

Euskal Autonomia Erkidegoko lurzoruari eta hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 legeari jarraituz lehenengo erabilerarako lizentzia partziala emateari buruz irekitako aukeraren arauketa

ORTZI DE LA QUINTANA IBÁÑEZ

Udal Administrazioako Administrazio Orokorreko Teknikaria, Abokatua eta Deustuko Unibertsitateko irakaslea

FECHA DE RECEPCIÓN / SARRERA-DATA: 2013/12/10

FECHA DE ADMISIÓN / ONARTZE-DATA: 2014/01/15

Laburpena: Gaur egun bizi dugun krisialdiak eragin handia dauka hirigintzan. Udal Administrazioan, arrazoi ekonomikoengatik, bukatu ezin daitezkeen obrak, urbanizazio gastuei aurre egin ezinik dabilten eraikuntzaren menpeko exekuzio unitateak, eraikinen erritmoan urbanizatzen diren orubeak, etab... gero eta ugariagoak dira. Honek guztiak eragin handia dauka udal erakundeetan, erakunde horiek direlako euren udalerrietako lurzoruaren kudeatzaileak eta betearazleak.

Egoera hori ezaguturik, gure buruari hurrengo galdera egiten diogu: Zer gertatzen da hasi nituen eraikitze obrak ezin baditut osorik bukatu, baina horien zati bat erabili badezaket? Obra bat lizentziari egokituta amaitzen denean lehenengo erabilerarako baimena ematen da, baina promotore pribatuek gero eta gehiagotan eskatzen dute obraren amaiera partziala baimentzea. Artikulu honen helburua da gai horren inguruan argi pixka bat ematea eta EAEko legeriak lehenengo erabilerarako lizentzia partzialak emateko ireki duen aukera komentatzea.

Gako-hitzak: Lizentzia, lehenengo erabilera, obra amaiera, izaera eratorria, lizentzia partziala.

La regulación de la opción abierta por la Ley 2/2006, de 30 de junio, de la Comunidad Autónoma Vasca, de Suelo y Urbanismo, para la concesión de licencia parcial de primera utilización.

Resumen: La actual crisis está teniendo una especial incidencia en el sector urbanístico. En la Administración Local estamos viendo continuamente obras que no pueden finalizarse por razones económicas, unidades de ejecución dependientes de su edificación que no pueden hacer frente a los gastos de urbanización, urbanizaciones de solares a ritmo de las edificaciones, etc... y todo esto tiene una especial relevancia en las Entidades Locales, en la medida que son los gestores y ejecutores del suelo de su término municipal.

Conociendo esta realidad, la pregunta que nos formulamos es la siguiente: ¿qué pasa si no se puede finalizar completamente las obras de edificación que inicié, pero puedo utilizar parte de ellas? Cuando una obra finaliza conforme a licencia se otorga licencia de primera utilización, pero cada vez se solicita más por los promotores privados la finalización parcial de la obra. En este artículo se pretende arrojar un poco de luz sobre la normativa existente en dicho caso y comentar la posibilidad que abre la legislación vasca para la concesión de la licencia parcial de primera utilización.

Palabras clave: Licencia, primera utilización, fin de obra, carácter derivado, licencia parcial.

Euskal Autonomia Erkidegoko lurzoruari eta hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 legeari jarraituz lehenengo erabilerarako lizentzia partziala emateari buruz irekitako ankeraren arauketa. (Possibility of partial license)

Abstract: The current crisis is having a particular impact on the urban planning sector. On a Local Government level it can be continuously seen that works that cannot be completed due to economic reasons, implementation units dependent on their construction and cannot meet the site development costs, development of building plots to the pace of construction etc ... and all this assumes particular significance for local authorities, to the extent that they are the managers and implementers of soil in their municipalities.

Aware of this situation, the question one asks oneself is the following: what would happen if the construction work commenced cannot be fully completed, but can certain use be made out of some of them? When works under license are completed, a first occupancy license is granted, but is increasingly more licenses are being sought by private developers under a partial completion of the work license. This article seeks to shed some light on the existing regulations in this regard and discuss the possibility that the Basque legislation opens for the granting partial license of first occupancy.

Key words: License, first occupancy, completion of work, derivative character, partial license.

1. SARRERA: ARAZOAREN PLANTEAMENDUA. 2. LEHENENGO ERABILERARAKO LIZENTZIAREN KONTZEPTUA. 3. LEHENENGO ERABILERARAKO ZATIKAKO LIZENTZIAK.- LURZORUARI BURUZKO EUSKAL LEGEAREN AIPAMEN BEREZIA. 4. LEHENENGO ERABILERARAKO ZATIKAKO BAIMENEN BITARTEZ ERAIKITAKO ONDASUN HIGIEZINAK JABETZA ERREGISTROAN INSKRIBATZEKO AUKERA. 5. ONDORIOAK

1. SARRERA: ARAZOAREN PLANTEAMENDUA

Gaur egun bizi dugun egoera ekonomikoak, hasiera batean adreiluaren krisialdia deitu zenak, eragin handia eduki du gure udalen hirigintza kudeaketa eta betearazpenean, udalak direlako euren herri mugarteko hirigintza planeamendua kudeatu eta betearazi behar dutenak¹; eta horrez gain, lurzorua erabilera egokia eta zuzena bermatu behar dutenak ere badira. Krisialdiak gure udaletara ekartzen duen arazoen artean, batek zuzenean eraikuntza jarduera kaltetu egiten du: udal baimenaren menpe hasi diren obrak amaitzerik ez daudenean sortzen den arazoa.

Asko dira krisialdiaren barnean udal baimenaren menpe eraikuntzak hasi zituzten promotore pribatuak eta arrazoi ezberdinengatik (ekonomikoak batez ere) ezin dituztenak obra horiek amaitu edo zati baten amaiturik dituztenak baina bere osotasunean amaitzeko aukerarik ez dutenak edota euren egoera larria pairatzeko amaitutako zatien lehenengo erabilera baimenak behar dituztenak, finantziarioa lortzeko eta eraikina bukatu ahal izateko. Eman dezagun, esate baterako, lau solairuko eraikin bat eraikitzean beheko solairuko lonjak bukatu dituztenak eta eraikina bukatu ahal izateko lonja horiek saldu eta martxan jarri behar dituztenak, horrela eraikin guztia bukatzeko finantziario guztia lortuz.

¹ Kasu honetan hirigintza planeamenduaren inguruan hitz egiten dugunean beren zentzurik zabalenean hartzen dugu, hau da, kontzeptu honen barruan sartu dugu Lurralde Antolakuntza, Ingurumena eta hirigintzarekin harremana daukaten kontzeptu guztiak.

1955eko ekainaren 17ko Udal Korporazioen Zerbitzuei buruzko Arauditik hasita eta 1976. urteko Lurzoruari buruzko Legearen Testu Bateratutik hona eman diren hirigintza arau guztietan, jatorrizko obra baimenari jarraituz amaitzen ziren obren aurretiazko kontrola aipatzen zen eta hori lehenengo okupaziorako, obra amaierako edo lehenengo erabilerarako lizentziaren bitartez gauzatzen zen. Baimen horren helburu zehatza hurrengoa zen: errealitatean exekutatu diren lanak, obra baimena emateko oinarri izan zen proiektuarekin bat datozela kontrolatzea. Gaur egun Autonomien Estatuarekin batera eman diren Estatu eta Autonomi Erkidegoetako hirigintza legeek aurretiazko kontrol horren beharra adierazten eta arautzen dute.

Irizpide hori Euskal Autonomia Erkidegoko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legeak aipatzen du eta lege horren 207.1.r) artikulua lizentziaren bitartez aurretiazko kontrol hori egiteko beharra ezartzen du eta zehatz-mehatz hurrengoa adierazten du: *“Hirigintza baimena behar dute: (...) r).- Obren edo obren zatien lehenengo erabilera, horien aldaketa eta eraikinen erabileraren aldaketa, osoa edo partziala”*. Artikulu horrek argi aipatzen du lehenengo erabileraren bitartez obren exekuzio zuzenaren aurretiazko kontrola egin behar dela; baina, EAEko legeak kasu honetan ñabardura *“obren zatien”* lehenengo erabilera baimena emateko aukeran egiten du.

Hau guztia ikusirik, badirudi ez dagoela inolako arazorik obren zati baten lehenengo erabilerarako baimena emateko; baina, hau ez da hain kategorikoa izango lehenengo erabilerarako baimenak duen izaera eta helburua kontuan hartzen badugu. TORRES MARTÍNEZ jaunak esaten duenari jarraituz lehenengo erabilerarako baimenek *“tienen carácter reglado y su finalidad consiste fundamentalmente en comprobar objetivamente si la construcción se ajusta a la licencia, concretamente al proyecto arquitectónico aprobado por la licencia”*².

² TORRES MARTÍNEZ, Jesus: *Práctica Urbanística* n° 4. ed. La Ley, Madrid, 2002.

Beraz, gai honen inguruan kontraesana dagoela dirudi: lehenengo erabilerarako lizentziek jatorrizko obra lizentzietatik datozelako eta jatorrizko obra lizentzia horiek obrak euren osotasunean baimentzen dituztelako, ez zatika. Lehenengo erabilerarako lizentziek, aldiz, eratorritako izaera dutela kontuan izanik, obrak modu egokian bete direla bermatzen dute. Hau da, obra lizentzia ematen denean obra bere osotasunean baimentzen da eta obra bukatzean, modu eratorrian, lehenengo erabilerako lizentziak egindako obra eta jatorrian onartutako obra bat datozela bermatuko du. Jatorrian proiektatu den obraren zati bat bakarrik egiten bada jatorrizko obra lizentzia ez dago beteta eta, beraz, ezin izango litzateke lehenengo erabilerarako lizentziarik eman, obra ez delako osatu edo agindu bezala amaitu.

Baina, EAEk hartu duen bidea ezberdina da: izaera eratorria baztertu egin du eta EAEko legeak obra lizentziaren eta lehenengo erabilerarako lizentzien arteko independentzia aitortzen du 207. artikuluan eta kasu horretan lehenengo erabilerarako lizentziak bestelako helburua eduki dezake: obrak jatorrizko baimenaren proiektuarekin bat etortzea edo proiektu horri jarraituz, nahiz eta bukatuta egon ez, erabilgarria den obra zatia amaitutzat ematea.

Arazoa zein den planteatu eta gero asko dira etortzen zaizkigun galderak: Nola eman daiteke lehenengo erabilerarako baimena zati batean, jatorrizko obra lizentzian proiektatutako obra ez bada egin? Baimendutako obrak ez badira amaitu, ez gaude obra lizentziaren baldintzen aurkako egoera baten? Eta kasu horretan, ez litzateke obraren iraungipena kudeatu behar? Obra lizentzia eta lehenengo erabilerarako lizentzia eratorriak dira edo independenteak dira? Nola inskribatu daiteke amaitu barik dagoen eraikin bat lehenengo erabilerarako lizentzia partzialarekin? Galdera hauen guztien erantzunaren inguruan dihardu lan honek eta bertan aztertuko dugu lehenengo erabilerarako lizentzia zer den, nola dagoen araututa estatuko legean eta beste autonomia erkidegoetako legeetan, eta azkenean EAEak horren inguruan arautu duena.

2. LEHENENGO ERABILERARAKO LIZENTZIAREN KON- TZEPTUA

2.1 *Kontzeptua eta helburua*

Lehen adierazi dugun bezala, lehenengo erabilerarako lizentzia da Udal Administrazioek erabiltzen duten aurretiazko kontrolerako tresna bat. Estatuko eta Autonomia Erkidegoetako arauak, doktrinak eta jurisprudentziak lehenengo erabilerarako lizentzia izenaz gain bestelako izenak ere erabili izan dituzte kontrol helburu berdinerako, horien artean lehenengo okupaziorako lizentzia edo obra amaierako lizentzia esate baterako. Udal Administrazioek erabiltzen duten aurretiazko kontrolerako tresna horren helburua hurrengoa da: errealitatean exekutaturako obra jatorrizko lizentzia emateko erabili izan zen proiektuarekin bat datorrela bermatzea edo kontrolatzea. Hau da, lehenengo erabilerarako lizentziaren helburua da exekutaturako obrak aurretiazko obra baimena emateko bete behar zituen hirigintza irizpideak bete dituela konprobatzea eta horien artean aurkeztutako jatorrizko proiektuarekin bat datorrela adieraztea. Helburu zehatz horrek lizentziaren eraentza juridikoa ezarriko du eta bere izaera ere baldintzatuko du.

Honen inguruan asko dira Auzitegi Gorenak ezarritako araubideak eta irizpideak, baina horien artean badago aipatzekoa den epaia: 2000ko apirilaren 3ko Auzitegi Gorenakoa. Epaia horren bigarren oinarri juridikoak hurrengoa ezartzen du:

“...es en la licencia de obras, que debe preceder a ella, –lehenengo erabilerarako lizentzia ulertu behar dugu– donde la Administración debe realizar ese control de adecuación de la obra a la legalidad urbanística, de forma que una vez concedida la licencia de obras, en la de primera ocupación habrá de limitarse a verificar si la obra se ajusta a la licencia concedida...”

Deigarria ere bada bere argitasunagatik Auzitegi Gorenaren 2002ko maiatzaren 8ko epaiaren bigarren oinarri juridikoa. Horren arabera, au-

rretiaz aipatutako epaia oroitu eta gero lehenengo erabilerarako edo okupaziorako lizentziaren inguruan beren helburua hurrengo dela aipatzen du: “...*comprobar si las obras efectuadas se ajustan a la licencia de obras concedida...*”. CASTELAO RODRÍGUEZ jaunak definizio horrekin lan egingen du eta horren garapena egingen du, lehenengo erabilerarako baimena modu honetan definitzen duelarik: “*tienen como objeto el control administrativo del sometimiento de la edificación realizada al proyecto técnico que sirvió de soporte a la licencia municipal de obras otorgada*”³. Laburbilduz, lehenengo erabilerarako obra lizentziek errealitatean exekutututakoa jatorrizko obra baimenarekin bat datozela eta ez jatorrizko baimena ondo eman zen ala ez. Lehenengo erabilerarako lizentziaren helburua ez da jatorrizko proiektua hirigintza araei egokitzen den ala ez konprobatzea, hori hasierako obra lizentziaren helburua delako.

Lehenengo erabilerarako lizentzien inguruko eraentza juridikoa, sareran adierazi dugunez, Udal Korporazioen Zerbitzuei buruzko 1955eko ekainaren 17ko Araudiaren 21. artikuluan ezartzen zen⁴. Artikulu horren arabera aurretiazko baimena beharko dute: “...*eraikinen lehenengo erabilera...*”. Araudi horretatik hasita eta Hirigintza Diziplinarako Araudiarekin jarraituta, gaur eguneko EAeko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko Legea ere heldu arte lehenengo erabilerarako lizentziaren beharra ikusi da eta horren bizi-iraupena bakarrik mehatxatuta izan da Europar Batasuneko Zerbitzu Zuzentarauaren ondorioz eratorritako legeri guztiagatik. Zerbitzu Zuzentarauaren ondorioz emandako arauketak lehenengo erabilerarako lizentziak ezabatu ez izana, haien garrantziaren adierazle bihurtu da.

³ CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio: *Manual de Licencias Urbanísticas*, Ed. WKE El Consultor, 1. edizioa, Las Rozas 2011, 246 orria.

⁴ Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko 1955eko ekainaren 17ko Araudiaren 21. artikulua ezartzen du: “*21. Artikulua.- Aurretiazko lizentziaren menpe egongo dira: hiri partzelazio eta birpartzelazioak, lur mugimenduak, eraikin berriko obrak, existitzen diren eraikinen e-
strukturaren edo kanpoko itxuraren aldatetakoak, eraikinen lehenengo erabilerak eta eraikin horien erabilera objektiboa aldatzea, eraikitakoaren eraizpenak eta planeamenduek ezartzen dituzten beste-lako egintzak*”.

Definizio honetan askotan nahasten diren bi kontzeptuen arteko ezberdinketa egiteko betebeharra ikusten dugu: lehenengo erabilerarako lizentzia eta bizigarritasun zedula kontzeptuena alegia. Kontzeptu ezberdinak dira eta horien arteko ezberdintasun kontzeptuala oso argi ikusten da, nahiz eta askok hori nahastu. Bizigarritasun zedulak Bizigarritasun Zedula emateko prozedurari buruzko 1972/469 Dekretuan arautzen ziren kontzeptu zaharra da eta lehenengo okupaziorako lizentzia eman eta geroko lortu behar zen zedula zen⁵. Dekretu horren arabera:

“...cuando se trate de primeras ocupaciones de edificios destinados o alojamientos de carácter residencial, no acogidos al régimen de vivienda de Protección Oficial, los promotores presentarán en la correspondiente Delegación Provincial del Ministerio de la Vivienda, a la terminación de la obra, los siguientes documentos: a).- (...).- c).- licencia municipal de primera utilización o, en su defecto, licencia municipal de obras”.

Bizigarritasun zedula eta lehenengo erabilerarako lizentzia kontzeptu ezberdinak dira, biek eduki eta helburu ezberdinak dauzkate. Bizigarritasun zedularen helburua osasun polizia jarduera gauzatzea da, eraikinen osasun eta garbitasun baldintzak kontrolatuz. Kontzeptu hau garatzen du Eraikuntzaren Antolakuntzarako azaroaren 5eko 38/1999 Legearen 3. artikulua⁶.

⁵ TORRES MARTÍNEZ, Jesús: *Práctica Urbanística nº 4*. La Ley editoriala, 2002, 41. orria. Autoreak Bizigarritasun zedularen eta lehenengo erabilerarako lizentziaren arteko ezberdintasunaren inguruan hurrengo adierazten zuen: *“La cédula de habitabilidad era preceptiva no sólo para la primera ocupación de las viviendas sino incluso para las sucesivas y posteriores. La licencia de primera ocupación se da una sola vez por la Administración Municipal, teniendo por objeto el control del sometimiento de la edificación realizada al proyecto arquitectónico que obtuvo la correspondiente licencia de obras. Es requisito previo para poder obtener la cédula de habitabilidad la obtención de la licencia de primera ocupación”.*

⁶ Eraikuntzaren Antolakuntzarako, azaroaren 5eko 38/1999 Legearen 3. artikulua hurrengo xedatzen du:

“Eraikinen gutxieneko baldintzak.-.

1. *Pertsonen segurtasuna, gizartearen ongizatea eta ingurumena babesteko helburuarekin, eraikinen proiektatzerakoan, eraikitzerakoan, mantentzerakoan eta artatzerakoan hurrengo oinarritzako baldintza hauek bete behar dira:*

a. Funtzionamenduari dagokionean: (...)

b. Segurtasunari dagokionean: (...)

Artikulu horrek eraikinek bete behar dituzten gutxieneko edo oinarritzko baldintzak ezartzen ditu eta horien artean bizigarritasuna aipatzen du. Beste alde batetik, lehenengo erabilerarako lizentziek eraikitako obra eta jatorritzko obra lizentziaren oinarri izan zen proiektua bat datozela bermatzea dauka helburu. Beraz, lehenengoak osasuna eta garbitasuna dauka hizpide; eta bigarrenak, proiektatutako obrak modu egokian exekutatu direla kontrolatuko du. Beraz, nahastu behar ez diren kontzeptuak dira biak.

2.2 Lehenengo erabilerarako lizentziaren baldintzak⁷

Lehenengo eta behin, adierazi behar dugu lehenengo erabilerarako baimenek *izaera prebentiboa* dutela⁸. Edozein lizentziaren edo baimenen helbu-

c. Bizigarritasunari dagokionean:

1. Garbitasuna, Osasuna eta Ingurumenaren babesa, eraikinaren barnealdea osatzen duen irai-zigarrak baldintzetan gera dadin eta inguruan ingurumena apurtu ez dezan, era guztietako hondakinen kudeaketa bermatuz.
2. Zarataren aurkako babesa, entzuten den zara pertsonen osasuna arriskuan jarri ez dezan eta euren jarduerak behar bezala gauzatzea utzi dezan.
3. Energia aurrezte eta bero isolamendua, eraikinaren erabilera egokia bermatzeko beharrezko energiaren erabilera arrazionala gauzatu dadin.
4. Eraikinaren erabilera egokia bermatuko duten bestelako obra elementu eta osagaiak.

⁷ Atal honetan adierazitakoa garatu ahal izateko hirigintza lizentzia eta baimenen inguruko liburu ezberdinak erabili izan ditut, lehenengo erabilerarako lizentziak hirigintza lizentziak diren aldetik horien betekizunak ikertu ahal izateko. Horrez gain, EAEko esparruan garrantzia duten gai ezberdinei jaramon egin zaie. Beraz erabili diren liburu eta aldizkarien artean hurrengoak ditugu:

CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio: *Manual de Licencias Urbanísticas*, Ed. WKE El Consultor, ed 1ª, Las Rozas 2011.

CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio: *Las licencias urbanísticas en la legislación estatal española y en la legislación autonómica*, en SÁNCHEZ GOYANES, Enrique y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio (Coordinadores), monográfico dedicado al «Urbanismo», *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, número extraordinario, julio 1999.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique y ETXEZARRETA VILLALUENGA, Juan Carlos: *Derecho Urbanístico del País Vasco, La Ley*, ed. 1ª 2008 Madrid.

GARCÍA MAZA, Rosario Bárbaro y IZETA BERAETXE, Juan Ignacio: *Manual Básico de Derecho Urbanístico Vasco*, IVAP ed. 1ª 2011 Oñati.

⁸ MORENO OLMEDO, Alfonso: *Las licencias urbanísticas: naturaleza, actos sujetos y procedimientos*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, N° 17, Sección Colaboracio-

rua (subjektuen berezko ahalgoen aurretiaz adierazteko tresna diren alde-tik) poliziarena da (Jordana de Pozasek egindako administrazio jardueraren zatiketa klasikoari jarraituz), hau da, kontrol eta polizia jarduera gauzatzen da lizentzia edo baimenen bitartez, Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko Araudiak adierazten duena kontuan izanik. Horrez gain, Toki Eraentzaren Oinarriei buruzko apirilaren 2ko 7/1985 Legearen 84. artikuluari jarraituz, Toki erakundeek partikularren jardueretan esku hartu dezakete lizentziaren bitartez edo bestelako aurretiazko neurrien bitartez.

Beste alde batetik, lehenengo erabilerarako edo okupazioko lizentziek *derrigorrezko izaera* dute eta horien gainean eman daitekeen edozein arau-hauste hirigintzako izaeradun arau-haustea izango da. Euskal Autonomi Erkidegoaren kasuan derrigorrezko izaera horren gainean eman daitezkeen arau-hausteak EAEko Lurzoruari eta hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legearen 225. artikuluan agertzen dira.

Horrez gain, lehenengo erabilerarako lizentziek *araututako izaera* daukate euren helburuaren arabera baimen horiek aurretiazko edo jatorrizko lizentziaren bitartez gauzatu diren obren kontrola eraman behar dutelako. Berdin dio aurretiazko edo jatorrizko baimen hori deuseztasun kari baten gainean eman den ala ez, garrantzitsuena da kontrolatzea baimendutakoa eta egindakoa bat datozela.

Araututako izaera horrekin batera bestelako izaera aitortu behar zaie lehenengo erabilerarako lizentziei, *eratorritako izaera*. Horren inguruan oso aipagarria da Auzitegi gorenaren 1987ko uztailaren 25eko epaia,

nes, Quincena del 15 al 29 Sep. 2010, Ref. 2531/2010, pág. 2531, tomo 2, Editorial LA LEY. Autore horren arabera: *“El procedimiento administrativo para resolver una solicitud de licencia de obra, verifica la actividad proyectada al ordenamiento urbanístico vigente, si el Proyecto es compatible con el planeamiento urbanístico aplicable (STS 9-10-98). En este sentido, el nuevo Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en adelante RDU, en vigor desde el 7 de mayo de 2010 por aplicación de su Disposición final tercera, dispone en su Art. 6.1 que el objeto de la licencia urbanística es la comprobación por la Administración municipal de que las actuaciones de los administrados sujetas a ella se adecuan a la ordenación territorial y urbanística vigente. El Art. 4.1.a) del RDU lo considera como una técnica de intervención preventiva”*.

bertan esaten delako: *“la licencia de primera ocupación busca el comprobar si en la ejecución y materialización de aquel proyecto se ha respetado lo que el mismo expresaba”*. Bestela esanda, lehenengo erabilerarako lizentzia bakarrik emango da jatorrizko obra baimenaren oinarria izan zen proiektua bete bada (eta horrekin batera jatorrizko obra lizentziak adierazitako beste-lako hirigintza baldintzak); beraz, jatorrizko obra lizentzia barik ezin daiteke lehenengo erabilerarako baimenik eman.

Hau horrela, eta kontrara argudiatuz, Auzitegi Gorenak 1989ko urtaririlaren 30eko, 1998eko abenduaren 14ko eta 2003ko azaroaren 8ko epaien bitartez sortutako doktrinaren arabera arrazoi bakarra dago lehenengo erabilerarako lizentzia bat ez emateko: exekutututako obra jatorrizko obra lizentziaren proiektuarekin bat ez etortzea edo jatorrizko obra lizentziaren irizpideekin bat ez etortzea.

Aipatu, arautu eta eratorri den izaerak dira lehenengo erabilerarako lizentzia ukatzeko ematen diguten kari bakarra: jatorrizko obra baimenaren oinarri izan zen proiektua eta exekutututakoa bat ez etortzea. Beraz, lehenengo erabilerarako lizentzia ematerako orduan ezin dira kontuan eduki jatorrizko baimenean egon daitezkeen deuseztasun kariak, hau da, lehenengo erabilerarako lizentzia ikertzean eta izapidetzean ezin dira ikertu jatorrizko obra lizentzia ematean egon daitezken deuseztasun akatsak. Lehenengo erabilerarako lizentzia ezin daiteke erabili jatorrizko obra baimena hirigintza araei jarraituz eman den ala ez ikertzeko eta horren kontra agertzeko. Horren inguruan oso argia da 1986ko abenduaren 6ko Auzitegi Gorenaren epaia: *“no es función de la licencia de primera utilización la revisión de la actuación de la Administración concretada en el otorgamiento de la licencia de obras (...) revisión de esta, hecha sin ajustarse a las rigurosas exigencias formales establecidas al efecto”*. Doktrina bera jarraitzen du 2000ko apirilaren 3ko Auzitegi Gorenaren epaiak.

Bestetik, isiltasunari aipamen berezi bat egin behar zaio, isiltasuna baita udal administrazioetan beldurrik handienetariko bat. Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko Araudiaren 21.2.d) artikulua ezarritakoari jarraituz

lehenengo erabilerarako lizentzia eskakizunen aurrean isiltasunak izaera positiboa izango du eta horrela adierazi du bere aldetik Auzitegi Gorenaren 1992ko urriaren 6ko epaiak hurrengo esaten zuenean: “...*las licencias de primera ocupación, como derivadas de la licencia de obras, siguen el mismo régimen jurídico que éstas en cuanto a su obtención por silencio*”.

Azkenik, beldur barik esan daiteke lehenengo erabilerarako lizentziek, hirigintza baimenak diren aldetik, *izaera mistoa* dutela, pertsonala eta erreala⁹. Lehenengo erabilera lizentzien helburua kontuan izanik, hau da, euren helburua jatorrizko obra lizentziaren oinarri izan zen proiektuaren exekuzio zuzena dela kontuan izanik, horrek izaera erreala dauka eta izaera horretatik Julio Castelao Rodríguez jaunari jarraituz hurrengo ondorioztatu daiteke¹⁰:

- Lizentziek eragina daukate korporazioaren eta partikularraren artean, baina ezin dute dagoeneko existitzen diren egoera juridikoak aldatu (titulartasunari, eskubide errealei, etab... dagokienean).

- Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko Araudiaren 12. artikuluan eta EAEko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legearen 211. artikuluan agertzen den Toki Korporazio guztiek jartzen duten azken aipamena: “*Lizentziak ematen dira jabetza eskubidetik salbuetsirik eta hirugarrenei kalterik egin gabe*”.

Horrez gain, Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko Araudiak eta EAEko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legeak hirigintza lizentziak eskualdatzeko aukera aitortzen dute (eta hirigintza baimenen artean lehenengo erabilerarako lizentziak). Eskualdaketa gauzatzeko bakarrik jakinarazi behar zaio administrazioari eta

⁹ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique y ETXEZARRETA VILLALUENGA, Juan Carlos: *Derecho Urbanístico del País Vasco*, La Ley, ed. 1ª 2008 Madrid. 969. orrialdean autoreak beren-beregi PAREJO ALFONSO maisua aipatzen du eta bertan argi eta garbi esaten da lizentziaren objektuaren besteko garrantzia duela lizentziaren aprobetxamendua jasoko duen subjektuak.

¹⁰ Autore honen aurreko aipuan aipatutako eskuliburuaren XXII. kapituluaren esaten duena.

horrela izaera pertsonala aitortzen zaie hirigintza baimenei. Hau da, lizentziak subjektu konkretu bati ematen zaizkio eta horrek lizentzia horren titulartasuna xeda dezake.

Honengatik guztiagatik Alfonso Parejo bezalako beste autore askok aitortzen diete hirigintza lizentzia eta baimenei izaera mistoa, erreal eta pertsonala.

2.3 Lehenengo erabilera lizentziaren araubide juridikoa EAEko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko Legearen arabera

EAEko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko Legearen 207. artikulua hirigintza lizentzia behar dituzten jarduera ezberdinak zerrendatzen ditu eta horien artean lehenengo paragrafoaren r) letran ezartzen du, sektorekako legeri aplikagarriak ezartzen dituen bestelako baimenei kalte egin barik, hirigintza lizentzia beharko dutela obren lehenengo erabilera edota obra zatien lehenengo erabilera, baita eraikinen erabilera aldaketa osoa edo zatikakoa ere. Hau da, lehenengo erabilera lizentzia beharko dute bukatuta dauden obrek, betiere jatorrizko obra baimenarekin bat badatoz; eta baita baimendutako obren zatiek ere.

Zentzu honetan eta lizentzia emateari dagokionez aipatutako EAEko Legearen 210. artikulua ezartzen duen prozedurari jarraitu beharko diogu. Nahiz eta ekainaren 30eko 2/2006 Legeak ezer ez ezarri, normalean, lehenengo erabilerarako lizentzia izapidetu ahal izateko eta behar bezala emateko eskatzaileek/interesdunek udaletara gutxienez hurrengo dokumentazioa ekarri beharko dute: obra amaieraren ziurtagiria eta amaitutako obra aurrekontuaren likidazioa. Lehenengo ziurtagiri horrek behar bezala bisaturik egon beharko du elkargo profesional ahalduaren bitartez, obra behar bezala amaituta dagoela ziurtatzeko; eta aurrekontuaren likidazioa behar da jakiteko zehatz-mehatz zer egin den eta behar diren zergak likidatu ahal izateko.

Jatorrian proiektatutako obra eta azkenean eraikitako obrak bat ez badatoz (modu ezberdinean eraiki delako), orduan EAEko Lurzoruari eta

Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legearen 225. artikulua ezartzen duen arau-hauste baten aurrean egongo gara eta zehapen prozedura eta legalizazio prozedurak ireki beharko dira.

EAEko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legeak ez du bestelako zehaztapenik egiten lehenengo erabilerarako lizentzien inguruan eta horien araubide juridikoa hirigintza lizentzia izango da. Beraz, ondorio nagusi bezala adierazi behar dugu lehenengo erabilerarako lizentziek, lizentzia urbanistikoa diren aldetik, horien araubide juridikoa izango dutela.

3. LEHENENGO ERABILERARAKO ZATIKAKO LIZENTZIAK.- LURZORUARI BURUZKO EUSKAL LEGEAREN AIPAMEN BEREZIA

Lehenengo eta behin eta gai honekin hasi aurretik, zehaztu behar dugu zer den lehenengo erabilerarako zatikako baimena. Horren bitartez, lehenengo erabilerarako lizentzia ematen zaio aurretiaz obra lizentziaren bitartez baimendutako obra baten zati bati, nahiz eta obraren beste zati bat bukatuta egon ez. Hau da, obra ez da bere osotasunean bukatu, baina lehenengo erabilerarako lizentzia eskatzen da “zatikako obra amaiera” ziurtagiri baten bitartez, dagoeneko bukatuta dagoenari bakarrik emateko lizentzia.

Zentzu horretan, hasieran doktrinaren sektorerik handiena horren aurka agertu zen. Horren inguruan eta irizpide horren aitzindari bezala aipatu behar da 1987ko irailaren 1eko Auzitegi Gorenaren Epaia¹¹ beren-beregi aipatzen duelako ezin dela eraikin baten zati bakar bati lehe-

¹¹ Auzitegi Gorenaren 1987ko irailaren 1eko epaian hurrengo adierazten zen: “(...) *la cuestión a resolver se concreta en determinar si en los supuestos de primera ocupación puede o no concederse licencia parcial limitada a la parte de la edificación que cumple la normativa urbanística cuando otra parte de aquélla se aparta de dicha normativa. La Sala entiende que esta cuestión debe resolverse en sentido negativo, esto es el de entender que no cabe la posibilidad referida a la licencia parcial concretada a la parte del edificio que cumple con la normativa urbanística. (...) Cuando*

nengo okupaziorako lizentzia eman, nahiz eta amaitutako zatia jatorrizko baimenarekin bat etorri, obraren beste zatia jatorrizko lizentziarekin bat ez badator edo bukatuta ez badago.

Baina, pixkanaka-pixkanaka doktrina beste bide batzuk ere jorratzen joan da gutxieneko kaltea sortzen duen esku-hartzearen printzipioari jarraituz. Printzipio hori Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko 1955eko Araudiaren 6. artikuluan eta Herri Administrazioaren Araubide Juridikoari eta Administrazio Prozedura Erkideari buruzko azaroaren 26ko 30/1992 Legearen 39bis artikuluan agertzen da (azkeneko artikulua horren idazkera 25/2009 Legearen ondorioa da, 2006/123/CE zenbakidun Zerbitzu Zuzentzarua Estatuan arautzen zuena). Printzipio hori oinarri harturik, autore askok 1987ko irailaren 1eko epaia beste kasu batzuetatik ezberdintzen dute eta babestu egiten dute berez obra batean amaitutako zati autonomoek lehenengo erabilerarako lizentzia jaso ahal dutela izaera autonomoa duten eraikitako obraren zatiek.

Gaur egun, Autonomia Erkidego askok euren hirigintza legerietan (gai honetan eskumena aitortua duten heinean) baimendu eta arautu egiten dute lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak emateko aukera. Autonomia Erkidegoen artean aukera hori arautzen lehenengoa Gaztela eta Leongo Autonomi Erkidegoa izan zen, urtarrilaren 29ko 22/2004 Dekretuaren bitartez. Dekretu horren 312. artikulua lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak ematea ahalbideratzen du hurrengo baldintzetan oinarriturik:

Lehenengo erabilerarako lizentzia behar duten zatiek, izaera tekniko eta funtzional independentea izatea obra osoarekiko.

Geratzen den obraren exekuzioan aplikatu beharreko beste lege eta baldintzak mantentzea.

Udalak egoki ikusten duenean obra behar bezala amaituko dela ziurtatzeko berme ekonomikoa jartzea.

se aprecien defectos en la inspección previa a la concesión de una licencia de primera ocupación, ésta no puede ser concedida hasta que se subsanen aquéllos”.

Lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak baimentzen hurrengo Euskal Autonomia Erkidegoa izan zen eta EAEko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legearen 207. artikuluko lehenengo paragrafoko r) hizkian aukera hori zabaltzen zuen hurrengo idazketaren menpe: “*Obra edo obra-zatien lehenengo erabilpena eta obra horien aldaketa; baita eraikuntzen erabilera aldatzea ere osorik edo zati batean*”. Egia da ez duela gauza gehiagorik esaten eta, beraz, ez duela inolako baldintzarik ezartzen lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak ematearen inguruan.

Azkenik, Andaluziako Autonomia Erkidegoaren legeria izan da zatikako lizentzia hauen inguruko arauketa ezarri duena. Bada, martxoaren 16ko 60/2010 Dekretuaren 9.2 artikulua hurrengo dio:

“Pueden otorgarse licencias de ocupación o utilización limitadas a partes de las construcciones e instalaciones ejecutadas conforme a una previa licencia urbanística, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- a. Que las partes para cuya ocupación o utilización se solicite licencia, resulten técnica y funcionalmente susceptibles de ser utilizadas de forma independiente sin detrimento de las restantes.*
- b. Que en la ejecución del resto de las obras previamente autorizadas se estén cumpliendo, en el momento de la solicitud de licencia parcial, los plazos y las demás determinaciones que imponga la normativa aplicable”.*

Horiek ikusita, argi dago doktrinan eta legerian irizpide aldaketa bat gertatzen ari dela lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak ematearen inguruan, baina horien guztien inguruan EAEkoa da (gure kasuan aplikagarriena) interpretagarriena, ez duelako inolako mugarik ez baldintzarik ezartzen zatikako lizentziak ematearen inguruan.

Autonomia erkidego guztien artean Andaluziako legeria ikusiko dugu hurrengo lerroetan, Andaluzia izan delako ikertzen azkenengoa eta lehenengo erabilerarako zatikako lizentzien inguruan arauketa modernoena egiten duena. Jarraian EAEko 207.1.r) artikuluari eta EAEko arauketari buruz egin ahal den intepretazioaren inguruan hausnarketa egingo dugu.

Euskal Autonomia Erkidegoko lurzoruari eta hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 legeari jarraituz lehenengo erabilerarako lizentzia partziala emateari buruz irekitako aukeraren arauketa

3.1 Lehenengo erabilerarako zatikako baimena Andaluziako Autonomia Erkidegoan: arauketa eta arazoak

Andaluziako hirigintza lizentzien arauketa Andaluziako Hirigintza Antolamendurako, abenduaren 17ko 7/2002 Legearen 169. artikuluan arautzen da eta artikuluko horren e) hizkiak aipatzen ditu okupazioko eta lehenengo erabilerarako lizentziak. Artikulu horren garapena Dekretu bidez egin zuen Andaluziako Gobernuak eta okupazioko eta lehenengo erabilerarako lizentzien arauketak Andaluziako Hirigintza Diziplinari buruzko Araudia onartzen zuen, martxoaren 16ko 60/2010 Dekretuaren 7. artikulua eta hurrengo bitartez egin da.

Andaluziako legeak okupaziorako eta lehenengo erabilerarako lizentzia modu bateratuan planteatzen ditu, baina Araudiak “lehenengo” hitza ez du aipatzen eta lizentzia izendatzean bakarrik aipatzen du okupaziorako eta erabilerarako lizentzia. Badirudi, araudiak lizentzia ezberdinak arautzen dituela eta Espainiako Konstituzioaren 9.3 artikulua hierarkia printzipioa salto egiten duela; baina horrek konponbide erraza du eta Araudian agertzen den izendapena eta legean aipatzen dena gauza bera direla ulertu behar dugu¹².

Andaluziako legea oso bitxia da, ikertzen ari garen hirigintza lizentzia honen deituran bi kontzeptu aipatzen dituelako: okupazio eta lehenengo erabilerarako lizentzia. Badirudi bi kontzeptu ezberdin direla, baina ikuspuntu tekniko batetik ez da horrela. Okupaziorako lizentzia eta lehenengo erabilerarako lizentzia baimen bera dira, baina okupaziorako lizentzia etxebizitzetarako aplikatzen dute eta lehenengo erabilerarako lizentzia bestelako erabilera duten higiezin eta eraikuntzetarako. Cano Muriaren ustetan bereizketa hori oso egokia da¹³ eta autonomia er-

¹² CANO MURCIA, Antonio: *El nuevo régimen jurídico de la licencia de ocupación y de primera utilización en Andalucía. El caso de la comunidad autónoma de Canarias*. El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 20. zkia, Aktualitate atala, 2375. orrialdea, 2. liburukia, La Ley Ed.

¹³ Cano Murcia jaunak *El nuevo régimen jurídico de la licencia de ocupación y de primera utilización en Andalucía. El caso de la comunidad autónoma de Canarias*. Artikuluaren hurrengo

kidego gutxi dira hori egiten dutenak; bereizketa egiten dutenen artean ez dago gure autonomia erkidegoa, Nafarroako Foru Erkidegoan aldiz bereizi egiten da.

Andaluziako araudiak aipamen berezi bat egiten du okupaziorako eta lehenengo erabilerarako zatikako lizentziaren inguruan eta arauketa hori garrantzi handikoa da bere argitasunagatik eta bere gaurkotasunagatik, egoera ekonomikoari egokitutako araua delako. Araudiaren 9. artikulua¹⁴ zehatz-mehatz zatikako lizentziak aipatzen ditu. Araudiak jatorrizko obra lizentziara egokitzen ari den eraikuntza baten zati baten gaineko lehenengo erabilerarako zatikako lizentzia emateko aukera zabaltzen du, betiere, 2 baldintza hauek betetzen badira:

adierazten du: “*Sobre ambos conceptos, en el derecho urbanístico de las comunidades autonomas, podemos observar como se usa de forma indistinta uno u otro, no existiendo criterios claramente diferenciadores entre ambas, aunque si parece acertado la distinción que se hace en el RDUAn.*”.

¹⁴ Andaluziako Hirigintza Diziplinari buruzko Araudia onartzen zuen, martxoaren 16ko 60/2010 Dekretuaren 9. artikulua:

“*Artículo 9 Licencias por fases y parciales:*

1. El Ayuntamiento podrá otorgar licencias de obras parciales que autoricen la realización de fases concretas de un proyecto básico de edificación. Para ello será necesaria la presentación del proyecto de ejecución de obras referido a la fase de que se trate.

2. Pueden otorgarse licencias de ocupación o utilización limitadas a partes de las construcciones e instalaciones ejecutadas conforme a una previa licencia urbanística, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Que las partes para cuya ocupación o utilización se solicite licencia, resulten técnica y funcionalmente susceptibles de ser utilizadas de forma independiente sin detrimento de las restantes.

b) Que en la ejecución del resto de las obras previamente autorizadas se estén cumpliendo, en el momento de la solicitud de licencia parcial, los plazos y las demás determinaciones que imponga la normativa aplicable.

3. En los supuestos a que se refiere el apartado anterior, el Ayuntamiento podrá exigir mediante acuerdo motivado que el solicitante constituya garantía para asegurar la correcta ejecución de las obras restantes.

4. También pueden otorgarse licencias de ocupación o utilización limitadas a partes de las construcciones e instalaciones que cumplan la normativa urbanística, cuando existan otras partes que no se ajusten a la misma en aspectos de detalle o escasa entidad, siempre que se cumpla lo previsto en el apartado 2.a) y que se constituya garantía, sin perjuicio de ejercitar las potestades de disciplina urbanística que fueren procedentes.

Euskal Autonomia Erkidegoko lurzoruari eta hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 legeari jarraituz lehenengo erabilerarako lizentzia partziala emateari buruz irekitako aukeraren arauketa

- Okupazioa edo erabilera eskatzen den obra zatiaren erabilera tekniko eta funtzionala, beste obra zatiaren kalterik gabe, aprobetxamendu independentea eduki ahal izatea.
- Zatikako lizentzia eskatu den momentuan, jatorrizko obra lizentzian ezarritako exekuzio baldintzak betetzea.

Kasu hauetaz gain, hau da erabilera independentea duten obra zatiez gain, 9. artikulua 4. paragrafoak bestelako zatikako lizentziak emateko aukera zabaltzen du obraren amaierarako eragin gutxiko alderen bat falta denean.

Bi egoera horietan deigarria da bermearen beharra. Zatikako lizentziak obra zati baten gainean bakarrik ematen dira eta ho-rrek beste obra zatia bukatzeko betebeharrari eusten dio. Falta den obra zatia amaituko dela bermatzeko berme ekonomiko bat ezartzea eskatzen zaio lehenengo erabilerarako zatikako lizentzia eskatu duenari.

Andaluziako araudiak ere lehenengo erabilerarako lizentzia eskatzeko aurkeztu beharreko dokumentazioa aipatzen du 13. artikuluan. Dokumentuak hurrengoak dira:

- Teknikari ahaldunak emandako/egindako obra amaieraren ziurtagiria.
- Eta teknikari ahaldun horrek exekutututako obra eta proiektatutako obra bat datozenaren adierazpena.

Zatikako lizentziek ere dokumentazio berdina eskatuko diete interesdunei, baina egoera bereziari egokituta eta berme ekonomikoa luzatuz¹⁵.

3.2 Euskal Autonomia Erkidegoan lehenengo erabilerarako zatikako lizentzien inguruko arauketaren ikerketa

EAEko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko Legeak lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak aipatu ditu (zeharka bada ere), baina ez du

¹⁵ LAGO NÚÑEZ, Guillermo: *De la actividad al uso. Las licencias urbanísticas en el Reglamento de disciplina Urbanística de Andalucía. Práctica Urbanística 112*. La Ley argitaletxea, 2012ko otsaila.

lizentzia horien inolako arauketarik egiten. Lehen adierazi dugun bezala, legearen 207. artikuluko lehenengo paragrafoko r) letrak aipatzen du eraikitako obren edo obra-zatien inguruko aurretiazko kontrola hirigintza lizentziaren bitartez, baina adierazpen horrek ez dauka inolako garrantzi ez legean ez legea garatzen duen 105/2008 Dekretuan.

Badirudi lehenengo erabilerarako lizentziek ez dutela garrantzi handia euskal legegilearentzat, egiten diren arauketa aipamen hutsean gelditzen delako eta aipamen horrek galdera asko airean uzten dituelako. Galdera horien artean, besteak beste, hurrengoak ditugu: Zein arrazoi egon daitezke obra zati baten gaineko lehenengo erabilerarako lizentzia emateko, baimendutako obra bere osotasunean egin ez bada? Egoera ekonomikoa arrazoi nahikoa izan daiteke zatikako lizentzia eman ahal izateko? Zatikako lizentzia eman ostean zer gertatzen eta nola arautzen da eraikitzekeo geratzen den obra zatia?

Galdera hauek ez dira bat-batean egindakoak... gaur egun hirigintzaren ikuspuntutik lurzorua erabilerara arrazionala, hirigintza jasangarritasunak eta ingurumenak garrantzia hartu dute eta zorakeria dirudi obra lizentziaren oinarria izan den proiektuaren obren amaiera egokia bermatuta egon barik, zati baten gaineko lehenengo erabilerarako baimena emateko aukera egotea. Baina gogorra dirudi edozein arrazoiengatik ezin bukatu daitekeen obra bat edo eraikin bat eginkizun gabe uztea, eraikina irtenbide zaila duen arautu gabeko egoera batean utzita. Orain arte hau ez da arazo handia izan EAEn, Andaluziako edo Gaztela eta Leongo bezalako beste autonomia erkidego batzuekin konparaturik. Baina krisialdi ekonomikoak gurean ere sortu ditu horrelako egoera asko.

Argi dago ekainaren 30eko 2/2006 Legeak lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak emateko aukera ematen duela, horren inguruan ez dago dudarik, baina legeak harago joan ez denez zalantzak sortzen dira kontzeptu juridiko hori garatu behar duen subjektuaren inguruan. Udal Planeamenduak, lurzoruari helburuak eta erabilerak zehazten dizkion tresna dela kontuan harturik, koherentzia eta kontzertazio printzipioei

jarraituz, hirigintza lizentzien araubide juridiko bat ezartzeko ahalgoa du, betiere 2/2006 Legeak ezarritakoarekin kontraesanik sortu barik.

EAEko legeriak ez duenez inolako arauketarik ezartzen, Udalek euren Planeamenduetan lehenengo erabilera lizentzien inguruko arauketa egin dezakete (legearen hirigintza lizentzien arauketaren kontra ez doan bitartean) eta egiten den arauketa horretan Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko 1955eko Araudiak ezartzen dituen mugak errespetatu behar dira edo horren inguruan diharduten bestelako estatu arauak (egia esan arau gutxi dago honen inguruan), erkidegoko legeak bere arauketa orokorrari bakarrik jarraitzea eskatzen duelako. Beraz, lehenengo erabilerarako zatikako lizentzien inguruan EAEn bakarrik bi muga baino ez dira kontuan hartu behar:

- Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko Araudian eta horren antzeko arauetan ezartzen direnak.
- EAEko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legeak orokorrean hirigintza lizentzientzat ezartzen dituenak.

Dena den, aipatutako arauak kontuan izanik eta EAEko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko Legearen irakurketa sakona egin ostean, badi-rudi legeak lehenengo erabilerarako zatikako lizentzien inguruan arauketa bat ezartzen duela, hirigintza lizentzien arauketa orokorrari kasu eginez. Horretarako, hurrengo aztertu dugu:

- Jatorrizko obra lizentzian obra exekutatzeko ezartzen den epea.
- Baimendutako obrak eduki beharreko erabileraren azterketa.
- Lehenengo erabilerarako lizentzia eskaerarekin batera aurkeztu beharreko dokumentazioaren azterketa.

Lehenengo eta behin, berriro ere zehaztu behar dugu zein den lehenengo erabilerarako lizentziaren helburua, horren arabera lizentzia horren helburua da jatorrizko obra lizentzian baimendutako eraikuntza eta lizentziari egokituta errealitatean obra egin ostean exekutatu den erai-

kuntza bat datozela kontrolatzea eta egiaztatzea. Baina EAEko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legearen 215. artikulua esaten duenari jarraituz, *jatorrizko obra lizentzia horretan obra exekutatzeko epe bat ezarri behar da*. Artikulu hori ez al da lehenengo erabilerarako zatikako lizentziekin kontraesanean sartzen?

Gure iritziz aipatutako artikulua muga zehatz bat ezartzen die lehenengo erabilerarako zatikako lizentziei. Legearen 207. artikulua eta hurrengoak hirigintza lizentzia guztiei aplikatu behar zaizkie (eta baita lehenengo erabilerarako lizentziei ere) eta, horren ondorioz, 215. artikuluari¹⁶ ere. Artikulu horri jarraiturik eta horren interpretazio hertsia bat eginik badirudi lehenengo erabilerarako zatikako baimena eman daitekeela, baina obra exekutatzeko jatorrizko lizentzian agertzen den epeak errespetatu behar direla. Dena den, gu ez gaude horren alde, interpretazio hori sortu berri den errealitatearekin bat ez datorrelako. Interpretazio zabalago bat eginez eta 2/2006 Legearen 7. artikulua ezartzen duen koherentzia printzipioari jarraituz, zuzenagotzat jotzen dugu lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak, obraren exekuzioan eman diren egoera berriak azterturik, epe berriak ezarri beharko lituzkeela eta horrela obra etenda geratuko den epe berri bat ezarri beharko luke (eskatzaileak behar izanez gero, bestela jatorrizko lizentzian ezarritako epea bete beharko litzateke) eta obrari behin betiko amaiera emateko epe berri bat ezarri beharko litzateke.

Logikoa dirudi lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak obra bukatzeko epe bat ezarri behar izatea, bestela egoera bitxia emateko arriskua egongo litzateke: alde batetik obraren zati batek lehenengo erabilerarako lizentzia izatea (eta eraikitako zati horrek jarduera eta erabilera bat

¹⁶ 215. artikulua: *Lizentzien edukia.*-

Hirigintzako lizentziek, gutxienez, honako zehaztapenak izango dituzte:

a).- *Hasteko epea.*

b).- *Egikaritzeko gehienezko epea.*

c).- *Obrak, gehienez, zenbateko epean egon daitezkeen etenda, errua sustatzailearena denean.*

izatea) eta bestetik jatorrian obra osoa jasotzen zuen obra lizentzia irau-ngita gelditzea¹⁷, eta beraz indarrik gabe gelditzea. Egoera horrek –edo gerta daitezkeen antzeko bestelako egoerek– arazo larria ekarriko lizkio-kete Udal Administrazio baimentzaileari: alde batetik, obra bat epe zehatz batean exekutatzeko agindua eman dutelako eta epe hori beteko ez delako (lizentzia irau-ngitzeko prozedura hasteko betebeharra egonik); eta bestetik, baimendutako obra errealtatean exekutatu barik geldituko litzatekeelako, baina zati baten erabilera izanik. Hau da, hasieran jatorrizko obra lizentzia bere osotasunean exekutatzeko betebeharra dago eta saiatu behar gara erabileradun exekutatu gabeko eraikinak gure lurzoruetan ez uzten (lurzorua erabilera irrazionala izango litzateke). Horregatik logikoa dirudi lehenengo erabilerarako zatikako lizentzien eskaera eta horiek ematea bi helburu izatea: alde batetik, obra zati baten erabilera ahalbideratzea; eta bestetik, zatikako lizentziaren eskaria jatorrizko obra lizentziaren luzapen eskari bezala ulertzea eta obra guztiz exekutatzeko epe berriak ezartzea, legearen 216.2. artikuluari jarraituz.

Bigarrenez, esan dugunez lehenengo erabilera lizentziaren helburua da exekutututako obra eta jatorrizko obra lizentzian baimendutako obra proiektua bat datozela egiaztatzea da. Baina, lehenengo erabilera lizentzia kontzeptu administratibotik aldendu beharko ginatke eta harago joan beharko genuke kontzeptua ondo aztertuz. Azterketa horren jatorria¹⁸ 1955ean onartutako Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko Araudiaren 21. artikulutik hasi beharko litzateke bere 2. paragrafoan hurrengo ezar-tzen delako: “...*puede destinarse a determinado uso, por estar en zona apro-*

¹⁷ Ez dugu ahaztu behar inondik inora EAeko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko, 2/2006 Legearen 216. artikulua. Artikulu horren arabera Udalak behartuta daude irau-ngitasun prozedura bat irekitzera baimendutako obra ezarritako epean hasi ez denean edota ezarritako epean exekutatu ez denean, edo etenda egotea promotoreari egotzi ahal zaion kariren bategatik. Baina artikulu horrek lizentzietan ezarritako epean luzapena ere baimentzen du, luzapen hori justifikaturik egonez gero eta luzapen hori udalak baimendu beharko du.

¹⁸ TORRES MARTÍNEZ, Jesús: *Práctica Urbanística* n° 4. ed. La Ley, 2002, 41. or.

piada y reunir condiciones técnicas de seguridad y salubridad...”. Hau da, lehenengo erabilerarako lizentziaren edo obra amaierako lizentziaren edo lehenengo okupazio lizentziaren helburu bezala zehazten du baimendutako obra eta exekutatutakoa bat etortzea. Baina lehenengo erabilerarako lizentzia ez da egiaztatze egintza simple bat, exekutatutako obra beren helbururako erabili daitekeela ere adierazten du. Are gehiago, badirudi lehenengo erabilera hitzak eraikitako ondasuna lehenengoz erabiltzeko aukera ematen duela.

Sortzen den arazoa orduan hurrengoa da: lehenengo erabilerarako baimena eman dakioke, esate baterako, eraikin baten estrukturari baka-rrik? Printzipioz badirudi ezin izango dela lehenengo erabilerarako baimenik eman berez erabili edo okupatu ezin daitekeen eraikuntzen gainean. Baimendutako obrak printzipioz helburu eta erabilera bat daukate (lokal komertziala, etxebizitza...) eta erabilera hori ezin bada eman, badirudi ez dela logikoa lehenengo erabilerarik ematea.

Hau horrela, kontzeptu horretan oinarrituta lehenengo erabilera zatikako lizentzia eman ahal izateko, exekutatutako obra zatiaren erabilgarritasun funtzionala independentea eduki beharko luke, hau da, exekutatutako obraren zati horrek obra osotik aldendu eta erabilgarritasun independentea eduki beharko luke, obra zatia erabiltzeko moduan egonez gero. Erabilera hori eragingarria izan behar da eta eraikinak bere osotasunean duen helburuari zerbitzua eman beharko lioke. Eraikitako obra zatiak helburu zehatzik eta independenterik ez badauka, ez litzateke lehenengo erabilerarako zatikako lizentziarik eman behar eta interesdunek obra lizentziaren luzapena eskatu beharko lukete, legearen 216. artikuluari jarraituz.

Hirugarrenez eta azkenez, lehenengo erabilerarako lizentzia eskaerarekin batera bi dira dokumentu garrantzitsuenak: obra amaitu denaren ziurtagiria eta exekutatutako obraren behin betiko likidazio aurrekontua, ez bakarrik zerga ikuspuntutik ondorioak dituztelako, baizik eta horrek exekutatutako obra eta proiektatutakoa bat datozela bermatzeko. Ez da logikoa obra amaitu ez bada amaitutako obraren ziurtagiria aurkeztea;

eta obra zatiaren ziurtagiria ekarri beharko litzateke zatikako lizentziaren eskariarekin eta ziurtagiri horretan azaldu beharko litzateke zenbat exekutatu den eta zenbat gelditzen den exekutatzeko, atzerapenaren justifikazioarekin batera. Horrela, bermatu beharko litzateke obra bukatzeko aukera dagoela.

Beraz, badirudi lege eta kontzeptu ezberdinen interpretazioa eginez, EAEko udal erakundeek muga batzuk dituztela lehenengo erabilerarako zatikako lizentzia emateko orduan, nahiz eta muga horiek zehatz-mehatz legean agertu ez. Gainera ikusten dugunez muga horiek dira bai Andaluziako eta Gaztela eta Leongo arauetan ere agertzen dena, laburbilduz:

- Zatikako lizentzia jaso ahal izateko, amaitutako obra zatia erabilera funtzional independentea eduki beharko du.
- Mementora arte exekutututako obraren egoera ikusirik, obra osoa exekutatzen jarraitzeko aukera egotea eta horretarako epeak ezartzea.
- Obra bere osotasunean bukatuko dela bermatzeko aukera ematea.

4. LEHENENGO ERABILERARAKO ZATIKAKO BAIMENEN BITARTEZ ERAIKITAKO ONDASUN HIGIEZINAK JABETZA ERREGISTROAN INSKRIBATZEKO AUKERA

Udaletan lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak eskatzen dituztenen ohiko galdera izaten da ea horren bidez ondasuna Jabetza Erregistroan inskribatzeko aukera dagoen ala ez. Kezka horren definizioa adieraztea erreza da: eraikin berri bat eraikitze edo eraikina handituz bitartez berreraikitze obra lizentzia eman da eta hori inskribatzea obra berriko eskrituraren bitartez egin nahi da, obra osotasunean bukatuta egon barik.

Hipoteka Legearen exekuziorako Araudiaren Arau Osagarriak onartzen dituen, uztailearen 4ko 1093/1997 Errege Dekretuaren 45. artikulua hiri-gintza izaeradun egintzak Jabetza Erregistroan inskribatzeko aukerari buruz hurrengo ezartzen du: *“Akzesioaren bitartez finka batera batzen diren*

eraikin berriak edo eraikinen hobekuntzarako aldarazpenak, hirigintza antolamendu aplikagarriaren exekuzioarekin bat egiten dutenena, Hipoteka legeriak adierazten dituen tituluen bitartez Jabetza Erregistroan inskribagarriak izango dira”.

Galdera honen aurrean, gure lehenengo pentsamendua da ezin dela lehenengo erabilerarako zatikako lizentziaren bidez Jabetza Erregistroa joan, eraikina bukatu barik dagoelako. Eta horren arrazoia simplea da: obrak ez dira exekutatu hirigintza antolamenduaren arauetara jarraituz; exekutatzen ari dira, baina ez dira oraindik exekutatuta. Hurrean ere, lehenengo erabilerarako zatikako baimena oraindik bukatu gabe dagoen obra baten gainean ematen bada eta jatorrizko obra lizentziak ezartzen duen arauketa osotasunean bete barik ematen bada, logikoa dirudi Jabetza Erregistroari sarrera ez izatea¹⁹ tresna horren bitartez.

Obra lizentziaren babespean egin diren eraikin berriek edo hobekuntzako biziberritutako obrek, Jabetza Erregistroa sarrera edukitzeko tresna edo titulu zuzena, Hipoteka Legearen 208. artikuluari²⁰ jarraituz

¹⁹ Kontzeptu honen inguruan José Luis Pérez López jaunak El Consultorren argitaratutako 51. zenbakidun Hirigintza Praktika Ikerketan adierazitakoari jarraituko diogu, bertan obra berriko eskritura kontzeptua eta hirigintzaren arteko lotura argia definitzen duelako: *“Pues bien, ciñéndonos a la fase de edificación, la incorporación de lo edificado en una parcela al patrimonio de su propietario tiene lugar por cesión, en los términos señalados en los arts. 358 a 364 Código Civil, y la inscripción de lo edificado en el Registro de la Propiedad, para que pueda beneficiarse de los efectos que la publicidad registral comporta, se lleva a cabo a través de la declaración de obra nueva. Desde el punto de vista urbanístico, el control de la obra nueva se sitúa en el campo de la protección de la legalidad urbanística. La obra nueva se incorpora a la finca sobre la que se ha construido en todo caso, pero sólo puede inscribirse si la misma se ajusta a las determinaciones de la licencia que la ha servido de base y justificación, así como al planeamiento que ejecuta. Si no es así, si no se da ese ajuste entre obra nueva y licencia, entran en juego las técnicas para el restablecimiento de la legalidad urbanística que tienden a que la obra ejecutada se acomode a la licencia obtenida como paso previo a su inscripción, o, de no ser posible tal adecuación, a la desaparición física de lo edificado en contra del planeamiento y de la licencia otorgada.”.*

²⁰ Hipoteka Legearen 208. artikulua dio: *“Landaketa berriak nahiz hiri-finkei batean eginiko eraikinak eta hobekuntzak Erregistroan inskriba daitezke, ondasun higiezinaren gaineko tituluetan horiek deskribatuz. Halaber, inguruabar horien inskripzioa eskritura publiko bidez egin daiteke, obrako kontratariak eskritura horretan adierazten badu jabeak ordaindu diola ordaindu*

obra berriko eskritura publikoa da. Honek ulertarazten du obra bat amaitu barik badago ezin izango dela inskribatu, obra berria ez litzatekeelako egongo, obra oraindik ez delako bukatu.

Baina, Hipoteka Legearen exekuziorako Araudiaren Arau Osagarriak onartzen dituen, uztailaren 4ko 1093/1997 Errege Dekretuaren 46. artikulua eraikitze bidean dauden obren inskripzioa egiteko aukera zabalitzen du, eta kasu horretan lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak beraien ahalmena hartzen joango lirateke, lizentzia horrek hirigintza antolamenduaren irizpideei jarraituz exekutatzeko bidean dagoen obraren egoera ziurtatuko duelako, nahiz eta obra guztiz exekutatuta egon ez. 46. artikulua horren arabera obra berria inskribatu ahal izateko hurrengoa behar da:

- Beharrezko jatorrizko lizentzia.
- Eraikina eraikitze badago, obraren teknikariak obra proiektuari egokitzen dela ziurtatzea.

Beraz, 46. artikulua horren aipamenarekin Jabetza Erregistroan finka baten gainean bukatu gabeko obren inskripzioa ahalbideratzen da. Lehenengo erabilerarako lizentzia (obra berriko eskrituran legitimaturik agertuko dena) udalak exekututako obra jatorrizko obra lizentziaren oinarria izan den proiektuarekin bat datorrela suposatzen du, eta horrek ere suposatzen du udalean aurkeztu dela obra amaierako ziurtagiri bat (erkidego eskudunak bisatutakoa) eta amaitutako obraren likidazio aurrekontua. Dokumentu horiek aurkezturik eta Udalak egindako obra inspekzioarekin lehenengo erabilerarako lizentzia ematen da, eta Hipoteka Legearen exekuziorako Araudiaren Arau Osagarriak onartzen dituen, uztailaren 4ko 1093/1997 Errege Dekretuaren 46. artikulua eskatutakoarekin bete egiten da.

beharrekoa, edota eskritura horretan jabeak eraikina deskribatzen badu, eskriturarekin batera obrako arkitekto zuzendariaren zein udal arkitektoaren ziurtagiria aurkeztuz”.

Baina lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak ezin dezake ziurtatu obra bukatu denik, ezta proiektatutakoarekin bat datorrenik ere ez, baina ziurtatuko du exekutatzan ari den obra hori mementoz jatorrizko obra lizentziarekin baimendutako proiektuekin bat datorrela eta hori nahikoa izan daiteke erregistrora joateko.

Amaitzeko, obra berriko eskriturak lizentziaren testimonio bat jaso behar du²¹ eta eraikitzeko dagoen obra berriko eskrituran gehitu beharreko lizentzia izango da edo jatorrizko obra lizentzia edo lehenengo erabilerarako zatikako lizentzia, egiten ari diren obrak jatorrizko obra lizentziaren proiektuarekin bat datozenaren tekniko eskudunaren ziurtagiriarekin batera.

Azkenengo galdera bat geratzen zaigu erantzuteko: Lehenengo erabilerarako zatikako lizentziaren bitartez inskribatutako obra berri bat, nola inskribatzen da obra hori guztiz bukatzen denean? Esan dugunez obra berriaren bitartez finkan inskribapen berri bat gertatuko da, baina inskribatutako hori bukatu gabeko eraikin batena da. Eraikina guztiz bukatu eta gero, nola egin daiteke horren jakinarazpena erregistro bidez? Gogoratu behar dugu Jabetza Erregistroaren hipoteka-printzipioen artean publizitate printzipioa dagoela eta publizitate hori formala eta eratzalea dela. Hau horrela izanik, ondasun higiezinaren informazio guztia erregistroan jaso behar da baita inskribatutako obra berri horren ingurukoak ere. Obra bukatu barik inskribatu bada obra amaitzean egoeraren berri emateko bazterreko idazkuna egitea aproposa ikusten dugu, horrela finkan interesa duena babestuko da.

Baina, zer gertatzen da behin eraikina zatikako lizentzia baten bitartez inskribatuta egon eta gero, obra ez bada bere osotasunean bukatzen, lizentziak iraungitzen badira eta eraikina airean geratzen bada? Kasu honetan, obra berria inskribaturik dago zatikako lizentziaren bitartez, baina obra ez da lehenengo erabilerarako zatikako lizentzia horretan zehaztu-

²¹ Uztailaren 4ko, 1093/1997 Errege Dekretuaren 18. artikulua esaten duenari jarraituz.

tako baldintzetan eta markatutako epeetan bukatzen, eta egindako guztia antolamenduz kanpo geldituko litzateke, edo behintzat EAEko Lurzoruari eta hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legearen 101. artikulua aipatzen duen “planeamenduarekin bat ez etortze egoeran”. Gogoratu dezagun inskripzioa gauzatu ahal izateko obra hirigintza antolamenduarekin bat egin behar dela eta eraikina planeamenduarekin bat ez badator baldintza hori betetzen ez dela. Are gehiago, argi daukagu obra ez badator jatorrizko lizentziarekin edo ez badira lizentziaren baldintzak betetzen, errealitate urbanistikoa berrezartzeko prozedura hasi behar dela eta azkeneko ondorioa obraren eraispena izan daitekeela.

Errealitate urbanistikoa berrezartzeko prozedura hasiz gero, horren berri jabetza erregistroari eman behar dio Udalak eta prozedura horren amaieraren berri ere bai. Kasu horretan inskribatutakoaren eta errealitatearen artean kontraesana gerta ez dadin, hirigintza errealitatea berrezartzeko prozedura amaitutakoan jabetza erregistroari jakinarazi beharko litzaioke, erregistroan gertatutakoaren berri eman dezaten eta inskribatu dezaten.

5. ONDORIOAK

Argi dago estatuko legegileak eta jurisprudentziako doktrina tradizionalak historikoki lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak ematearen kontrakoak izan direla, betiere lizentzia horiek ematea ekarri ahal dituen arriskuak kontuan izanik. Baina, gaur eguneko errealitateak gai honen inguruko azterketa sakonagoa behar du eta lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak emateko aukera zabaltzen duten arauketak hasi dira garatzen, jatorrizko erabilgarritasunari garrantzia emanez eta obra zatien erabilera ahalbideratuz. Orokorrean, autonomia erkidegoetako arauak (hirigintzan eskumena duten aldetik) lehenengo erabilerarako zatikako lizentziak beren-beregi arautzen dituzte eta arauketa horren garapena egiten dute, baina ez da hori EAEko Lurzoruari eta hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legeak egindakoa 207.1.r) artikuluan.

Baina euskal legegileak nahiz eta aukera horren aipamen hutsa egin, argi dauka arauketa zehatz bat dagoela. Euskal legegileak argi du lehenengo erabilerarako lizentziak hirigintza lizentziak direla eta horren in-guruko arauketa orokorra aplikatu behar zaiela eta arauketa horren iker-keta egiterakoan lehenengo erabilerarako zatikako lizentziek mugak di-tuztela. Muga horiek gainera bat datoz beste autonomia erkidegoetan egindako arauketarekin.

Udalek ahalmena dute, 2/2006 Legearen arauketarekin kontraesanean sartzen ez diren bitartean, euren Hirigintza Planeamenduaren bitartez li-zentzien arauketa bat zehaztea eta horrekin batera lehenengo erabilerarako osotasuneko edo zatikako lizentziak arautzeko. 2/2006 Legeak ezarritako eta Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko Araudiak ezarritako mugak baino ez dituzte errespetatu behar. Hona hemen muga horiek:

- Lehenengo erabilerarako zatikako baimenak adierazi behar du zein epetan geratuko den jatorrizko obra baimena etenda, eta obra hori bere osotasunean exekutatzeko epe berria ezarriko du.
- Lehenengo erabilerarako zatikako baimenak bakoiztutako erabi-lera eta aprobetxamendua duten obra zatien gainean eman beharko da, jatorrizko obra lizentziak baimendutako helburuak bete ditzan.
- Lehenengo erabilerarako zatikako baimenaren espedientean obra zein ehunekotan bete den adierazteko ziurtagiria behar du, amaitze-ko falta dena zehaztuz.

Udalek lehenengo erabilerarako zatikako baimenekin hurrengo ber-matu behar dute: Alde batetik, lurzorua erabilera arrazionala; bestetik, jatorrian baimendutako obra amaituko dela; eta azkenik, momentura arte exekutututako obra eraikinarai aitortutako helburuaren erabilera eta apro-betxamendua gauzatu daitekeela. Modu horretara badirudi lehenengo erabilerarako zatikako baimenak behin behineko izaera edo baldintzatu-tako izaera duela, beren indarra obra benetan jatorrizko obra lizentziaren proiektuari egokituta bukatuko denari baldintzatuta dagoelako.

Udalak bere eskumeneko lehenengo erabilerarako zatikako baimenari buruzko gai guztiak argi dituenean, hipoteka legeriaren arabera eta konkretuki 1093/1997 Errege Dekretuari jarraituz, erregistroan inskribatzeko tresna izango da. Baina inskripzio hori lehenengo erabilerarako zatikako lizentziaren baldintzatutako izaeraren preso izango da, hirigintza errealitatea berrezartzeko espedientearen ondorioz inskribatutakoa alda daitekeelako.