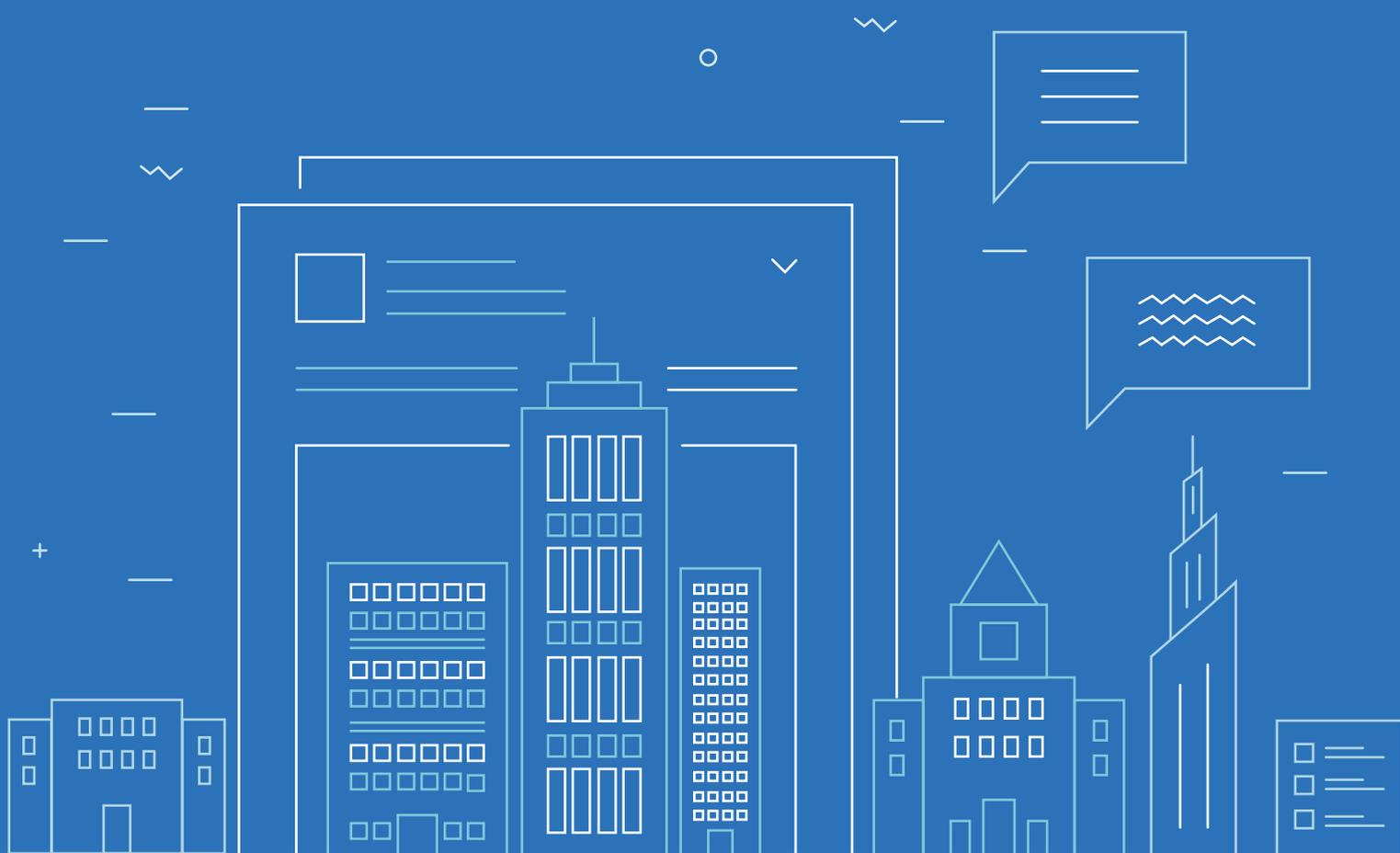


Licencias urbanísticas: El tributo invisible



MAYO 2020

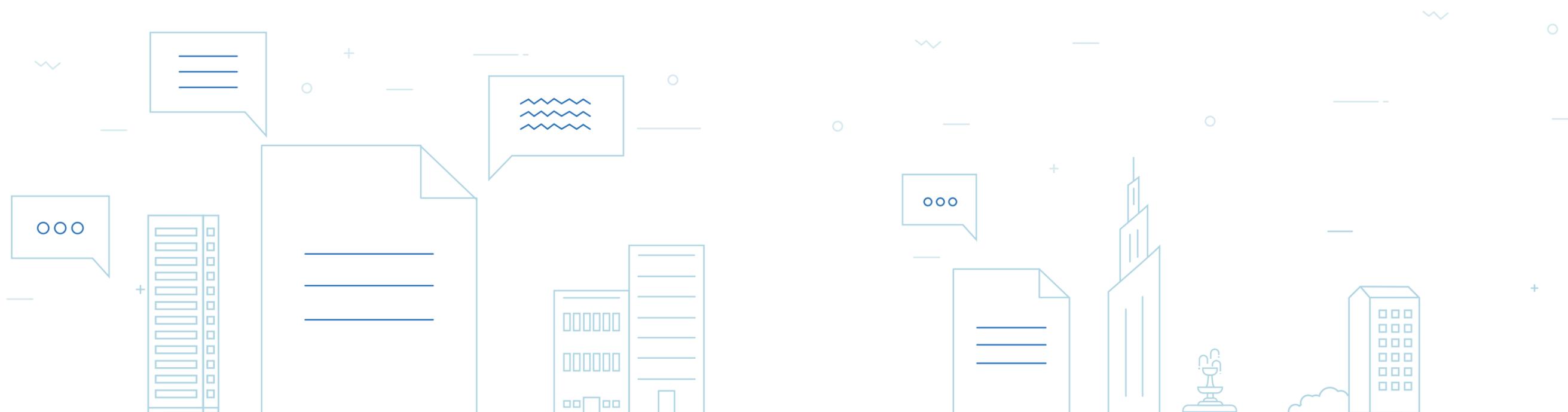


ASPRIMA
ASOCIACIÓN DE PROMOTORES
INMOBILIARIOS DE MADRID



EY
Abogados

Licencias urbanísticas: **El tributo invisible**



Índice

4	I. LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS: AUTORIZACIÓN MUNICIPAL DE CARACTER REGLADO	16	III. PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD Y CONCESIÓN DE LICENCIAS
4	A. Concepto, naturaleza y características	16	A. Inicio
6	B. Competencia y legislación aplicable	16	B. Instrucción
7	C. Actos sujetos a licencia	17	C. Resolución: régimen jurídico del silencio administrativo
	Licencia de obra de nueva	19	IV. MECANISMOS ORIENTADOS A LA MINORACIÓN DEL IMPACTO DEL RETRASO EN LA CONCESIÓN DE LICENCIAS
	Licencia de primera ocupación	20	A. Externalización parcial del procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas
9	II. LAS TASAS: CONCEPTO Y APROXIMACIÓN TRIBUTARIA	20	B. Digitalización del proceso - CYPE
10	A. Concepto	21	C. Cambio normativo. Declaración responsable y comunicación previa
10	B. Hecho imponible	23	V. LOS COSTES ASOCIADOS AL RETRASO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS A LA CONCESIÓN DE LICENCIAS URBANÍSTICAS: EL TRIBUTU INVISIBLE
	Utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio		Anexo I
	Prestación de servicios o realización de actividades		Anexo II
11	C. Cuota tributaria		Anexo III
	Cuota tributaria por la prestación de servicios o realización de actividades		Anexo IV
	Problemática en sus elementos configuradores		Anexo V
			Anexo VI

I. LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS: AUTORIZACIÓN MUNICIPAL DE CARACTER REGLADO

A. Concepto, naturaleza y características

La licencia urbanística es uno de los ejemplos más ilustrativos de autorización y control administrativo al alcance de las corporaciones locales en el ordenamiento jurídico español. Así, mediante estos actos administrativos, los municipios realizan un control de carácter reglado sobre aquellas actuaciones de promoción inmobiliaria que impliquen una transformación urbanística del terreno o suelo.

La intervención administrativa tiene como fin primordial la comprobación de que los actos de edificación y utilización del suelo cumplan con la legalidad y las normas de planeamiento vigentes (parcelación, usos urbanísticos, edificabilidad, alturas de las edificaciones, etc.).

Uno de los matices que diferencian esta figura administrativa de las demás es que las licencias urbanísticas son un requisito previo a la actuación de los principales interesados, siendo su concesión condición determinante para la ejecución material del fin último de éstos, es decir, la transformación urbanística. En este sentido se manifiesta el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbano cuando establece que: "todo acto de edificación requerirá de acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación territorial y urbanística".

La definición de licencia urbanística puede localizarse en las múltiples ordenanzas municipales que se encuentran en vigor en nuestro ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que existan otros textos legales que delimiten acertadamente este concepto. Así, a modo de ejemplo, la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas de Madrid dispone en su artículo 2.1:

"La licencia urbanística es un acto reglado de la Administración Municipal por el cual, previa comprobación de las condiciones establecidas por la normativa aplicable se autoriza al solicitante el ejercicio de su derecho preexistente a edificar o a desarrollar determinadas actividades"

Otros textos normativos como el Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística (Decreto 64/2014), introducen el concepto de licencia urbanística:

"Las licencias urbanísticas son títulos administrativos que habilitan a las personas interesadas para llevar a cabo los actos que están sujetos a estas. Su objeto es comprobar por parte de la administración competente para otorgarlas la adecuación de estos actos al ordenamiento jurídico urbanístico, previamente a su ejecución material. Cuando la legislación sectorial lo prevea expresamente, a través de las licencias urbanísticas también se comprueba su adecuación a los requisitos que se establecen en ella".

De cara a un análisis más detallado, se pueden señalar como rasgos distintivos de la licencia urbanística los siguientes:

/ Tiene carácter reglado, en la medida que dicha intervención es el reflejo del ejercicio de una potestad administrativa por la cual se determina si la actuación promotora se ajusta a la legalidad y a las normas de edificabilidad en vigor.

/ Se emite con el fin primordial de autorizar la realización de una determinada actividad,

controlando de forma previa que ésta se adecúa a la legalidad urbanística.

/ Su obtención es necesaria, obligada y previa a la realización de las obras o a la modificación de los terrenos o usos urbanísticos. Sin ella no podría realizarse la intervención urbanística en plenas condiciones de legalidad, contrariando su planeamiento.

/ Están necesariamente sometidos a un control de legalidad, dado que la concesión de las licencias urbanísticas no es una intervención discrecional del Municipio, sino que parte de un procedimiento regulado en la Ley del Suelo vigente en el momento de la solicitud, los planes de ordenación urbanos y demás normativa complementaria de planeamiento autonómica y municipal. De esta forma puede afirmarse que estos actos administrativos se otorgan en función de una serie de indicadores objetivos de legalidad urbanística.

/ Es un acto declarativo, en la medida que ni crea ni constituye ningún derecho. La institución de este acto administrativo suprime los obstáculos iniciales interpuestos a la actividad promotora.

/ Las licencias tienen un carácter real por lo que las situaciones jurídico-personales del solicitante no han de tomarse en consideración a la hora de analizar la licitud de la actividad urbanística solicitada y, por lo tanto, tampoco para la concesión de la licencia urbanística.

/ Es un acto motivado, por lo que su denegación debe estar necesariamente fundamentada.

/ De la mano de la anterior característica, ha de subrayarse que la denegación de una licencia urbanística no produce efectos de cosa juzgada, por lo que el interesado podrá solicitarla posteriormente, sin que afecte la denegación dada en anteriores ocasiones.

B. Competencia y legislación aplicable

A la hora de analizar las competencias urbanísticas, así como el régimen jurídico aplicable en la concesión de licencias urbanísticas, se han de diferenciar los tres niveles principales en la organización territorial del Estado:

a. Estado

De la lectura del artículo 149.3 de la Constitución Española se advierte que el Estado no tiene competencia normativa alguna en materia urbanística, en la medida que se establece que las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de asumir competencias relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Acogiéndose a esta opción que establece la Constitución, todas las Comunidades Autónomas han decidido asumir efectivamente dicha competencia.

/ En este sentido, es de importancia traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, mediante la cual ha de interpretarse la regulación jurídica estatal en materia de intervención urbanística. Y ello porque, tras la aprobación en 1992 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se interpusieron múltiples recursos de inconstitucionalidad por parte de las Comunidades Autónomas alegando que dicho texto interfería en sus competencias urbanísticas y de ordenación del territorio, ante los cuales el Tribunal Constitucional hubo de pronunciarse en el sentido de que el Estado únicamente podría establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, las garantías básicas del ejercicio de la expropiación forzosa y el régimen de valoraciones del suelo.

Siguiendo el criterio, ya reiterado por dicho Tribunal, el Estado ha regulado las condiciones básicas de la propiedad del suelo a través de textos normativos tales como:

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.

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.

b. Comunidades Autónomas

Como se ha mencionado previamente, todas las Comunidades Autónomas han asumido a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía -y en el marco competencial sentado en la anterior Sentencia- las competencias exclusivas en materia legislación sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Así, son muchas las Comunidades Autónomas que han decidido, después del pronunciamiento del Tribunal, regular la protección y ordenación de la legalidad territorial y urbanística y, de forma más concreta, el marco de concesión de licencias municipales urbanísticas a través de leyes y desarrollo reglamentario.

c. Municipios o corporaciones locales

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), la Administración municipal ejercerá como competencia propia, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, aquellas relativas a la política urbanística y, de forma concreta, las concernientes al planeamiento, la gestión, ejecución y disciplina urbanística del mismo. Por tanto, es sobre este nivel dónde recae el control de la legalidad urbanística, así como la potestad disciplinaria y sancionadora en dicha materia.

A los efectos del presente informe, se ha de señalar que son los entes locales y municipales los que han asumido la competencia exclusiva en la tramitación de las licencias urbanísticas. En este sentido, el Decreto 64/2014 establece en el artículo 12 que "Corresponde a la administración municipal otorgar las licencias urbanísticas

respecto de los actos que están sujetos a estas que se pretendan ejecutar en su término".

Serán las Ordenanzas municipales las que regulen de manera pormenorizada el procedimiento en la tramitación de las licencias urbanísticas, las cuotas tributarias devengadas en cada supuesto de hecho y el régimen disciplinario, entre otros extremos.

A nivel competencial, el artículo 21.1.q) LRBRL establece que será el alcalde del municipio en cuestión el que otorgue y conceda las licencias, sin perjuicio de que otras leyes sectoriales lo atribuyan de forma expresa al Pleno o a la Junta del Gobierno Local.

C. Actos sujetos a licencia

Los usos del suelo y subsuelo que están sujetos a licencia urbanística vienen delimitados por la regulación estatal, sin perjuicio de que la normativa sectorial añada actuaciones adicionales en las que se requiera la obtención de estas autorizaciones administrativas. En ese orden normativo, 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, detalla como actos sujetos a previa concesión de licencia, entre otros, los siguientes:

- / 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 acuerdo con el último inciso, cabe mencionar que la lista de actos que enuncia el Real Decreto 2187/1978 no se establece como numerus clausus, ya que se hace remisión expresa a aquellos se establezcan en restantes textos normativos.

/ Llegados a este punto del análisis, se ha de subrayar que el régimen jurídico de las licencias, esto es, la necesidad de su obtención no diferirá en función de la naturaleza del solicitante, resultando de aplicación los mismos preceptos ya sea el promotor de los actos urbanísticos persona privada o pública.

No obstante, aunque no haya regulación estatal que prevea aquellos actos exentos de obtención de licencia, se establecen ciertas excepciones con origen en la normativa sectorial en cuanto a la realización de determinadas actividades en las que concurren determinadas motivaciones de interés general o utilidad social.

De los actos sujetos a licencia urbanística expuestos anteriormente, son de relevancia, a efectos del presente informe, los siguientes:



Licencia de obra de nueva

La licencia de obra nueva o edificación tiene como fin primordial comprobar y verificar la adecuación de lo proyectado por el promotor con aquello dispuesto en la normativa de ordenación urbanística.

Estas licencias pueden diferenciarse, a su vez, entre obras mayores o menores. Las obras mayores son aquellas que implican modificaciones estructurales, obras nueva planta, ampliación, demolición y que requieren de la emisión de un proyecto técnico. En contraposición, las obras menores son las que tienen por objeto modificaciones mínimas en las estructuras y que no precisan de proyecto técnico. Aunque no se delimite de forma expresa en la normativa urbanística, si bien las obras menores suelen precisar de la correspondiente licencia municipal de obras, las obras mayores requieren la obtención de licencia municipal en la medida que suponen una modificación sustancial del terreno y del uso del suelo.

Licencia de primera ocupación

En contraposición a lo anterior, este acto administrativo se emite, con carácter posterior, a fin de comprobar que aquello que se ha realizado,

y que ha obtenido previamente la correspondiente licencia de edificación se ha ajustado a lo proyectado. Por consiguiente, las licencias de primera ocupación tienen por objeto verificar que la nueva edificación satisface todos los requisitos de la normativa urbanística, aquellas condiciones indispensables para su uso como vivienda residencial, así como que lo edificado está en línea con los requisitos de salubridad y seguridad establecidos.

Es en este punto donde, de cara a agilizar los plazos y reducir la carga administrativa de las corporaciones locales, se ha producido la mayor modificación del marco procedimental en la concesión de licencias, a través de la introducción de figuras como la "comunicación previa" y la "declaración responsable". Sin perjuicio de que estas figuras se desarrollen más adelante¹, a fin de obtener el permiso de primera ocupación de forma menos gravosa e intervencionista para la Administración y los interesados, de entre las Comunidades Autónomas que han establecido esta técnica pueden señalarse: Aragón, Canarias, Cataluña, Murcia y Comunidad Valenciana.

II. LAS TASAS: CONCEPTO Y APROXIMACIÓN TRIBUTARIA

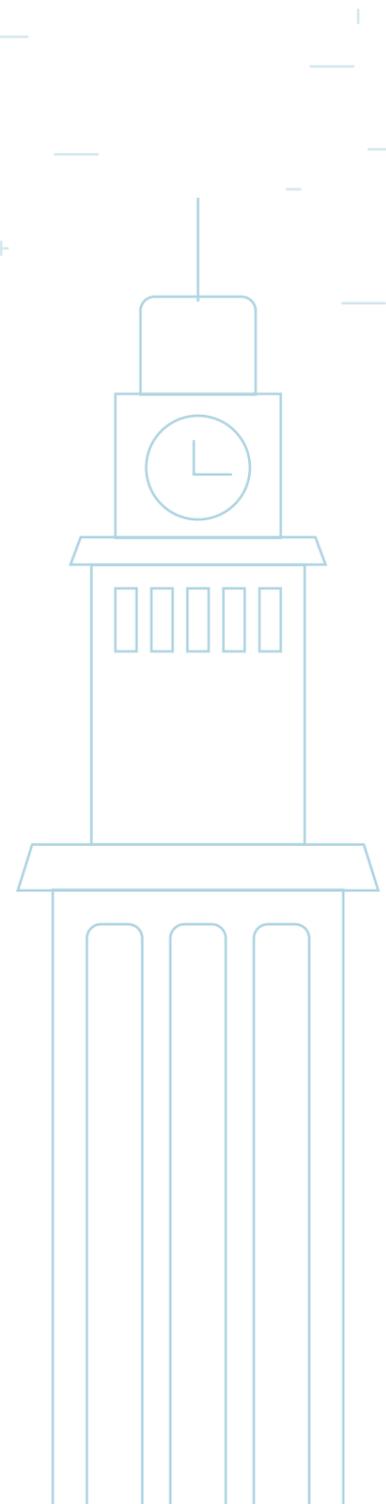
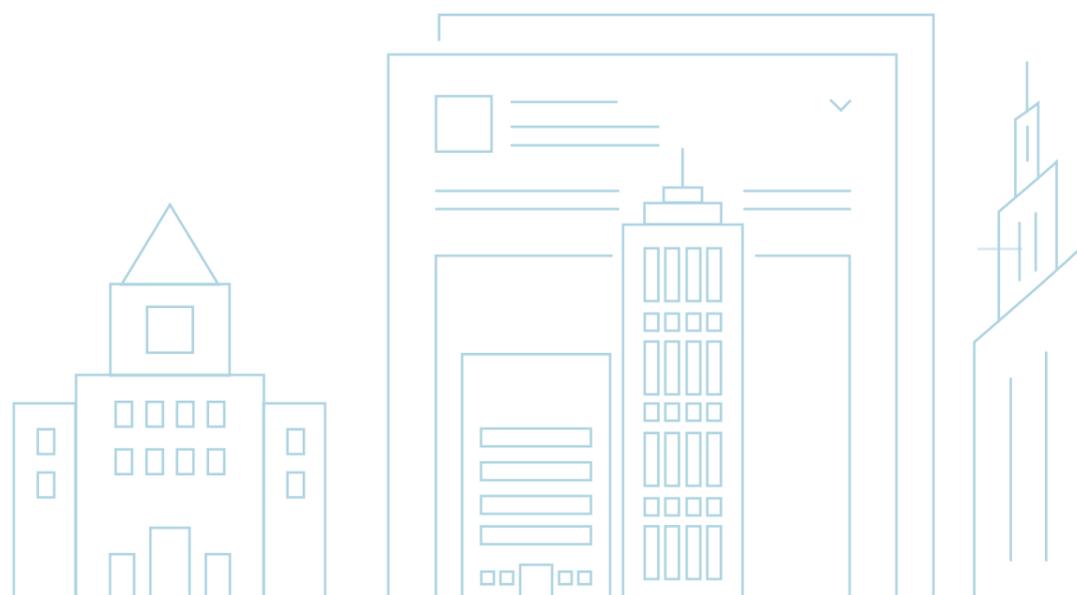
Tras la aprobación de la Constitución Española de 1978 y en el marco de un proceso descentralizador, el Estado español ha ido progresivamente otorgando y delegando competencias a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales de cara a optimizar la prestación de aquellos servicios propios de estos niveles territoriales. Así, a medida que se ha ido delegando determinadas competencias a las Comunidades Autónomas, tales como la gestión y prestación de servicios sociales, culturales o sanitarios, se ha hecho imprescindible dotar a estos niveles de un aparato de recursos necesarios para la prestación de todos aquellos servicios que pasaban a ser de su competencia.

A tal efecto, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), diseñó el marco del sistema de financiación local básica al establecer en su artículo 2, junto con otros ingresos, los tributos propios como recurso de la Hacienda de las entidades locales:

"1. La hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.*
- b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.*
- c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.*
- d) Las subvenciones.*
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos.*
- f) El producto de las operaciones de crédito.*
- g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.*
- h) Las demás prestaciones de derecho público.*

2. Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes"



De acuerdo con lo anterior, las tasas, junto con los impuestos y las contribuciones especiales, se configuran como una de las principales fuentes de financiación de los Presupuestos de las Haciendas locales.

Así, dada la progresiva importancia que han ido adquiriendo éstas, el presente apartado tiene como objeto el estudio de dos de los elementos tributarios esenciales de las tasas dentro del ámbito de la financiación local, esto es, el hecho imponible y la cuota tributaria.

A. Concepto

La tasa se caracteriza por ser una figura tributaria uniforme y homogénea, regulada inicialmente en el artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT) como aquél tributo cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios, o no se presten o realicen por el sector privado.

Esta definición de tasa coincide asimismo con la recogida en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTyPP) y en otras normas de materias de régimen tributario local (por ejemplo, Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/1998, de 11 de junio).

Como puede apreciarse, la definición establecida en los anteriores textos normativos subraya inicialmente la naturaleza jurídica de este ingreso local al establecer indiscutiblemente que nos encontramos ante un tributo. Así, como introduce el artículo 2 LGT, los tributos de configuran como ingresos públicos consistentes en las prestaciones pecuniarias exigidas por la Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, siendo su fin primordial la obtención de ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.

B. Hecho imponible

Como se ha adelantado en el apartado anterior, la definición de la tasa local se determina principalmente mediante el hecho imponible que, necesariamente, debe consistir en una de las dos siguientes manifestaciones de capacidad económica: (i) aprovechamiento y utilización de bienes, o (ii) realización de actividades de competencia pública.

De esta forma, la LGT introduce lo que más tarde se complementará a través del artículo 20 TRLRHL, que el hecho imponible de este recurso local puede revestir dos manifestaciones:

- a) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, y;
- b) La prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público.

Si bien parece concretarse esta figura tributaria a través del articulado anterior, de la lectura de la Exposición de Motivos de la LTyPP deben extraerse otras notas características esenciales del concepto de tasa. Así, éstas operan como reflejo de la capacidad económica del sujeto pasivo en el seno de su relación con la Administración Local, solicitando que ésta le preste un servicio o le permita la utilización de ciertos bienes públicos en contraprestación de una determinada prestación patrimonial. Asimismo, esta relación jurídico-pública denota cierta dualidad en la medida que este tributo implica una contraprestación proporcional al coste del servicio prestado por la Administración o, en términos generales, de la utilidad derivada del dominio público.

Regresando a la delimitación del hecho imponible de esta prestación pública, resulta indispensable analizar y esclarecer de forma individualizada las dos manifestaciones que pueden revestir las tasas locales:

Utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio

De acuerdo con el artículo 20 TRLHL, las entidades locales podrán establecer tasas por la utilización

privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local por el sujeto pasivo. Por tanto, partiendo de la manifestación anterior, puede afirmarse que son dos los elementos esenciales que configuran la exacción del primer hecho imponible de este tributo local, el dominio público local y el concepto de utilización privativa o aprovechamiento especial.

En este sentido, pueden señalarse, a modo de ejemplo, las siguientes modalidades de este tipo de tasa:

- / Vertido y desagüe de canalones y otras instalaciones análogas en terrenos de uso público local.
- / Ocupación del subsuelo de terrenos de uso público local.
- / Entrada de vehículos a través de aceras y reservas de vía pública para aparcamiento exclusivo.
- / Tendidos, tuberías y galerías para las conducciones de energía eléctrica.
- / Instalación de quioscos en vía pública.
- / Instalación de anuncios ocupando terrenos de dominio público local.

Prestación de servicios o realización de actividades

En el caso de la segunda de las manifestaciones del hecho imponible de la tasa, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público, el artículo 20 TRLRHL introduce una serie de condiciones que han de darse de forma cumulativa para que la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa produzca la exacción de la tasa:

- / La prestación de los servicios o la realización de actividades deben efectuarse en régimen de Derecho público. Sin perjuicio de que el análisis de éste último concepto exceda del alcance de este informe debido a los múltiples pronunciamientos e interpretaciones que han producido, se ha de resaltar que, tras la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público, debe entenderse aquel que se lleve a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa

para la gestión del servicio público, siempre que su titularidad corresponda a un ente público y no se realice de forma directa por personificación privada o mediante una gestión indirecta.

- / Debe ser de competencia local.
- / Afecte de modo particular al sujeto pasivo, es decir, que la prestación haya sido motivada directa o indirectamente por éste.
- / Y reúna, al menos, una de las siguientes circunstancias:

1) No deben ser de solicitud o recepción voluntaria para los administrados, no considerándose como voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:

- a. Cuando vengán impuestas por disposiciones legales.
- b. Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

En relación con la voluntariedad, de acuerdo con la doctrina, se confirma que no hay voluntariedad cuando se trata de servicios o actividades que sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante o sean de recepción forzosa, esto es, vengán impuestos coactivamente.

2) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor.

Asimismo, tal y como sucedía en el supuesto de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, el párrafo 4 del artículo 20 TRLHL establece, como *numerus apertus*, una lista de ciertas actuaciones que determinan la realización de este hecho imponible, sin perjuicio de que la competencia local fije otras adicionales:

- / Documentos que se expidan o de que entiendan las Administraciones o autoridades locales, a instancia de parte.
- / Vigilancia especial de los establecimientos que lo soliciten.
- / Otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo, y ordenación urbana o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencias fuera sustituida

por la presentación de declaración responsable o comunicación previa. Por lo tanto, este supuesto legal es el que permite a las corporaciones locales el exigir las tasas urbanísticas en sus diversas modalidades, tanto las tasas por licencias de obras, como las tasas de primera ocupación. A este respecto, conviene destacar que la justificación legal para poder exigir una tasa por otorgamiento de licencia urbanística se fundamenta en la existencia de una actividad administrativa, en este caso, municipal. Asimismo, al tratarse de un tributo de tal carácter, el importe exigido por la prestación del servicio de otorgamiento de licencias no debe superar el coste de prestación del mismo, cuestión que en la actualidad es objeto de debate tanto a nivel doctrinal como a nivel jurisprudencial.

/ Otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa

C. Cuota tributaria

Es preciso iniciar el análisis de este elemento tributario señalando que la cuantificación de las tasas se rige por el principio del beneficio, también denominado principio de equivalencia o de cobertura de costes en que la Administración incurre. De este modo, aunque las corporaciones locales tienen cierto grado de potestad discrecional en relación con la determinación de la cuota de estos tributos locales, éstas encuentran su límite en el valor económico asociado al aprovechamiento, así como en el coste real o previsible de los servicios prestados.

Esta cuota tributaria puede venir determinada, según establezca y delimite la correspondiente ordenanza, a través de tres mecanismos diferenciados:

1. Una cantidad resultante de aplicar una tarifa;
2. Una cantidad fija que se fije a tal efecto, o;
3. La cantidad que resulte de aplicar de forma conjunta los dos mecanismos señalados anteriormente.

Como ocurría en la determinación del hecho imponible de la tasa, el TRLRHL delimita en su artículo 24 la cuota tributaria de éstas, diferenciando entre las dos manifestaciones de capacidad económica del sujeto pasivo que pueden reflejarse: (i) la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, y (ii) la prestación de servicios o la realización de actividades. Dada la finalidad del presente informe, nos centraremos en la fijación de la cuota en las tasas por prestación de servicios al ser dicha modalidad la que corresponde a las tasas por licencias urbanísticas tal y como hemos señalado anteriormente.

Cuota tributaria por la prestación de servicios o realización de actividades

En relación con las tasas por prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público, el artículo 24.2. TRLRHL es claro al establecer, como límite a la potestad discrecional de las corporaciones locales, el siguiente extremo:

"En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la prestación de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida"

Así, se puede afirmar que la normativa establece un importe máximo insoslayable, impidiendo que la exacción de la tasa exceda del límite absoluto derivado del coste real o previsible de los servicios

prestados. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, Sentencia 296/1994, de 10 de noviembre.

Ahora bien, ha de resaltarse que esta limitación no opera de manera individualizada, sino que, tal y como ha confirmado el Tribunal Supremo en Sentencias como la del 21 de marzo de 1998, entre otras, debe interpretarse como una ponderación en su conjunto o global de los costes, reales o previsibles, que pueden representar para cada Corporación Local.

Una vez constatado que el coste del servicio que se presta se configura como un límite inexorable que tiende a cubrir y financiar el servicio para el que se exige, ha de advertirse que las entidades locales no podrán repercutir a los sujetos pasivos cualquier importe, sino que éstos deben estar justificado y delimitados en alguna de las categorías de costes que impone el texto refundido:

- Costes directos
- Costes indirectos
- Costes de carácter financiero
- Costes de amortización del inmovilizado
- Costes necesarios para el mantenimiento y desarrollo razonable del servicio, calculándose con arreglo al presupuesto y proyecto aprobado por el órgano competente.

Como elemento común configurador de la cuota tributaria de ambas manifestaciones de hecho imponible cobra especial importancia el papel de los informes técnicos-económicos, en la medida que éstos se presentan como soporte fundamental del valor de mercado, o financiación del coste de servicio prestado, frente al contribuyente de la tasa. De tal forma, queda, una vez, más limitada la actuación discrecional e interpretativa de las corporaciones locales en la exacción de las tasas, configurándose como un requisito exigible en el establecimiento y revisión de las tasas.

Problemática en sus elementos configuradores

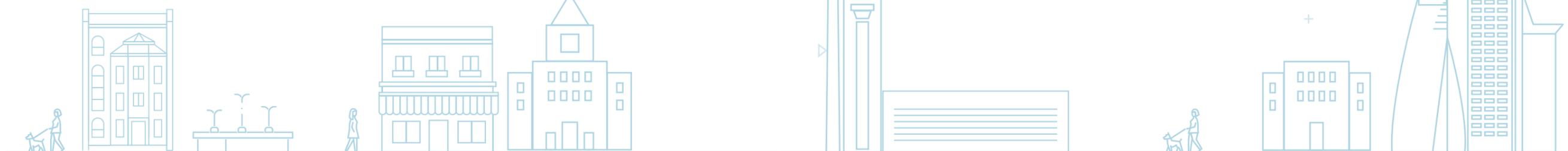
Para una mayor comprensión del funcionamiento de la imposición y cuantificación de las tasas por prestación de servicios, dentro de las cuales nos encontramos con las tasas por licencias urbanísticas, así como la problemática y controversias actuales respecto a las mismas, resulta imprescindible traer a colación dos de los principios que afectan directamente en la cuantificación de esta figura tributaria: el presupuesto equilibrado y el principio de proporcionalidad.

El primero de estos principios encuentra su fundamento en que la exigencia de la tasa debe basarse en cálculos técnicos que garanticen que, a través de este sistema, se cubra el coste de los servicios municipales, sin que de ello pueda resultar exceso o defecto.

Así, el artículo 25 TRLRHL introduce que:

"Los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo."

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo al señalar la necesidad de la existencia de memorias económico-financieras o informes técnico-económicos a la hora de la regulación de una determinada tasa por parte del Ayuntamiento, tal y como se recoge en su sentencia de 25 de junio de 2015, en concreto en el Fundamento de Derecho Cuarto:



“(…) También hemos indicado que “de la anterior doctrina debemos extraer que, en efecto, la Memoria económico-financiera ha de contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, de modo que de su lectura se desprenda no sólo cual es el coste real o previsible del servicio en su conjunto, o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, sino además la justificación razonada que ha llevado a la determinación, en su caso, de los criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, debiendo contener la explicación procedente que justifique el cumplimiento de los principios tributarios a los que hace referencia el art. 31.1 de la CE y al resto del ordenamiento jurídico. Esos requisitos de contenido de la Memoria justificativa del acuerdo de imposición y de la Ordenanza Fiscal, tienen como finalidad establecer la motivación que llevó a la Entidad Local a ejercer la potestad reconocida en los arts. 15 y 20.1 del TRLHL, en cuanto al establecimiento de tasas, para tratar de asegurar que se ajustan, no solamente a los parámetros del art. 24 del TRLHL, sino también al resto del ordenamiento jurídico y, por tanto, se ha de justificar, aunque sea de modo aproximado, que la fijación de los elementos para la determinación de la cuota tributaria, en el caso de que se establezcan, resultan respetuosos con los principios de igualdad, justicia tributaria y, en su caso, capacidad contributiva. Con ello se trata de impedir que el establecimiento de las tasas y, por ende, el ejercicio de la potestad de establecerlos y regularlos, resulte arbitrario o, lo que es lo mismo, inmotivado”.

(…)”

En relación con el principio de proporcionalidad, cabe reiterar la necesaria correlación que debe existir entre el hecho imponible de la tasa y las reglas de cuantificación, exigiéndose que la cuota tributaria guarde una estrecha relación entre el beneficio derivado de la prestación recibida y la capacidad económica del contribuyente. Es decir, la exacción del tributo debe limitarse a la simple financiación y cobertura de los gastos soportados por la Administración en concepto de la prestación de estos servicios, impidiendo que, mediante la recaudación de la tasa, se sufraguen gastos correspondientes a otra clase de ingresos.

Así, no se impone una correlación, poco menos que matemática, entre el coste real y efectivo del servicio y el importe global que por su prestación haya de percibir la correspondiente Corporación mediante la tasa, sino la necesidad de que guarden el adecuado equilibrio.

En definitiva, de acuerdo con el artículo 24.1 del TRLRHL, el importe estimado de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate, recogiendo así el principio de proporcionalidad resaltado por la jurisprudencia: las tasas, como es sabido, han de corresponderse con el coste, real o evidentemente previsible, del servicio o actividad municipal que las originaba, de manera que su importe ha de ser la compensación ajustada a los gastos del servicio prestado por la actividad de la Administración Municipal (sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 1988), no pudiendo tener nunca otro alcance recaudatorio diferente del de esa compensación, como contraprestación que es del servicio recibido

Como conclusión, la reiteración legal de este límite inexorable lo configura como un elemento diferenciador del tributo ya que, si el importe recaudado en concepto de cuota tributaria sobrepasase el coste del real del servicio, no estaríamos ante una tasa, sino ante una contraprestación económica de una naturaleza jurídica distinta.

Al objeto de poner de manifiesto la falta de uniformidad en la determinación de las cuotas tributarias de las tasas por licencias urbanísticas, a modo de ejemplo, se analizan en el [Anexo I](#) del presente informe las Ordenanzas Fiscales en vigor en los municipios de Madrid², Barcelona, Málaga, Valencia, Zaragoza y Palma de Mallorca en las cuales se detallan las cuotas y tarifas devengadas por distintas características en relación con las licencias de obras y primera ocupación.

Asimismo, según los datos contenidos en el [Anexo II](#), se pone de manifiesto el solapamiento de las tasas por licencias urbanísticas con otro tributo, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

En este sentido resaltar que el propio legislador, en el artículo 103 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece que las ordenanzas fiscales podrán regular como deducción de la cuota íntegra o bonificada del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, el importe satisfecho o que deba satisfacer el sujeto pasivo en concepto de tasa por el otorgamiento de la licencia urbanística correspondiente a la construcción, instalación u obra de que se trate.

Pues bien, ninguno de los ayuntamientos señalados anteriormente (Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga, Zaragoza y Palma de Mallorca) permite la deducción de la tasa urbanística en la cuota del ICIO mecanismo que permitiría eliminar la acumulación de ambos gravámenes que se produce en la actualidad.

A mayor abundamiento, dicho solapamiento resulta evidente en aquellos municipios en los que la base imponible de las tasas por licencias urbanísticas coincide con la base imponible del ICIO, al definirse ambas como el coste real y efectivo de la realización de la obra. Este hecho conlleva a que nos encontremos con tres circunstancias:

En primer lugar, existe un exceso de imposición en el sector al realizar una obra, ya que viene obligado a abonar dos tributos de forma simultánea con la misma base imponible y con un tipo impositivo que, por lo tanto, se acumula. A modo de ejemplo si un municipio exige un tipo del 4% por el ICIO y un tipo del 3% por la tasa urbanística, el sujeto pasivo debe abonar un 7% del importe de la obra para poder llevarla a cabo.

En segundo lugar, se manifiesta cierta heterogeneidad en la configuración del importe a abonar por las tasas urbanísticas, ya que, aunque la mayoría optan por delimitar la base imponible a partir del coste de la obra, otros ayuntamientos, de forma más racional y equitativa desde el punto de vista de la equivalencia tributaria, optan por exigir cuotas fijas en función del tipo de obra o en función de los metros de obra declarados. Cabe destacar que estos últimos municipios se adaptan a la finalidad de este tipo de tasas evitando el solapamiento con el ICIO, al separar la base imponible de dicho impuesto de la base imponible de la tasa por licencias urbanísticas.

Prueba de tal heterogeneidad es que, para un mismo coste de ejecución por contrata (para 100 viviendas) de 9.224.000 €, y una vez descontados los gastos generales y el beneficio industrial, la cuota tributaria resultante por la tasa urbanística sería, a modo de ejemplo:

Madrid Capital:188,69€/viv.

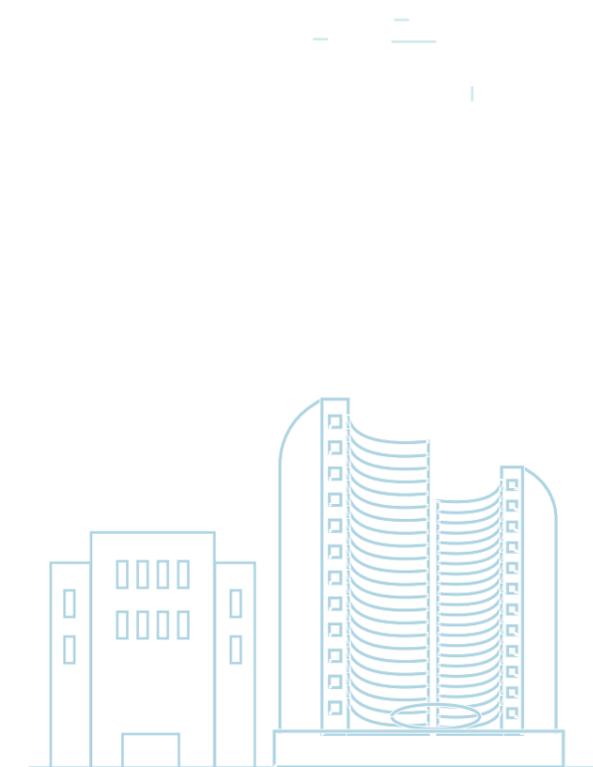
Las Rozas:627,60€/viv.

Majadahonda:2.241,43€/viv.

Pozuelo:1.494,29€/viv.

San Sebastián de los Reyes:1.137,20€/viv.

Por último, en la mayoría de los municipios que optan por delimitar la base imponible de las tasas urbanísticas en función del coste de la obra, se debería al menos justificar que ese importe no supera el coste de prestación del servicio municipal de otorgamiento de dichas licencias resultando, asimismo, que, según lo señalado en el párrafo anterior, el coste del servicio de otorgamiento de licencias municipales en Majadahonda se valore en prácticamente 25 veces más que el de Madrid capital.



² De forma adicional, con el objetivo de advertir las desigualdades y la falta de uniformidad respecto el gravamen impuesto por la tasa de licencia urbanística a lo largo del territorio nacional, se adjunta al presente informe como Anexo II una comparativa de la cuota tributaria exigida por diferentes municipios en la Comunidad Autónoma de Madrid. A efectos prácticos, puede observarse la falta de paridad al respecto, oscilando del 0,47% en Colmenar Viejo hasta el 3% en Majadahonda. Asimismo se incluye en dicho Anexo el solapamiento producido por la sujeción de las obras al Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras junto con el gravamen producido por la tasa de licencia urbanística.

III. PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD Y CONCESIÓN DE LICENCIAS

A. Inicio

Ante la dualidad existente en el marco procedimental establecido por las entidades locales y la legislación urbanística, el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, ha regulado el procedimiento básico a seguir en caso de falta de desarrollo del mismo por parte de los municipios. Este procedimiento es aplicado de manera residual, en la medida que su contenido se establece mínimamente y se remite a la normativa de procedimiento común para el resto de preceptos que no se señalan en dicho articulado.

Este procedimiento se entenderá iniciado a instancia de parte, siendo el solicitante la persona interesada del mismo. A la solicitud se acompañará, principalmente, el proyecto técnico de la obra proyectada y aquella documentación necesaria e imprescindible prevista en la regulación de la licencia específica que se solicite y la legislación urbanística de las diferentes Comunidades Autónomas.

A efectos tributarios, esta fase tiene especial importancia ya que, de acuerdo con el artículo 26 TRHLBL, el devengo de la tasa se producirá cuando se presente la solicitud de la licencia.

B. Instrucción

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece las particularidades y plazos referentes a la tramitación del procedimiento, no obstante, las Corporaciones locales podrán reducir, en cuanto a ellas afecte, los plazos señalados en dicha normativa.

C. Resolución: régimen jurídico del silencio administrativo

Como se ha señalado anteriormente, el procedimiento que se aplicará por defecto es el recogido en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, si bien resultará de aplicación supletoria la Ley de 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para aquellos extremos que no se regulen en dicho Reglamento, así como en la normativa que han dispuesto las Corporaciones locales de manera específica.

En primer lugar, se ha de señalar que, finalizada la tramitación del procedimiento, se emitirá propuesta de resolución, que deberá ser motivada, ya sea el contenido de la misma aprobatorio o no. Este requisito se desprende como consecuencia de la naturaleza reglada de la licencia, no pudiendo denegarse en el supuesto de que la solicitud y la documentación técnica que se aporten cumplan con lo dispuesto en la normativa urbanística vigente en el momento de la solicitud.

En cuanto al plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa del procedimiento, el marco estatal establece, en la medida que no se regule un plazo específico en la norma reguladora de la correspondiente Corporación local, que las licencias han de otorgarse o denegarse en los siguientes plazos:

- Licencias para el ejercicio de actividades personales, parcelaciones en las que esté aprobado plan de urbanismo, obras e instalaciones industriales menores y apertura de pequeños establecimientos (obras menores): un mes.
- Nueva construcción o reforma de edificios (obras mayores): dos meses a contar de la fecha en que la solicitud hubiere ingresado en el Registro general de la Corporación.

Dicho plazo puede ser suspendido, no obstante, si se detectan deficiencias subsanables en la solicitud.

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, al igual que el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, entre obras mayores y menores, estableciendo generalmente un plazo de tres meses para las primeras y uno para las últimas.

Ahora bien, ante la ausencia de la resolución administrativa expresa en el procedimiento de concesión de licencias urbanísticas, tiene especial importancia la figura del silencio administrativo, otorgando el ordenamiento jurídico efectos jurídicos a la inactividad de la Administración. Ha de señalarse que la inactividad de ésta y, consecuentemente, la demora injustificada en el plazo de resolución de las licencias urbanísticas ha sido una cuestión históricamente muy controvertida, por lo que ha sido objeto de análisis y crítica por parte de la doctrina y los juristas de la materia.

Así, tradicionalmente, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales reconocía que la inactividad de las entidades locales en la resolución de la concesión de licencias urbanísticas significaba que quedaba otorgada la licencia por silencio administrativo siendo, por tanto, sus efectos positivos. Asimismo, el marco normativo autonómico actual regula, en la mayoría de las ocasiones, que finalizado el plazo la licencia se entiende otorgada por silencio positivo. Entre las Comunidades Autónomas que regulan la estimación vía inactividad se encuentran Andalucía, Asturias, Comunidad de Madrid y Castilla la Mancha, entre otras.



Sin perjuicio de la inclusión del silencio positivo en la normativa autonómica y estatal, vale mencionar que el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, concretó que en ningún caso se entenderían adquiridas por silencio positivo licencias que vulneraban la legislación o del planeamiento urbanístico. En este mismo sentido se ha posicionado la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana vigente a la hora de establecer que: "en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística".

El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, dio una vuelta a la regla general de concesión de licencias por la inactividad de la Administración al contemplar, de forma expresa, el carácter negativo del mismo en los procedimientos de autorización de las principales actuaciones urbanísticas. Este giro hizo que la mayoría de la normativa autonómica en materia urbanística contradijese el nuevo régimen estatal que contemplaba la regla del silencio desestimatorio en materia de licencias urbanística. En este sentido, el Tribunal Constitucional, a través de su Sentencia 66/2011, de 16 de mayo, señaló que la normativa autonómica mantendría su vigencia y, por tanto, no sería objeto de desplazamiento hasta que ese mismo Tribunal se pronunciase de forma expresa al respecto.

Resolviendo la disyuntiva anterior, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de diciembre de 2017 se pronunció al respecto al declarar que

lo legislado por las Comunidades Autónomas debe respetar, en todo caso, las reglas generales o comunes del procedimiento establecido en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias. Así, en cumplimiento del pronunciamiento del Tribunal, la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana vigente dispone de forma imperativa el silencio negativo en las solicitudes de licencias concernientes 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.
- Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.
- La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.
- 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.

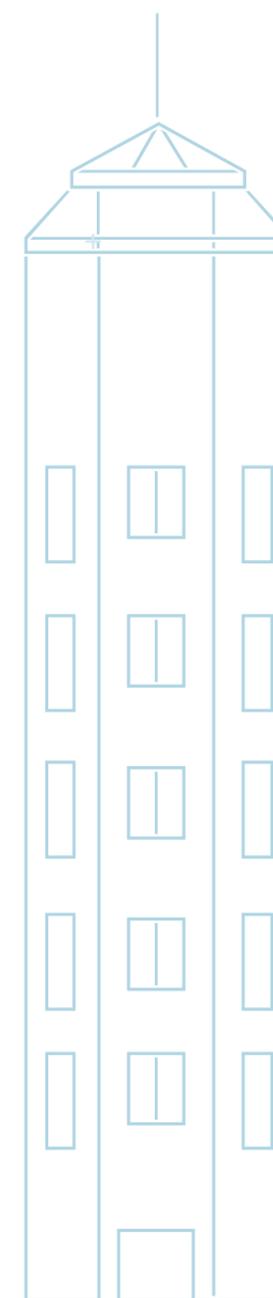
Por tanto, en el caso de edificaciones de obra o de nueva planta, el silencio negativo aplicará ante la inactividad de la Administración, siendo necesario que el promotor vuelva a solicitar mediante el trámite oportuno la correspondiente licencia.

III. PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD Y CONCESIÓN DE LICENCIAS

Ante la falta de uniformidad normativa, la escasez de recursos -humanos y materiales- de los Ayuntamientos orientados a la gestión de dichos procedimientos, y el exceso de obligaciones formales requeridas para este sector, la concesión de las licencias urbanísticas puede demorarse meses, causando 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.

En este sentido, conviene hacer referencia a las conclusiones recogidas en el Informe sobre Tramitación de Licencias Municipales publicado en abril de 2019 por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, en el que se analiza de forma detallada el tiempo de tramitación de licencias municipales en 37 municipios de la Comunidad de Madrid. Pues bien, dicho estudio concluye lo siguiente:

- / 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.
 - / Existe un malestar importante y un generalizado sentimiento de impotencia respecto a unos plazos que muchos califican de inaceptables, excesivos y gravosos.
 - / 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.
 - / La tramitación a través de Empresas Colaboradoras de Licencias Urbanísticas, denominadas coloquialmente ECLU, recibe, por el contrario, buenas críticas y se apunta que el Ayuntamiento debería facultar a las entidades colaboradoras urbanísticas para que pudieran dar licencias de obra nueva.
 - / En relación al mismo estudio realizado en 2017, lejos de agilizarse, los plazos en determinadas licencias continúan dilatándose.
 - / Los retrasos actuales en el plazo de concesión de licencias derivan en consecuencias sociales, como pérdida de oportunidades y retrasos injustificados, y económicas, tanto para profesionales como para clientes.
- Así, en esta coyuntura administrativa nace la necesidad de establecer nuevas vías que agilicen y minoren el impacto ocasionado en el retraso en la concesión de licencias urbanísticas, entre las que destacan:



A. Externalización parcial del procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas

Con vistas a acomodar la actuación administrativa a los principios de celeridad y eficacia procesal, han proliferado numerosas entidades privadas cuyo fin último es la agilización de los trámites administrativos que derivan de la concesión de las licencias urbanísticas. Si bien estas entidades no se encuentran reguladas expresamente en la normativa de aplicación estatal, están adquiriendo especial relevancia en los últimos años dada la elevada carga de trabajo que soportan los técnicos de los respectivos Ayuntamientos y la cantidad de licencias que están pendientes de resolver durante largos períodos de tiempo.

Así, las ECLU son contratadas por los distintos Ayuntamientos como respuesta al hecho de la falta de resoluciones y el retraso en los plazos normativamente establecidos. En este sentido, los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona han introducido y aprobado que estas entidades privadas participen en los procedimientos de otorgamiento de sus licencias urbanísticas.

Ha de resaltarse que la externalización del procedimiento administrativo es parcial, permitiendo únicamente su participación en ciertas etapas o fases del procedimiento. Así, las funciones que tienen las ECLU son diversas y pueden abarcar 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.

Las ECLU deberán estar debidamente habilitadas para poder intervenir en la realización de las actuaciones de control y verificación del cumplimiento de la normativa urbanística municipal, siendo necesario, en la mayoría de las ocasiones, que éstas estén dotadas del respectivo visado colegial o con la correspondiente habilitación.

Se ha de advertir que la participación en el procedimiento de obtención de las licencias

urbanísticas mediante estas entidades colaboradoras es opción del interesado, quién, de forma independiente, decide si desea gestionar su solicitud a través del correspondiente Ayuntamiento o acudir previamente a una estas entidades privadas con las que el Ayuntamiento haya decidido colaborar.

B. Digitalización del proceso - CYPE

Dada la situación actual y la problemática existente en los tiempos de concesión de licencia urbanísticas, la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA) y la empresa CYPE han aunado sus esfuerzos y recursos con el fin de agilizar los tiempos de concesión de licencias urbanísticas.

En este sentido, fruto de este convenio de colaboración, ASPRIMA y CYPE han desarrollado CYPEURBAN, software inmobiliario cuyo objetivo es agilizar y mejorar la calidad del proceso de justificación y validación de normativa urbanística.

El software para la validación urbanística está basado en el modelo digital del edificio (BIM - Building Information Modeling) y otorga a los técnicos de los Ayuntamientos y a las empresas tres ventajas, principalmente: calidad en el análisis del cumplimiento normativo, aceleración del proceso de validación sin pérdida del control humano y fomento de un proceso abierto y público. Además, ese software va más allá, ya que no solo hace una presentación de la normativa, sino que ofrece una explicación de la misma. Con ello los arquitectos pueden ver las diferentes singularidades que la normativa puede aplicar en cada caso, y los técnicos municipales ver si la validación de la misma se cumple en alguno de estos puntos.

El programa cuenta con una lógica de cálculo que permite deducir a partir del modelo BIM gran parte de las comprobaciones urbanísticas exigidas por las ordenanzas municipales. A su vez consta de una serie de herramientas para definir y comprobar parámetros como distancias del edificio a parcelas colindantes, comprobaciones de parcela, ocupación, edificabilidad, altura de coronación,

alturas libres, etc. Asimismo, dado que toda la información del proyecto se encuentra depositada en la nube, se facilita una comunicación más fluida entre Ayuntamientos y empresas.

ASPRIMA y CYPE distribuyen el software CYPEURBAN de forma gratuita a todos los técnicos que los deseen, dando impulso a la digitalización del proceso de concesión de licencias urbanísticas desde el inicio.

Cabe destacar, en este sentido, que como consecuencia de la implantación del software Cypeurban, Ayuntamientos como el de Rivas Vaciamadrid han podido agilizar el proceso de validación de normas urbanísticas reduciendo el plazo de tramitación de las licencias entre un 40% y 50%. En este sentido, según fuentes internas del Ayuntamiento, el tiempo de tramitación se ha visto reducido de 4 a 2 meses y medio.

C. Cambio normativo. Declaración responsable y comunicación previa

Tras un análisis detallado de los antecedentes y de la situación actual, marcada por la problemática existente en los tiempos de concesión de licencias y, en consecuencia, del incremento de los costes totales de la promoción, es fácil comprender que la licencia urbanística se encuentra en pleno debate y revisión.

La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, también denominada Directiva de servicios, se introdujo como una gran oportunidad, constituyendo una ocasión para minimizar las trabas administrativas que impedían el acceso y ejercicio de una actividad de servicios en determinados sectores. Para la correcta trasposición de la Directiva, España aprobó la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio que más tarde fue modificada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. Este último texto incidió directamente en la posible sustitución de las licencias por comunicaciones previas y / o declaraciones responsables, modificando el artículo 84 LRBRL. De

esta forma se establecía que las Entidades locales podrían intervenir la actividad de los ciudadanos a través del sometimiento a comunicación previa o a declaración responsables.

Así, estos actos administrativos se introducen en el artículo 69 de la Ley 39/2015 de la siguiente manera:

"1. (...) Se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas."

Por tanto, la declaración responsable y la comunicación previa aparecen en el panorama actual como una solución directa a la problemática de las licencias urbanísticas, 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.

Desde una perspectiva estatal, ha de resaltarse la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, que introduce la denominada licencia exprés. Como señala el Preámbulo de la norma, las cargas administrativas constituyen un obstáculo para favorecer la recuperación económica en el actual contexto, siendo en la mayoría de las ocasiones innecesarias y desproporcionadas, pudiendo alcanzar dichos objetivos mediante procedimientos de control que no retrasen ni paralicen el desarrollo de la actividad.

Así, no podrá exigirse por parte de las administraciones o entidades del sector público la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni de otras clases similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial a desarrollar.

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, habiendo sustituido en este sentido la licencia de primera ocupación por declaración responsable o comunicación previa.

Por último, hay que resaltar que 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. A su vez, esta solución administrativa facilitaría que los ingresos fiscales de los Ayuntamientos se viesen significativamente incrementados en la medida que, al agilizarse dichos trámites, el devengo de determinados tributos locales se adelantaría, permitiendo registrar un aumento en la recaudación de tributos como el IBI.

V. LOS COSTES ASOCIADOS AL RETRASO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS A LA CONCESIÓN DE LICENCIAS URBANÍSTICAS: EL TRIBUTU INVISIBLE

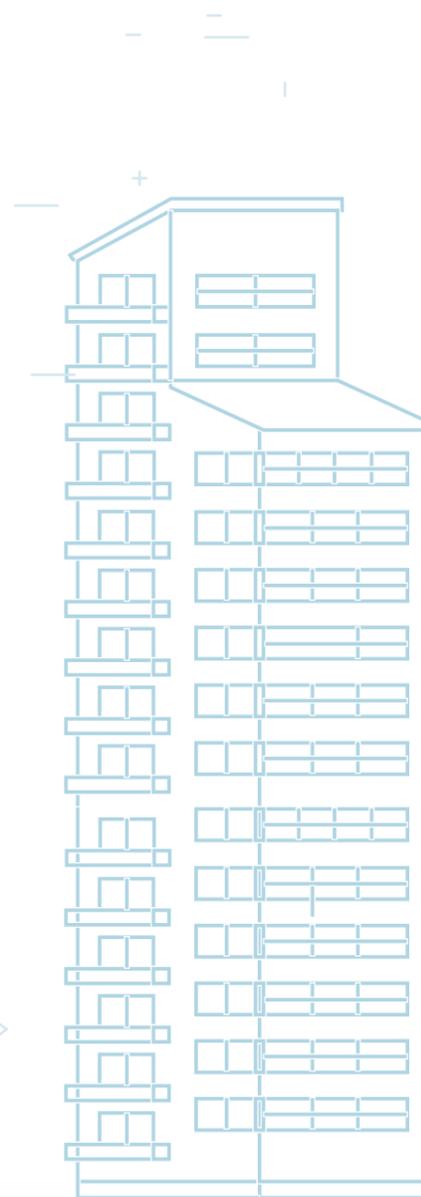
A. Costes financieros para el promotor

La licencia urbanística actúa como pieza clave en el proceso constructivo, sirviendo de garantía y propulsando la obtención de financiación de las compañías promotoras. Por este motivo, durante el período de retraso en la concesión de la licencia, tales empresas tienen la necesidad de recurrir a los conocidos préstamos-puente para poder financiar el proyecto en su fase inicial, préstamos que se caracterizan por tener un tipo de interés superior a la financiación bancaria tradicional.

Según datos de ASPRIMA, todo retraso en la concesión de licencias de obra conlleva un coste financiero asumido por el promotor a unos tipos de interés muy elevados (alrededor del 12% anual, ya sea como tipo de referencia de retorno de la inversión, o como tipo de referencia de los créditos puente que suelen otorgarse a la promoción inmobiliaria, en condiciones actuales de mercado).

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, debiendo adicionarse al coste financiero anterior, aquel que se deriva del retraso en la concesión de la misma.

Como Anexo III se acompaña ejemplo de cuantificación del coste financiero que se asume debido a los retrasos injustificados, tanto en la concesión de la licencia de obra (tipo medio del 12 % anual), como en la concesión de la licencia de primera ocupación (tipo medio del 2,25 % anual).



/ Como puede apreciarse en el citado Anexo, el coste medio por vivienda por este concepto oscila desde los 3.157,93 euros de Málaga (municipio que concede la licencia de obra y primera ocupación en un plazo medio de 8 meses y 1,5 meses, respectivamente), 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-, y asumiendo que se otorgue la licencia de primera ocupación dentro del plazo medio de 5 meses).

/ Asimismo, a los costes anteriormente citados se añadirían otros costes financieros que se derivan de la situación creada con la entrada en vigor de la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los Contratos de Crédito Inmobiliario.

A consecuencia de ésta, las entidades bancarias están obligadas a entregar a los prestatarios, entre otra documentación, la Ficha Europea de Información Normalizada (en adelante, "FEIN"). La situación que se ha creado por la emisión de las FEIN de forma preceptiva es una dilación más en la entrega de vivienda ya que, una vez en posesión de la LPO se firma ante notario el Acta de Fin de Obra y una vez firmada ésta es cuando las entidades bancarias comienzan a emitir las FEIN para las fincas que se van a subrogar y que pueden tardar, dependiendo de la entidad entre 1 y 4 semanas. Asimismo, el retraso aumenta con las fincas que no se van a subrogar con la entidad bancaria de origen, ya que la nueva entidad exige de forma casi generalizada dicho Acta de Final de obra inscrita en el Registro, por lo que los plazos anteriores se ven aumentados en cerca de 4 semanas, plazo que tarda el registro en inscribirlo y siendo a partir de este momento cuando se pone en marcha el proceso de emisión de FEIN descrito anteriormente, por lo que para estas fincas los plazos de entrega de vivienda se ven incrementados entre 5 a 8 semanas para poderle enviar al cliente finalmente la FEIN.

Por tanto, serán los mencionados plazos de emisión de la FEIN unido al momento en el cual se emiten – elevación a público del acta de fin de obra o su inscripción en el Registro de la Propiedad- la que produzca un retraso significativo en el procedimiento de la concesión del préstamo por lo que consecuentemente, se ha de adicionar a los importes de costes financieros derivados del

retraso en la concesión de la licencia de primera ocupación, aquellos derivados del retraso en la obtención del FEIN y posterior firma del contrato, llegando a producirse un sobrecoste financiero de más de 700 euros por vivienda en los municipios de Madrid y Barcelona:

Costes Financieros derivados de la emisión de la FEIN (5 semanas de retraso)⁴

Población	Costes Financieros (por vivienda)
Madrid	735,45 €
Las Rozas	558,02 €
Majadahonda	620,29 €
Pozuelo	669,98 €
S. Sebastián de los Reyes	539,34 €
Barcelona	766,40 €
Málaga	394,11 €
Palma	551,68 €
Valencia	374,19 €
Zaragoza	405,66 €
Nacional	365,14 €

Tal y como se ha puesto de manifiesto en otros supuestos de dilaciones ya comentados anteriormente, el sobrecoste derivado de la emisión de las FEIN será inevitablemente repercutido al comprador final de la vivienda convirtiéndose, consecuentemente, en un coste fijo si se prolongase dicha situación. Por consiguiente, con el objeto de minimizar la repercusión de costes administrativos adicionales, sería conveniente la implantación de medidas que permitiesen una reducción de los plazos derivados de la emisión de las FEIN.

Coste para el consumidor:

/ Directamente relacionado con el epígrafe anterior, es lógico entender que los sobrecostes soportados por las empresas promotoras derivados del retraso de la concesión de las licencias urbanísticas se trasladen al consumidor final. Durante el transcurso de la concesión de licencia los costes financieros se incrementan por lo que, ante la necesidad que mantener los mismos márgenes de rentabilidad, los precios finales de las viviendas aumentan en consecuencia, viéndose directamente afectado, en última instancia, el adquirente del inmueble (que, en la mayoría de los casos, constituye su vivienda habitual).

/ Según los datos expuestos en el Anexo III antes referido, y tomando como escenario la tendencia actual respecto al plazo de concesión de las licencias de obra (alrededor de 12 meses de media), el precio por vivienda podría verse incrementado en casi 20.000 euros en municipios como Pozuelo, Majadahonda o Madrid capital, según datos proporcionados por ASPRIMA. Dicho coste financiero se ha calculado tomando como referencia el precio medio de la vivienda según datos oficiales publicados por el Ministerio de Fomento.

/ Ello implica que, en algunos municipios (como Majadahonda, Pozuelo o Madrid Capital), este coste llegue a ser alrededor de seis veces superior al de otros municipios como Málaga, y que, de media, el coste medio de los municipios mencionados en el Anexo III (es decir, 12.235,71 euros), sea alrededor de entre tres y cuatro veces superior al coste de ciertos municipios (Málaga, Zaragoza y Valencia).

/ Adicionalmente, teniendo en consideración la coyuntura inmobiliaria actual, en la que la demanda residencial de obra nueva está lejos de ser satisfecha con la oferta de proyectos en el mercado, el mercado inmobiliario cuenta hoy en día con un stock insuficiente que, junto con la variable añadida del retraso en la concesión de licencias, acusa de forma considerable el encarecimiento del precio final de la vivienda.

/ El retraso en la concesión de las licencias de obras y primera ocupación tiene, además, otro efecto directo en la economía de muchas familias que pretenden cambiar su vivienda habitual a una vivienda de obra nueva, ya que, además de soportar el incremento de los costes soportados por las empresas promotoras y constructoras, han de prolongar el tiempo de estancia en su anterior domicilio, lo que conlleva un sobrecoste en términos de arrendamiento o de intereses devengados por aquellas hipotecas asociadas a antiguas viviendas o de retraso en la transmisión de dicho inmueble. Como reflejo de dicho sobrecoste, los [Anexos IV y V](#) muestran la cuantificación del coste financiero que asume el consumidor junto aquél asociado al coste derivado del alquiler o hipoteca, respectivamente, debido a los retrasos injustificados, tanto en la concesión de la licencia de obra, como en la concesión de la licencia de primera ocupación.

B. 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. A efectos ejemplificativos, puede resaltarse la recaudación de tributos como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) en el que el hecho imponible acaece con la obtención de la propiedad sobre los bienes inmuebles. Si bien el propietario de una vivienda sin licencia de primera ocupación está sujeto a dicho Impuesto siempre que la realización de la construcción haya sido objeto de declaración e incorporación al Catastro Inmobiliario⁵, no se da la misma situación respecto a la licencia de obra, ya que para poder iniciar una construcción y, por tanto, ser propietario sobre un bien, es necesario obtener dicho acto administrativo. La doctrina de la Dirección General de Tributos establece que la realización de la nueva construcción tiene efectos catastrales el día siguiente al de la fecha de terminación de la obra acreditada en el correspondiente certificado de finalización de obra, por lo que es necesario la obtención previa de estas licencias a efectos del devengo de dicho Impuesto.

/ Por lo tanto, resulta evidente que, al retrasarse la entrega de la vivienda al consumidor final debido a las demoras en la concesión de licencias de obras, los Ayuntamientos ven minimizada su recaudación en concepto de IBI. Así, dado que el plazo medio nacional de concesión de licencias de obra asciende a 12 meses⁶, los ayuntamientos perderían la recaudación del IBI urbano correspondiente a propietarios de nuevas viviendas en, al menos, un año. La cuantificación mínima de dicho impacto podría traducirse en una pérdida de recaudación por dicho Impuesto de más de 10 millones de euros en el municipio de Madrid, de más de 4 millones de euros en el municipio de Barcelona, y de más de 1,5 millones de euros en el municipio de Valencia.

/ En este sentido, nos remitimos al [Anexo VI](#) en el que se muestra cómo afecta el retraso en la

concesión de las licencias en la recaudación del IBI a partir de dos escenarios diferenciados. Como puede apreciarse en este Anexo, la pérdida media anual derivada del retraso en la concesión de las licencias para estos municipios se estima en más de 17 millones de euros. No obstante, dicho importe podría disminuir hasta aproximadamente 12,4 millones de euros en caso de que estos municipios implementasen el mecanismo de declaración responsable en lugar de la licencia de primera ocupación.

/ Del mismo modo ocurre con otra serie de tributos que acompañan a la titularidad de una vivienda, como la Tasa de Vados, puesto que las mismas no resultan exigibles hasta que la obra está terminada, y el retraso en la concesión de la licencia de obras se traduce en un retraso en el devengo de tales tributos.

/ De la mano del axioma anterior, es preciso hacer hincapié en la minoración sobre la recaudación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO). Dicho tributo grava la capacidad económica puesta de manifiesto por el sujeto pasivo contribuyente a través del gasto realizado para la ejecución de una construcción. Debe resaltarse que el devengo del ICIO queda supeditado al inicio de la obra o construcción, por lo que el retraso en la concesión de licencias supone que muchos entes locales pierdan un importante flujo de recursos en plena recuperación de la crisis del sector inmobiliario.

C. Coste social de oportunidad para el resto de ciudadanos

/ El sector de la construcción es uno de los motores principales de la economía española, incidiendo directamente en la generación de riqueza e inversión en nuestro país. Ejemplo de ello es la indiscutible aportación que realiza dicho sector al Producto Interior Bruto (PIB), suponiendo un 5,9% en el ejercicio 2019 y siendo uno de los componentes que más creció entre 2014 y 2019, un 37,9%, casi del doble de otros sectores, como el de servicios (19,6%). El retraso de la concesión de las licencias podría, por tanto, tener

un efecto directo en la desaceleración económica, produciendo inestabilidad y un estancamiento en el sector.

/ Asimismo, según el Informe sobre el Sector de la Construcción de 2018 publicado por el Observatorio Industrial de la Construcción, la construcción ha sido una de las tres actividades económicas con mayor aportación de sociedades mercantiles de nueva creación, además de ser la actividad con mayor incremento respecto a las cifras de 2017. El 14,4% del saldo neto de sociedades mercantiles creadas durante el 2018 corresponde a empresas del sector, lo que denota la importancia de la construcción como uno de los elementos motores de la recuperación económica del país.

/ A efectos de generación de empleo, de acuerdo con la última Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística, el sector de la construcción constituye el 6,1% de la tasa de ocupación de empleo actual. Asimismo, si se analiza la generación de empleo que tiene dicho sector atendiendo a las estadísticas de la Seguridad Social, la cifra de trabajadores afiliados en tal mercado ha sido de 1.245.403 trabajadores durante el ejercicio 2019. De acuerdo con la estadística de Contabilidad Nacional de 2018, divulgada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la construcción es el sector en el que más rápido se crea empleo, por encima del de industria y servicios. Por tanto, la agilización en la tramitación de las licencias urbanísticas, evitando de tal forma retrasos innecesarios, supondría un mayor incentivo en la creación de empleo evitando de esta forma incrementos indeseables en nuestras tasas de paro actuales.

/ Por tanto, los retrasos en la tramitación de licencias urbanísticas al incidir en la ralentización tanto de la creación de nuevas sociedades, como de la generación de nuevos puestos de trabajo, conllevan una importante pérdida recaudatoria para las arcas del Estado y de las Comunidades Autónomas tanto en impuestos a dichas sociedades, 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.

/ La pérdida recaudatoria de los impuestos y tasas que se dejan de ingresar por el retraso

injustificado retraso en la tramitación de las licencias urbanísticas afecta de forma indirecta sobre el Estado del Bienestar. El retraimiento de estos ingresos fiscales causa un grave daño a los ciudadanos, impactando sobre las actuaciones de políticas públicas y penalizando la prestación de servicios públicos. La problemática de la falta de reciprocidad respecto a los servicios percibidos por parte de la población puede, así mismo, acentuar que se desincentive las inversiones en el país, además de verse incumplido el derecho fundamental de acceso a la vivienda.

/ Los excesivos plazos de tramitación de las licencias urbanísticas 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. Este punto incide directamente en el daño reputacional que soportan Promotoras y Ayuntamientos al dar una imagen de gestión ineficaz de sus recursos materiales y humanos ya que se puede llegar a plantear el porqué de la satisfacción de la tasa si no se recibe un servicio recíprocamente eficiente.

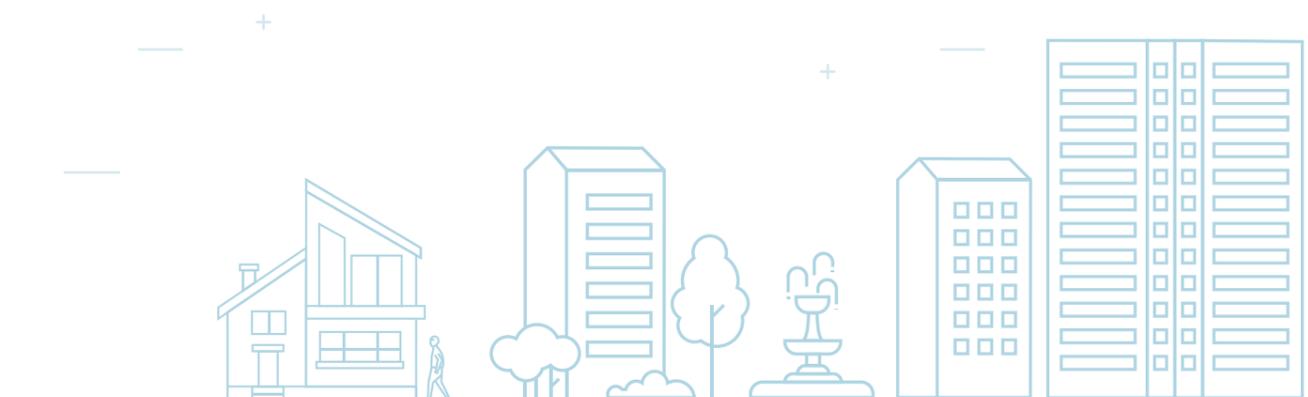
/ Según los diversos Informes citados en el presente documento, así como en el Informe sobre Tramitación de Licencias Municipales del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid de abril de 2019, existe un malestar generalizado respecto a unos plazos en el proceso de concesión de las licencias que muchos califican de inaceptable, excesivo y gravoso, penalizando la confianza en el sector e incrementando la pérdida de oportunidades para muchos profesionales.

/ 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.

/ Mala imagen del mercado y del sector en sí, generando inseguridad jurídica y minorando las posibilidades de inversión extranjera en España.

/ Asimismo, al perder recaudación tributaria tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas, como los propios Ayuntamientos, también pierden la posibilidad de aplicar beneficios fiscales a aquellos adquirentes de vivienda habitual más desfavorecidos con menor capacidad económica perdiendo, de esta forma, una de sus principales vías de aplicar cierta progresividad al sistema tributario.

/ Por último, debemos hacer referencia al Estudio sobre la Tramitación de Licencias Urbanísticas del Defensor del Pueblo de septiembre de 2015, cuyas principales recomendaciones son agilizar los tiempos de tramitación para todo tipo de licencias urbanísticas, facilitar el uso de la declaración responsable con amplios criterios que permitan el pronto inicio de la actividad, así como fomentar la claridad, sencillez y transparencia de los procedimientos de tramitación de licencias.



Anexo I

BARCELONA ¹		
Tipo de licencia	Modalidades	Cuota
Obras	Licencia de obras, en la que la cuota se obtiene mediante el producto de la superficie de obra en m ² por el módulo de: construcción y edificación de nueva planta; obras de gran rehabilitación; obras que suponen la sustitución del edificio.	4,96€/m ² (con un mínimo de 385€)
	Aquellas licencias de obra no incluidas en el apartado anterior	385€
Primera ocupación	Se tramita mediante comunicación previa al Ayuntamiento por la persona titular de la licencia de obras. No tiene coste asociado, ya que está incluido en la licencia de obras mayores.	

1 Ordenanza fiscal nº 3.3.

VALENCIA ²		
Tipo de licencia	Modalidades	Tarifa
Obras	Base imponible hasta 6.010,12 euros	140,90 euros
	Base imponible mayor de 6.010,12 euros y hasta 30.050,61 euros	253,54 euros
	Base imponible mayor de 30.050,61 y hasta 60.101,21 euros	751,31 euros
	Base imponible mayor de 60.101,21 euros y hasta 150.253,03 euros	1.638,97 euros
	Base imponible mayor 150.253,03 y hasta 300.506,05 euros	3.756,28 euros
	Base imponible mayor de 300.506,05 euros y hasta 601.012,10 euros	7.982,11 euros
	Base imponible a partir de 601.012,10 euros	Cuta fija de 10.048,02 euros a la que se sumará una cuota variable resultante de dividir la parte de la base imponible que exceso de 601.012,10 euros en tramos de 6.010,12 euros y, aplicando al resultado el coeficiente de 9,66
Primera ocupación	Declaración responsable de primera ocupación de edificaciones	10% del importe liquidado en concepto de tasa urbanística por solicitud de licencia de la obra

2 Formación Bruta de Capital Fijo en Construcción de Viviendas sobre PIB, de acuerdo con el Informe sobre el Sector de la Construcción 2018 emitido por el Observatorio Industrial de la Construcción.

MADRID ¹		
Tipo de licencia	Modalidades	Cuota
Obras	Construcción de edificios residenciales, terciarios o destinados a servicios urbanos o infraestructurales, así como las demás obras de nueva planta no incluidas en los apartados posteriores, por una superficie afectada de hasta 500 m ²	1.011,70€
	Cuando la superficie afectada por estas obras exceda de los primeros 500 m ² , sin exceder de 20.500 m ² , se incrementará la tarifa anterior, por cada 100m ² , o fracción de exceso en	161,90€
	Cuando la superficie afectada exceda de 20.500 m ² , se incrementará la cuota resultante de los dos apartados precedentes, por cada 100 m ² , o fracción de exceso en	80,90€
	Construcción de edificios dedicados exclusivamente a actividades industriales o de equipamiento, por una superficie afectada de hasta 500 m ² , se satisfará una cuota de	660,40€
	Cuando la superficie afectada por estas obras exceda de los primeros 500 m ² , sin exceder de 20.500 m ² , se incrementará la tarifa anterior, por cada 100 m ² , o fracción de exceso en	117,35€
	Cuando la superficie afectada exceda de 20.500 m ² , se incrementará la cuota resultante de los dos apartados precedentes, por cada 100 m ² , o fracción de exceso en	58,65€
	Construcción de viviendas unifamiliares, por una superficie afectada de hasta 150 m ² , se satisfará una cuota de	1.214,10€
	Cuando la superficie afectada por estas obras exceda de los primeros 150 m ² , sin exceder de 2.750 m ² , se incrementará la cuota anterior, por cada 100 m ² , o fracción de exceso en	202,25€
	Cuando la superficie afectada exceda de 2.750 m ² , se incrementará la tarifa resultante de los dos apartados precedentes por cada 100 m ² , o fracción de exceso en	101,10€
	Primera ocupación	Hasta 500 m ²
Cuando la superficie afectada exceda de los primeros 500 m ² , sin exceder de 20.500 m ² , se incrementará la cuota anterior, por cada 100 m ² , o fracción de exceso en		49,45€
Cuando la superficie afectada exceda de 20.500 m ² , se incrementará la cuota resultante de los dos apartados precedentes, por cada 100 m ² , o fracción de exceso en		24,70€
Por cada uno de los actos de comprobación de lo estados de replanteo, estructura a nivel de calle y terminación de la estructura, efectuados por la Administración Municipal, en obras de nueva edificación y reestructuración total, la cuota tributaria será el resultado de incrementar las tarifas anteriores en un 10%		

1 Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas (OMTLU).

MÁLAGA ²		
Tipo de licencia	Modalidades	Tasa
Nueva obra	Edificio de viviendas o apartamentos	9 €/m ²
	Viviendas adosadas o pareadas	10 €/m ²
	Viviendas unifamiliares aisladas	13 €/m ²
	Edificios para explotación hostelera	10 €/m ²
	Naves industriales	4,5 €/m ²
	Edificios comerciales, hosteleros y recreativos	8 €/m ²
Primera ocupación	Licencias de Ocupación y / o Utilización	10% de la tasa de licencia

ZARAGOZA ³		
Tipo de licencia	Modalidades	Tarifa
Nueva obra	Con carácter general, la cuota exigible en todas las licencias urbanísticas de obra mayor, incluida la demolición de edificios con dictamen de Patrimonio, salvo que se especifique otra distinta, consistirá en el 1% del Presupuesto de ejecución material del Proyecto, determinado en función de los Índices o Módulos contenidos en el Anexo de la Ordenanza Fiscal correspondiente	1% del Presupuesto de ejecución material del Proyecto
Primera ocupación	Licencia de ocupación	1 por mil del coste final de la ejecución

PALMA DE MALLORCA ⁴		
Tipo de licencia urbanística	Modalidades	Tarifa
Nueva obra	Obras de construcción de edificaciones e instalaciones de todas clases de nueva planta	2,61% del coste total previsto de la obra o instalación
Primera ocupación	En la primera utilización u ocupación de los edificios o instalaciones en general (por vivienda, local o instalación)	13,28 €

2 Ordenanza Fiscal nº 15. Tasas por Actuaciones Urbanísticas

3 Ordenanza Fiscal nº 13. Tasas por prestación de servicios urbanísticos

4 Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa de licencias urbanísticas

Anexo II

CIUDAD	TIPO DE GRAVAMEN DEL ICIO	BASE IMPONIBLE DE LA TASA POR LICENCIA DE OBRAS	GRAVAMEN/CUOTA DE LA TASA	Cuota Mínima	Cuota Máxima
ALCALÁ DE HENARES	4%	Coste real y efectivo de la obra	Cuantía variable en función del coste		
ALCOBENDAS	4%	Coste real y efectivo de la obra	Cuota variable en función del coste (entre 1,3% y 2%)		
ALCORCÓN	4%	Coste de la construcción, instalación u obra	2,50%		
ALGETE	4%	Coste real y efectivo de la obra	2%	19,98 €	
ARANJUEZ	4%	Presupuesto ejecución material de la obra	1%	33,30 €	
ARGANDA DEL REY	4%	Presupuesto ejecución de la obra	1,34%		
ARROYOMOLINOS	4%	Presupuesto total de ejecución de la obra	0,70%	155,40 €	
BOADILLA DEL MONTE	3%	Coste de ejecución de la obra	1,50%	50 €	
CIEMPOZUELOS	3,22%	Coste real y efectivo de la obra	0,94%		
COLLADO VILLALBA	4%	Coste real y efectivo de la obra	1,20% si coste real es > 120.200,01€		
COLMENAR VIEJO	3,50%	Coste real y efectivo de la obra	0,47%		
COSLADA	4%	Coste real y efectivo de la obra	2,48%	60,00 €	
FUENLABRADA	4%	Coste real y efectivo de la obra	1,11%	24	
GALAPAGAR	3,60%	Coste real y efectivo de la obra	1,80%		
GETAFE	4%	Metros cuadrados	Cuota variable en función de los m ²		
LAS ROZAS	4%	Coste real y efectivo de la obra	Cuota variable en función del coste (desde 0,84% hasta el 1,05%)	104,96 €	
LEGANÉS	4%	Coste real y efectivo de la obra	1%	235,78 €	122.235 €
MADRID	4%	Metros cuadrados	Cuota variable en función de los m ²		

CIUDAD	TIPO DE GRAVAMEN DEL ICIO	BASE IMPONIBLE DE LA TASA POR LICENCIA DE OBRAS	GRAVAMEN/CUOTA DE LA TASA	Cuota Mínima	Cuota Máxima
MAJADAHONDA	4%	Presupuesto de ejecución de la obra	3%		
MEJORADA DEL CAMPO	4%	Coste real y efectivo de la obra	2%	13,65 €	
MÓSTOLES	4%	Coste real y efectivo de la obra	2,68%	51,04 €	
	4%	Presupuesto de ejecución de la obra (con valores mínimos de referencia)	1,70%	24,48 €	
PARACUELLOS DEL JARAMA	3%	Presupuesto de ejecución de la obra	0,5%	50,00 €	
PARLA	4%	Presupuesto de ejecución de la obra (con valores mínimos de referencia)	1%		
PINTO	4%	Coste real y efectivo de la obra	2,20%		
POZUELO DE ALARCÓN	4%	Coste real y efectivo de la obra	2%		
RIVAS VACIAMADRID	4%	Metros cuadrados	1,4% sobre cuota variable en función de los m ²		
S. FERNANDO DE HENARES	4%	Presupuesto de ejecución de la obra	2,00%	49,52 €	
S. SEBASTIAN DE LOS REYES	4%	Coste real y efectivo	Cuota variable en función del coste		
TORREJÓN DE ARDOZ	4%	Coste real y efectivo de la obra	2,31%	104,39 €	
	4%	Presupuesto de ejecución de la obra	1,90%	300,00 €	
TRES CANTOS	4%	Coste real y efectivo de la obra	0,60%		
VALDEMORO	4%	Coste real y efectivo de la obra	1%	50	
VILLAVICIOSA DE ODÓN	4%	Coste real y efectivo de la obra	1,70%		

Anexo III^{1 2}: Coste financiero asumido por el promotor

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

1 Fuente: Plazo medio de concesión de la licencia de obra y de primera ocupación proporcionado por ASPRIMA. Cálculos efectuados para una promoción de 100 viviendas conforme a los m² construidos y el valor medio de la vivienda, según datos del Ministerio de Fomento (Visados de obra nueva provinciales y Valor Tasado de la vivienda de menos de 5 años de antigüedad).

2 Cabe destacar que el coste financiero asociado al retraso en la concesión de licencias en Barcelona, Valencia y Zaragoza no varía en los dos escenarios propuestos en la medida que opera la declaración responsable en sustitución de la licencia de primera ocupación.

Anexo IV^{1 2}: Sobrecoste financiero asumido por el consumidor: (i) Coste financiero descrito en el Anexo III y (ii) Coste del alquiler soportado

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

1 Fuente: Plazo medio de concesión de la licencia de obra y de primera ocupación proporcionado por ASPRIMA. Alquiler medio por provincia obtenido del Ministerio de Fomento (Información de depósitos de Fianza 2018).

2 Cálculos efectuados para una promoción de 100 viviendas conforme a los m² construidos y el valor medio de la vivienda, según datos del Ministerio de Fomento (Visados de obra nueva provinciales y Valor Tasado de la vivienda de menos de 5 años de antigüedad). Cabe destacar que el sobrecoste asociado al retraso en la concesión de licencias en Barcelona, Valencia y Zaragoza no varía en los dos escenarios propuestos en la medida que opera la declaración responsable en sustitución de la licencia de primera ocupación.

Anexo V^{1 2}: Sobrecoste financiero asumido por el consumidor: (i) Coste financiero descrito en el Anexo III y (ii) Coste financiero de hipoteca

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

1 Fuente:

Plazo medio de concesión de la licencia de obra y de primera ocupación proporcionado por ASPRIMA. Alquiler medio por provincia obtenido del Ministerio de Fomento (Información de depósitos de Fianza 2018).

2 Cálculos efectuados para una promoción de 100 viviendas conforme a los m² construidos y el valor medio de la vivienda, según datos del Ministerio de Fomento (Visados de obra nueva provinciales y Valor Tasado de la vivienda de menos de 5 años de antigüedad). Cabe destacar que el sobrecoste asociado al retraso en la concesión de licencias en Barcelona, Valencia y Zaragoza no varía en los dos escenarios propuestos en la medida que opera la declaración responsable en sustitución de la licencia de primera ocupación.

Anexo VI^{1 2}:

IBI dejado de ingresar - Plazo medio concesión LO + Declaración responsable							
Municipio	Plazo medio concesión LO	Valor Mercado	Coficiente de referencia al mercado	VC urbana	CT urbana	Visados	IBI dejado de ingresar
Madrid	12 meses	435.822,00	50%	217.911,00	833,51	6.756,75	5.631.815,82
Palma de Mallorca	12 meses	326.920,00	50%	163.460,00	662,01	589,50	390.256,66
Barcelona	12 meses	454.160,00	50%	227.080,00	1.277,33	3.312,00	4.230.500,40
Málaga	8 meses	233.546,00	50%	116.773,00	219,44	477,92	104.872,09
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							12.421.796,11

IBI dejado de ingresar - Plazo medio concesión LO + Plazo medio de LPO								
Municipio	Plazo medio concesión LO	Plazo medio concesión LPO	Valor Mercado	Coficiente de referencia al mercado	VC urbana	CT urbana	Visados emitidos	IBI dejado de ingresar en
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

1 Fuente:

Valor de Mercado calculado a partir de los m² construidos y el valor medio de la vivienda, proporcionados por del Ministerio de Fomento (Visados de obra nueva provinciales y Valor Tasado de la vivienda de menos de 5 años de antigüedad).

Visados de obra nueva municipales para vivienda según páginas web municipales, gobiernos regionales o colegios de arquitectos.

Cuota tributaria por IBI urbana ("CT Urbana") calculada a partir del Informe "Panorama de la Fiscalidad Local 2018" publicado por el Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF) en junio 2018.

2 Cuota tributaria por IBI dejada de ingresar calculada tomando como variable un coeficiente de referencia catastral del 50% (coeficiente RM) sobre el valor de mercado medio de una vivienda según datos proporcionados por ASPRIMA para cada municipio. Para su cálculo se han planteado dos escenarios diferenciados:

Plazo medio en el retraso de la licencia de obra por encima de los tres meses preceptivos y plazo medio en de retraso en la licencia de primera ocupación correspondiente a cada municipio.

Plazo medio en el retraso de la licencia de obra correspondiente a cada municipio por encima de los tres meses preceptivos y declaración responsable;



ASPRIMA
ASOCIACION DE PROMOTORES
INMOBILIARIOS DE MADRID

