en el otorgamiento de las Licencias de Urbanismo que el proyecto está elaborado por Técnico competente, cuestión esta esencial en orden a la seguridad de la edificación. Así, esta sentencia señala que “la Administración debe velar por tal seguridad, que deriva ante todo de la formación del profesional que redacta el proyecto”.

En el mismo sentido, la sentencia de 11 de Noviembre de 1992 (RJ 1992/8981), recaída en una cuestión de competencias profesionales y en la que se pone énfasis en que la finalidad a la que responden las soluciones

jurisprudenciales en esta materia es la de la garantía de la seguridad, señalando el Tribunal Supremo que “a la petición de Licencia de Obras se acompañe proyecto técnico, como impone el artículo 9.1.1º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (...) y habiendo de velar la Administración por la seguridad de las construcciones –artículo 21.2.c) del citado Reglamento de Servicios- es claro que tal seguridad deriva ante todo de la formación del profesional que redacta el proyecto”.

Esta necesidad de extender el ámbito del control no sólo a la verificación estricta del ajuste del proyecto técnico a la legalidad urbanística, sino también a las cuestiones de seguridad edificatoria, se pone más de relieve aún desde la Ley de Ordenación de la Edificación de 5 de Noviembre de 1999, desde el momento en que la seguridad (la seguridad estructural, seguridad en caso de incendio y la seguridad de utilización), es uno de los requisitos básicos esenciales que deben cumplir los edificios con el fin precisamente de garantizar la seguridad de las personas (artículo 3 de la LOE), y teniendo en cuenta que el proyecto define y determina las exigencias técnicas de las obras (artículo 4 de la misma LOE).

Y con el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006 de 17 de Marzo, que constituye el marco normativo que regulan las exigencias básicas de calidad que deben cumplir los edificios para satisfacer los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad, en desarrollo precisamente de la citada Ley de Ordenación de la Edificación.

Consecuentemente, los informes de los Técnicos municipales deben comprender en los procedimientos o expedientes de concesión de las Licencias Urbanísticas, no sólo el ajuste y adecuación a la normativa urbanística aplicable, de obligada observancia, sino también el cumplimiento de las condiciones de seguridad.

Ello debe traducirse en tres consideraciones relevantes:

- La necesidad de examinar la titulación competencia y cualificación profesional del Técnico firmante del proyecto, ya que éste cumple una función de garantía de seguridad de las obras, por lo que la Administración debe ineludiblemente comprobar y examinar la competencia del técnico que lo firma.

- En segundo lugar que la seguridad se constituye en un criterio determinante, como ha resaltado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo para resolver las cuestiones competenciales entre los distintos técnicos que intervienen en el proceso edificatorio. Como ha señalado la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de Julio de 2002 las dudas sobre cuestiones competenciales "deben resolverse en el sentido de la búsqueda de la mayor seguridad y por tanto la exigencia de la titulación propia de los estudios superiores".

- Y, como consecuencia de ello, la tarea de realizar los informes técnicos preceptivos en los procedimientos de otorgamiento de las licencias urbanísticas determina que no cualquier técnico está facultado para emitir dichos informes, si no única y exclusivamente aquéllos que por su especialidad y nivel de titulación reúnan las condiciones legales habilitantes, en el ámbito de la estructura orgánica municipal, o en su caso por el Técnico informante, propias para poder asegurar la idoneidad de tales informes.

4.- Los límites de los informes técnicos en materia de Licencias Urbanísticas.

Las Licencias Urbanísticas, como ha reiterado la doctrina y la jurisprudencia, son actos de naturaleza netamente reglada, actos administrativo de autorización que implican un control previo para verificar si la actuación proyectada se ajusta o no al planeamiento urbanístico vigente. Ello conlleva como consecuencia necesaria que como se ha llegado a decir (sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Junio de 1992), constituye un "acto debido", en cuanto que necesariamente debe otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable.

Esta misma Jurisprudencia acota el control a los dos aspectos de legalidad que hemos precisado: la legalidad urbanística y las condiciones de seguridad de la edificación.

De estas premisas y del carácter reglado de que gozan las Licencias Urbanísticas, se desprende que otras cuestiones u otros aspectos del

proyecto técnico no deben ni pueden ser objeto de consideración en los informes de los Técnicos Municipales o de los servicios correspondientes que los emitan en su caso.

No sólo las cuestiones de propiedad están fuera del control de las Licencias Urbanísticas, sino que tampoco cabe entrar en las consideraciones de orden técnico del proyecto, y mucho menos en lo que sería el ámbito facultativo del Técnico redactor del proyecto, por cuanto siendo una potestad reglada y normativamente definida, esas cuestiones no pueden ser objeto ni consideración en los informes técnicos previos a la resolución sobre la solicitud de Licencia Urbanística.

Si los informes técnicos entran en consideraciones ajenas a su propio ámbito reglado (normativa urbanística y seguridad), se produciría una extralimitación competencial y desde luego en base a tales consideraciones no podría denegarse la Licencia Urbanística solicitada, y ello por la concluyente razón de que serían motivos no urbanísticos o ajenos a la seguridad los que se introdujeron.

De ahí que deba concluirse, señalando que por el propio carácter reglado de las Licencias Urbanísticas, también los informes técnicos han de ser reglados, es decir, circunscribirse a los extremos propios que impone su función fiscalizadora y de control, en los aspectos de legalidad urbanística y de verificación de las condiciones de seguridad, por lo que los Técnicos que emiten tales informes no tienen competencia ni están habilitados normativamente para analizar o efectuar otras consideraciones, como pueden ser en relación a aspectos puramente técnicos o de detalle de proyecto, ni desde luego en las determinaciones facultativas contenidas en el proyecto, aspectos todos ellos ajenos e impropios del ámbito de dichos informes técnicos.

Madrid, 14 de Junio de 2011

Asesoría Jurídica del CSCAE