

Licencias urbanísticas: El tributo invisible

RESUMEN



MAYO 2020



ASPRIMA
ASOCIACIÓN DE PROMOTORES
INMOBILIARIOS DE MADRID



EY
Abogados

LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Las licencias urbanísticas son el instrumento jurídico que se encuentra a disposición de los municipios para realizar un control de carácter reglado sobre aquellas actuaciones de promoción inmobiliaria que impliquen una transformación urbanística del terreno o del suelo.

Dichas licencias permiten a los ayuntamientos comprobar que la edificación y uso del suelo cumple con la legalidad vigente. Asimismo, éstas funcionan como requisito declarativo previo siendo, por tanto, necesarias para la realización de las obras o la modificación de terrenos o usos urbanísticos.

Los usos del suelo y subsuelo que están sujetos a licencia urbanística están definidos por la regulación estatal, sin perjuicio de que la normativa sectorial añada actuaciones adicionales que requieran la obtención de las mismas. En concreto, estos usos son los siguientes:

Actos sujetos a previa concesión de licencia, según el Real Decreto 2187/1978, 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

Las obras de construcción de edificaciones e instalaciones de todas clases de nueva planta.

Las obras de ampliación de edificios e instalaciones de todas clases existentes.

Las de modificación o reforma que afecten a la estructura de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.

Las de modificación del aspecto exterior de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.

Las obras que modifiquen la disposición interior de los edificios, cualquiera que sea su uso.

Las parcelaciones urbanísticas.

Los movimientos de tierra, tales como desmontes, explanación, excavación y terraplenado, salvo que tales actos estén detallados y programados como obras a ejecutar en un Proyecto de Urbanización o de Edificación aprobado o autorizado.

La primera utilización u ocupación provisional de los edificios e instalaciones en general.

La demolición de las construcciones, salvo en los casos declarados de ruina inminente.

Los demás actos que señalen los Planes, Normas u Ordenanzas.

De los actos anteriores, son de relevancia, a efectos del presente informe, la licencia de obra nueva y la de primera ocupación:

a) **Licencia de obra nueva**, destinada a comprobar y verificar **con carácter previo** la adecuación de lo proyectado por el promotor con aquello dispuesto en la normativa de ordenación urbanística. A su vez, pueden diferenciarse entre:

a. **Obras mayores**, que implican modificaciones estructurales, obras de nueva planta, ampliación, demolición y que requieren de la emisión de un proyecto técnico.

b. **Obras menores**, que tienen por objeto modificaciones mínimas en las estructuras y que no precisan de proyecto técnico

b) **Licencia de primera ocupación**, destinada a comprobar, **con carácter posterior**, que aquello que se ha realizado, y que ha obtenido previamente la correspondiente licencia de edificación, se ha ajustado a lo proyectado, reúne las condiciones indispensables para su uso como vivienda residencial, y cumple los requisitos de salubridad y seguridad establecidos.

EL PROCESO DE SOLICITUD DE LAS LICENCIAS

El procedimiento de solicitud de una licencia se inicia a instancia de parte, siendo el solicitante la persona interesada en el mismo, teniendo que presentar, principalmente, el proyecto técnico de la obra proyectada y la documentación necesaria e imprescindible prevista en la regulación de la licencia específica que se solicite y en la legislación urbanística de las diferentes Comunidades Autónomas.

Se inicia así la tramitación del procedimiento, a cuyo término se emite la correspondiente propuesta de resolución, que deberá ser motivada, ya sea el contenido de la misma aprobatorio o no.

El ordenamiento jurídico estatal establece que, en la medida que no se regule un plazo específico en la



norma reguladora del correspondiente municipio, las licencias han de otorgarse o denegarse en los siguientes plazos máximos, que pueden ser suspendidos si se detectan deficiencias subsanables en la solicitud:

a) Licencias para el ejercicio de actividades personales, parcelaciones en las que esté aprobado un plan de urbanismo, obras e instalaciones industriales menores y apertura de pequeños establecimientos (obras menores): **un mes**.

b) Nueva construcción o reforma de edificios (obras mayores): **dos meses desde la fecha en que la solicitud hubiere ingresado en el registro**.

El plazo **no podrá superar el transcurso de seis meses** que se establece de forma subsidiaria en la Ley de 39/2015, a no ser que una disposición con rango de Ley **establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea**.

Sin perjuicio de lo anterior, las distintas normas urbanísticas autonómicas han venido fijando distintos plazos. Así, la legislación autonómica más reciente ha diferenciado entre obras mayores y menores, estableciendo generalmente un plazo de tres meses para las primeras y uno para las últimas.

En este sentido, **la figura del silencio administrativo** derivado de la ausencia de resolución expresa por parte de la Administración es una cuestión controvertida que ha redundado en un posicionamiento del Tribunal Constitucional. En concreto, en el año 2017, dicho Tribunal dispuso el silencio negativo en las solicitudes de licencias concernientes a:

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 e 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.

Por tanto, en el caso de edificaciones de obra o de nueva planta, el silencio negativo aplicará ante la inactividad de la Administración, siendo necesario que el promotor vuelva a solicitar mediante el trámite oportuno la correspondiente licencia.

TIEMPOS DE TRAMITACIÓN DE LAS LICENCIAS

Pese al establecimiento de estos plazos, la concesión de las licencias urbanísticas puede demorarse meses debido a la falta de uniformidad normativa, a la escasez de recursos -humanos y materiales- de los ayuntamientos, y al exceso de obligaciones formales requeridas para este sector, dando lugar, en muchos casos a la paralización en el proceso de ejecución de obras y sus consecuencias colaterales como la falta de financiación, el retraso en el ingreso de los tributos que derivan de la realización de obras (tasas, ICIO, IAE, etc.) e incertidumbre jurídica, tal y como se analizará más adelante.

El Informe sobre Tramitación de Licencias Municipales publicado en abril de 2019 por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, analizó el tiempo de tramitación de licencias municipales en 37 municipios madrileños, concluyendo:

a) Las licencias que requieren más tiempo, son las licencias de obra nueva residencial: en un 32% de los casos, el plazo de concesión ha sido

de más de 12 meses; y en un 27% de los casos el plazo ha superado los 18 meses.

b) En relación al mismo estudio realizado en 2017, lejos de agilizarse, los plazos en determinadas licencias continúan dilatándose.

c) Existe un malestar importante y un generalizado sentimiento de impotencia respecto a unos plazos que muchos califican de inaceptables, excesivos y gravosos.

d) La demora paraliza el desarrollo de la actividad de los arquitectos y puede generar una pérdida de confianza de sus clientes en su capacidad y valía como técnicos.

COSTES ASOCIADOS AL RETRASO EN LA CONCESIÓN DE LAS LICENCIAS

A causa de los retrasos expuestos en el apartado anterior, se generan costes que se pueden clasificar en los siguientes ámbitos, principalmente:

A. Coste financiero para el promotor

En la fase inicial de los proyectos de construcción de viviendas, las empresas promotoras recurren a los conocidos préstamos-puente, que tienen tipos de interés superiores a la financiación bancaria tradicional (alrededor del 12% anual, según datos de ASPRIMA).

Esta circunstancia se reproduce también en el caso de las demoras injustificadas en la concesión de licencias de primera ocupación una vez finalizada la obra (con un tipo medio del 2,25% anual), debiendo adicionarse al coste financiero anterior, aquel que se deriva del retraso en la concesión de la misma.

La siguiente tabla recoge el cálculo del coste financiero que se asume a causa de estos retrasos injustificados.

Municipio	Plazo medio de concesión de la LO	Plazo medio de concesión de la LPO	Sobrecoste con: (i) LO otorgada en plazo medio, y; (ii) LPO con declaración responsable.	LO otorgada en plazo medio LPO en plazo medio
Las Rozas	14 meses	3 meses	12.496,00	13.835,26
San Sebastian de los Reyes	14 meses	3 meses	11.698,50	12.992,93
Madrid Capital	12 meses	3 meses	16.461,00	18.226,08
Majadahonda	16 meses	5 meses	17.316,00	19.797,14
Pozuelo	14 meses	3 meses	17.022,50	18.630,45
Barcelona	12 meses	-	17.775,00	17.775,00
Málaga	8 meses	1,5 meses	2.685,00	3.157,93
Palma de Mallorca	12 meses	2,5 meses	9.108,00	10.211,35
Valencia	12 meses	-	4.000,50	4.000,50
Zaragoza	12 meses	-	3.730,50	3.730,50
Media de los municipios señalados	12 meses	2 meses	11.229,30	12.235,71
Media nacional	12 meses	3 meses	3.838,50	4.714,84

En concreto, el coste medio por vivienda oscila desde los 3.157,93 euros en Málaga (municipio que concede la licencia de obra en un plazo medio de 8 meses), y los 19.797,14 euros en Majadahonda (municipio que tarda un plazo medio de 16 meses en conceder la licencia de obra -justo el doble que Málaga).

Asimismo, la entrada en vigor de la Ley 15/2019 en lo relativo a la puesta a disposición de los prestatarios de la FEIN, documento que recoge las principales características del crédito hipotecario, ha implicado que se haya de adicionar al sobrecoste financiero procedente de la dilación en el otorgamiento de licencias, aquellos derivados del retraso en la entrega de vivienda originados por la obtención de dicha FEIN tal y como se ha descrito en el contenido del informe, pudiendo superar los 700 euros por vivienda en los municipios de Madrid y Barcelona.

B. Coste financiero para el consumidor

Es lógico entender que los sobrecostes soportados por las empresas promotoras a causa del retraso de las licencias se trasladen al consumidor final. Tomando como referencia el precio medio de la vivienda publicado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, así como los 12 meses de media para la concesión de licencias aportados por ASPRIMA para este análisis, el precio por vivienda podría verse incrementado en más de 18.000 euros en municipios como Pozuelo, Majadahonda o Madrid capital, siendo la media del sobrecoste en los municipios mencionados superior a los 12.000 euros, como puede apreciarse en la tabla anterior.

Sin embargo, es preciso tener también en cuenta que el retraso en la concesión de las licencias de obras y primera ocupación conllevan, a su vez, que los futuros propietarios de las viviendas tengan que prolongar su estancia en su anterior domicilio, lo que conlleva un sobrecoste adicional en términos de arrendamiento, de intereses devengados por aquellas hipotecas asociadas a antiguas viviendas o de retraso en la transmisión de dicho inmueble.

Las siguientes tablas recogen el cálculo del coste financiero trasladado al consumidor, junto a aquél asociado al coste derivado del alquiler o hipoteca, respectivamente.

Municipio	Plazo medio de concesión de la LO	Plazo medio de concesión de la LPO	Sobrecoste con: (i) LO otorgada en plazo medio; (ii) LPO con declaración responsable, y; (iii) Coste alquiler con declaración responsable.	Sobrecoste con: (i) LO otorgada en plazo medio; (ii) LPO concedida en plazo medio, y; (ii) Coste alquiler con (i) y (ii).
Las Rozas	14 meses	3 meses	23.562,00	27.919,26
San Sebastian de los Reyes	14 meses	3 meses	20.377,50	24.038,93
Madrid Capital	12 meses	3 meses	24.246,00	28.606,08
Majadahonda	16 meses	5 meses	31.187,00	39.003,14
Pozuelo	14 meses	3 meses	29.925,50	35.052,45
Barcelona	12 meses	-	26.145,00	26.145,00
Málaga	8 meses	1,5 meses	5.850,00	7.272,43
Palma de Mallorca	12 meses	2,5 meses	15.291,00	18.111,85
Valencia	12 meses	-	9.679,50	9.679,50
Zaragoza	12 meses	-	8.005,50	8.005,50
Media de los municipios señalados	12 meses	2 meses	19.426,90	22.383,41
Media nacional	12 meses	3 meses	9.904,50	12.802,84

Municipio	Plazo medio de concesión de la LO	Plazo medio de concesión de la LPO	Sobrecoste con: (i) LO otorgada en plazo medio; (ii) LPO con declaración responsable, y; (iii) Coste financiero de hipoteca con declaración responsable.	Sobrecoste con: (i) LO otorgada en plazo medio; (ii) LPO concedida en plazo medio, y; (ii) Coste financiero de hipoteca con (i) y (ii).
Las Rozas	14 meses	3 meses	15.101,24	17.151,02
San Sebastian de los Reyes	14 meses	3 meses	14.301,54	16.305,89
Madrid Capital	12 meses	3 meses	18.594,00	21.070,08
Majadahonda	16 meses	5 meses	20.384,00	24.045,14
Pozuelo	14 meses	3 meses	19.629,50	21.948,45
Barcelona	12 meses	-	19.746,72	19.746,72
Málaga	8 meses	1,5 meses	3.671,05	4.439,79
Palma de Mallorca	12 meses	2,5 meses	10.871,01	12.464,09
Valencia	12 meses	-	5.404,05	5.404,05
Zaragoza	12 meses	-	5.334,57	5.334,57
Media de los municipios señalados	12 meses	2 meses	13.303,77	14.790,98
Media nacional	12 meses	3 meses	5.430,33	6.837,28

en, al menos, un año. Como muestra la siguiente tabla, la cuantificación de dicho impacto podría traducirse en una pérdida de recaudación cada año de más de **10 millones de euros en el Ayuntamiento de Madrid** y de más de **4 millones de euros en el de Barcelona**.

Municipio	Plazo medio concesión LO	Plazo medio concesión LPO	Valor Mercado	Coficiente de referencia al mercado	VC urbana	CT urbana devengada	Visados emitidos	IBI dejado de ingresar
Madrid	12 meses	3 meses	435.822,00	50%	217.911,00	1.111,35	9.009,00	10.012.117,01
Palma de Mallorca	12 meses	2,5 meses	326.920,00	50%	163.460,00	845,91	753,25	637.178,32
Barcelona	12 meses	-	454.160,00	50%	227.080,00	1.277,33	3.312,00	4.230.500,40
Málaga	8 meses	1,5 meses	233.546,00	50%	116.773,00	285,27	621,29	177.233,83
Valencia	12 meses	-	221.745,00	50%	110.872,50	619,50	2.431,50	1.506.314,48
Zaragoza	12 meses	-	240.394,00	50%	120.197,00	408,37	1.366,50	558.036,66
TOTAL								17.121.380,7

Del mismo modo ocurre con otra serie de tributos que acompañan a la ejecución de la obra o a la titularidad de una vivienda, como el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), o la tasa de vados, respectivamente.

C. Costes recaudatorios para los ayuntamientos

El retraso en la concesión de las licencias urbanísticas afecta también a las arcas públicas, entendiéndose que la recaudación por parte de los Ayuntamientos podría aumentar significativamente, reduciendo los tiempos de gestión y tramitación de estos actos administrativos.

La doctrina de la Dirección General de Tributos establece que la realización de la nueva construcción tiene efectos catastrales desde el día siguiente al de la fecha acreditada en el correspondiente certificado de finalización de obra, por lo que es necesaria la obtención previa de estas licencias a efectos del devengo de dicho Impuesto.

Así, dado que el plazo medio nacional de concesión de licencias de obra asciende a 12 meses, los ayuntamientos perderían la recaudación del IBI urbano correspondiente a propietarios de nuevas viviendas



D. Coste de oportunidad social para el resto de los ciudadanos

El retraso de la concesión de las licencias puede tener, asimismo, un efecto directo en la incidencia del sector de la construcción en la economía (a la que aporta el 5,9% del PIB de 2019) y la generación de empleo (constituye el 6,1% de la tasa de ocupación de empleo actual, con 1.245.403 trabajadores afiliados en 2019), con su correspondiente repercusión en la recaudación del Estado y de las Comunidades Autónomas tanto en otros impuestos directos e indirectos, como en cotizaciones sociales por los trabajadores activos en el sector, al margen del ya mencionado coste en el retraso del devengo de tributos municipales, lo que repercute de forma indirecta en los presupuestos disponibles para garantizar la sostenibilidad el Estado del Bienestar.

Asimismo, no hay ningún valor añadido a la industria y a la economía durante el plazo que se extiende desde la solicitud de la licencia de obras y la concesión de la misma, ya que no hay generación de ingresos ni de empleo; y se genera una inseguridad jurídica que reduce las posibilidades de inversión extranjera en España.

Por otro lado, los retrasos conllevan la pérdida de confianza de los clientes del sector de la construcción que, en su mayoría, son adquirentes personas físicas de vivienda habitual; así como, también, una pérdida de confianza en la capacidad y valía de los técnicos encargados de la gestión y tramitación de licencias en los Ayuntamientos y Colegios de Arquitectos.

MECANISMOS ORIENTADOS A REDUCIR LOS PLAZOS DE LAS LICENCIAS

Para dar respuesta a la realidad actual del retraso de la concesión de licencias, son ya numerosas las administraciones que han establecido nuevas vías que agilicen y minoren el impacto ocasionado. Destacan las siguientes:

Externalización parcial

En primer lugar, con vistas a acomodar la actuación administrativa a los principios de celeridad y eficacia procesal, han proliferado numerosas entidades privadas (ECLU) destinadas a agilizar los trámites derivados de la concesión de las licencias urbanísticas, que son contratadas por los distintos ayuntamientos, como ocurre en el caso de Madrid o Barcelona.

Esta externalización es parcial, opcional, y abarca funciones que van desde el control previo de los proyectos técnicos, la observancia de la documentación a aportar al procedimiento o el cumplimiento de exigencias impuestas para la solicitud de cada tipo de licencia de obra. Deben estar debidamente habilitadas, siendo necesario, en la mayoría de las ocasiones, que estén dotadas del respectivo visado colegial o con la correspondiente habilitación.

Digitalización del proceso

En segundo lugar, ASPRIMA y la empresa CYPE han desarrollado CYPEURBAN, un software que tiene como fin agilizar y mejorar la calidad del proceso de justificación y validación de normativa urbanística. Ambas entidades distribuyen de forma gratuita a los municipios que lo deseen, dando un impulso al mismo tiempo a la digitalización del proceso de concesión de licencias de su inicio.

Como consecuencia de la implantación de este software, el ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid ha podido reducir el plazo de tramitación de las licencias entre un 40% y 50% y rebajar los plazos de tramitación de 4 a 2 meses y medio.

Declaración responsable y comunicación previa

Desde 2009, la legislación española permite sustituir las licencias por comunicaciones previas y/o declaraciones responsables, configurándose como un acto administrativo menos intervencionista y de verificación posterior, permitiendo que el ejercicio de ciertas actividades no se someta a la obtención de licencia o cualquier otro medio de control preventivo. Asimismo, en 2012 y con el mismo objetivo, se introdujo en el ordenamiento jurídico la denominada licencia exprés.

Desde un punto de vista autonómico, y haciendo referencia al marco urbanístico en sí, cabe destacar que ciertas Comunidades Autónomas -Aragón, Canarias, Cataluña, Murcia y Valencia- han establecido estos actos administrativos como solución al problema del retraso y gestión procedimental de las licencias.

La sustitución de la licencia por estos actos administrativos de control posterior no incide en la recaudación fiscal de las Corporaciones locales, ya que la normativa se ha adaptado introduciendo este concepto como configurador del hecho imponible.

EL Defensor del Pueblo, en su Estudio sobre la Tramitación de Licencias Urbanísticas de septiembre de 2015 recomendó el uso de la declaración responsable con amplios criterios que permitieran el pronto inicio de la actividad, así como fomentar la claridad, sencillez y transparencia de los procedimientos de tramitación de licencias.





ASPRIMA
ASOCIACION DE PROMOTORES
INMOBILIARIOS DE MADRID

