

EVOLUCIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE LOS TÍTULOS HABILITANTES URBANÍSTICOS EN ESPAÑA: DEL MODELO DE LICENCIA ÚNICA AL SISTEMA MIXTO ACTUAL

E. Martín Herrera^{1,2}, *E. M. Gómez Prieto*³, *I. Peláez Rodríguez*^{4,1}, *F. J. Lafuente bolívar*^{5,1},
J. L. Sevilla Delgado^{6,1}

1. Arquitecto Técnico, Granada, España
2. Licenciado en Derecho, Granada, España
3. Arquitecto, Granada, España
4. Ayuntamiento, Granada, España
5. Universidad, Granada, España
6. Ayuntamiento, Iznalloz, España

RESUMEN

La evolución de los títulos habilitantes urbanísticos en España refleja un tránsito desde el modelo tradicional de licencia urbanística universal hacia un sistema diversificado que busca ajustar la intensidad del control público al impacto real de cada actuación. Este proceso responde tanto a la presión normativa europea y estatal hacia la simplificación administrativa como a la necesidad de modernizar la gestión urbanística. En Andalucía, la Ley 7/2021 (LISTA) supone un punto de inflexión al sustituir la LOUA y estructurar un modelo mixto donde conviven la licencia, la declaración responsable, la comunicación previa y un conjunto de actuaciones exentas de título urbanístico. La LISTA fundamenta esta reorganización en los principios de su artículo 4 (viabilidad económica, sostenibilidad territorial, rehabilitación del tejido existente, eficiencia administrativa y gobernanza), dotando de coherencia a un sistema que asigna cada actuación al título habilitante más adecuado según su intensidad y su incidencia en el territorio.

Las intervenciones de mayor impacto urbanístico continúan requiriendo licencia, mientras que la declaración responsable se consolida como instrumento habilitante inmediato para actuaciones de escasa entidad, determinadas obras de rehabilitación y algunos cambios de uso. La comunicación previa queda reservada para actos instrumentales como inicios de obra, prórrogas o cambios de titularidad. Las ordenanzas municipales completan este marco delimitando actuaciones que pueden quedar exentas cuando no afectan a la ordenación urbanística ni a parámetros esenciales de la edificación.

El modelo andaluz se inserta en un panorama autonómico diverso. Cataluña destaca por una enumeración amplia de actos exentos. Galicia configura tanto la licencia como la comunicación previa como auténticos títulos habilitantes, difuminando la frontera entre control previo y

notificación cualificada. Madrid ha impulsado un esquema en el que la declaración responsable es la vía ordinaria para la mayoría de intervenciones, apoyándose en entidades colaboradoras. La Comunidad Valenciana avanza hacia una distribución equilibrada similar a la andaluza. El contraste entre estos modelos evidencia que cada territorio adopta soluciones propias según sus necesidades administrativas y urbanísticas.

Más allá de describir esta evolución, el objetivo del trabajo es valorar si estas reformas contribuyen realmente a una gestión urbanística más eficiente, segura y coherente. Se pretende analizar si la redistribución entre licencia, declaración responsable y comunicación previa permite reducir plazos y cargas administrativas sin debilitar el control urbanístico, reforzar la seguridad jurídica de técnicos, promotores y Administraciones, homogeneizar criterios municipales y disminuir la disparidad interpretativa, así como facilitar la rehabilitación, la eficiencia energética y la intervención en el parque edificado existente. El propósito final es ofrecer una comparación sistemática entre comunidades autónomas, identificar buenas prácticas, señalar los puntos conflictivos más relevantes —incluidas las diferencias conceptuales y prácticas entre declaración responsable y comunicación previa— y proponer una síntesis útil para el ejercicio profesional actual.

PALABRAS CLAVE: control urbanístico, títulos habilitantes, licencia urbanística, declaración responsable, simplificación administrativa.

1. INTRODUCCIÓN

La acción de edificación e implantación de usos en el suelo puede habilitarse bien a través de la autorización previa (licencia urbanística), a través de la orden o mandato (orden de ejecución), o también mediante la comunicación, en sus formas de declaración responsable (DR) o comunicación previa (CP). El acto de reconocimiento que legitima la intervención en la edificación y usos del suelo se ha expresado tradicionalmente en la autorización o licencia. La jurisprudencia, desde antiguo (ver STS de 25 de febrero de 1991, por ejemplo), ha definido la licencia urbanística como *“un acto administrativo, de naturaleza reglada, mediante la cual la Administración actúa un control preventivo sobre la actividad de los administrados para asegurar que el aprovechamiento urbanístico de los terrenos que se pretende llevar a cabo se ajusta a la ordenación urbanística”*. Sin embargo, recientemente, la autorización mediante la licencia se ha visto desplazada, en un proceso de desregularización con el objetivo de facilitar la actividad, por la simple comunicación, a través de DR o CP, en diversos supuestos.

El Artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público señala, en el caso de existir una pluralidad de medios de intervención, cuál debe de ser elegido por la Administración (*“deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen”*). Hay que tener en cuenta que según la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), las Entidades locales pueden intervenir la actividad de los administrados a través de ordenanzas y bandos, sometimiento de licencia y otros actos de control preventivo, sometimiento de DR o CP, sometimiento a control a posteriori, y a través de órdenes o mandatos (artículo 84). En este contexto, el medio menos restrictivo de carácter individual para dicha intervención es el sometimiento a DR o CP, dado el carácter restrictivo de los actos que requieren autorización previa, tal y como señala el artículo 84bis

de la LRBRL cuando afirma que *“(...) podrá exigirse una licencia u otro medio de control preventivo respecto a aquellas actividades económicas: a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. b) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”*.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) en su artículo 69 regula el alcance de la actividad comunicada por parte del administrado, con el fin de que le sea reconocido un derecho sin necesidad de la previa autorización de la Administración. Determina que *“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”*. Estos requisitos *“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”*. Sin embargo la CP es *“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”*. Tanto la DR como la CP *“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”*, si bien las inexactitudes, falsedades u omisiones, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una DR o CP, o la no presentación de las mismas ante la Administración competente cuando sean exigibles, así como de la documentación requerida, *“determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos”*, de tal forma que la *“resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente”*.

En consecuencia, el marco general de habilitación a través de DR o CP ya figura perfilado en la legislación general sobre procedimiento administrativo y en la reguladora del régimen de la administración local, y esto en base a la tendencia hacia la simplificación de la relación entre la Administración y los administrados ya planteada en el marco Estatal de medidas liberalizadoras. En cumplimiento de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, durante el año 2009 se aprobaron diversas leyes en desarrollo de la misma, que han tenido incidencia en la legislación de carácter administrativo y en campo de la actividad urbanística. En concreto la Ley 17/2009 de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y Ley 25/2009 sobre modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009. Estos Textos modificaron la LRBRL. También modificaron la Ley 30/1992 Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común introduciendo el artículo 39bis referente a principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad, que hoy se recogen en los artículos 11.2.b y 69 de la Ley LPACAP. [1] [2].

2. DESARROLLO

El Gobierno de la Comunidad Autónoma Andaluza, consciente del cambio de ciclo económico perceptible en los últimos años, teniendo en cuenta además el agravamiento de los problemas que se vislumbraban al inicio de la pandemia provocada por el COVID, promulgó el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía (DL2/2020). Existen actuaciones legislativas similares en otras Comunidades Autónomas, por ejemplo la promulgación de la Ley de Cantabria 12/2020, 28 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas o el Decreto-Ley 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias o también la Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas de Castilla-La Mancha.

La Exposición de Motivos del DL2/2020 señalaba, después de describir la situación, que *“la combinación de todos estos factores determina la materialización de una coyuntura económica problemática que todo responsable político tiene la obligación de combatir con las herramientas disponibles”*, afirmando que la *“economía andaluza se enfrenta a una nueva fase cíclica con un horizonte de desaceleración económica”* constatando, sin embargo, la limitación de la Administración (y en concreto de la Junta de Andalucía), para enfrentarse a un ciclo económico adverso, apostando, no obstante, por *“poner el acento en las políticas económicas de oferta”*, dentro de sus posibilidades, intentando elevar *“mediante reformas estructurales la eficiencia y competitividad del tejido productivo andaluz”*. Con la aprobación del Decreto-Ley, el Gobierno Andaluz *“se propone llevar a cabo una batería de reformas normativas que (...), sumadas sean capaces de mejorar los fundamentos de la economía andaluza y que le permitan en definitiva contrarrestar la desaceleración económica que ya se experimenta”*, incidiendo en *“aquellas normas que contienen preceptos que dificultan el acceso a una actividad productiva a emprendedores y empresas, simplificando trámites y reduciendo los requisitos administrativos injustificados o desproporcionados”*, acotando así un objetivo claro del Decreto-Ley: la simplificación de trámites y requisitos administrativos de cara a la puesta en marcha de actividades económicas. [3].

La actividad urbanística, de construcción y de promoción, en todas sus fases y etapas, es un ejemplo claro, según el Decreto-Ley, de lentitud burocrática desde el punto de vista de las implicaciones de la tramitación administrativa de procedimientos de autorización. El Texto consideraba de suma importancia el ajuste de algunos contenidos de la LOUA (Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía) a fin de facilitar y agilizar el emprendimiento de la iniciativa privada, que requiere de esos procedimientos de habilitación para el inicio de actividades económicas y productivas. En este sentido, la Exposición de Motivos, en referencia artículo 6 del Decreto-Ley, señalaba que *“se revisan los procedimientos de intervención administrativa en los actos de edificación al objeto de eliminar cargas innecesarias o desproporcionadas para el desarrollo de las actividades económicas, priorizando los mecanismos de declaración responsable y comunicación*

previa en aquellas actuaciones que, por su alcance y naturaleza, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria” (de la licencia urbanística), manifestando claramente que “con ello se produce una ganancia de competitividad y productividad que favorece la creación de empleo en los sectores implicados y una mejora de la eficiencia en la administración pública”. El objetivo era apartar del pesado y largo trámite de la licencia urbanística las acciones y actos que no requieren, precisamente por su naturaleza, de ese control previo para asegurar la adecuación de lo proyectado a la ordenación territorial y urbanística. En este sentido el Decreto-Ley era claro al pronunciarse sobre la cuestión de la obligatoriedad o no de ese control a priori:

“La licencia urbanística es un acto reglado de la administración municipal que tiene por objeto comprobar dos aspectos fundamentales; el cumplimiento de los presupuestos para la ejecución del planeamiento en régimen de actuaciones edificatorias y la adecuación de las actuaciones a las determinaciones de la planificación territorial y urbanística vigente. Además, en los términos que disponga la normativa sectorial, el examen se extiende a aquellos aspectos cuya competencia se atribuye expresamente a los ayuntamientos, y ello sin perjuicio de las responsabilidades de los agentes de la edificación conforme a su normativa reguladora. El alcance de las obras en edificios existentes que se ajustan a la ordenación urbanística sobre suelo urbano consolidado, permite que el control administrativo sobre las mismas pueda hacerse a posteriori”. “Igual juicio de proporcionalidad cabe hacer respecto a las licencias de ocupación y de funcionamiento de edificios y establecimientos para los que previamente se haya otorgado licencia de obras. El objeto del control administrativo en este caso es comprobar que la obra ejecutada se ajusta a la licencia otorgada, lo que queda garantizado con la certificación final de obra que debe emitir la dirección facultativa, y con el control a posteriori de la administración. Una reducción del plazo de entrega de una obra terminada en seis meses, por la aplicación de esta medida, supone un ahorro en el sector residencial de 1.500 euros por vivienda y mes, lo que extrapolado a los datos de vivienda nueva del año 2019 supone un ahorro de 170 millones de euros para el conjunto del sector en nuestra Comunidad. Igual valoración cabría realizar en relación con el coste económico que supone cada mes de retraso en la apertura de un establecimiento comercial, o cualquier otro vinculado al sector productivo”.

Quedaban claras varias cuestiones perfectamente explicadas en el Texto legal:

2.1. Hay acciones de intervención en la edificación y usos del suelo que no requieren control previo, teniendo en cuenta el alcance del concepto de licencia urbanística, ya que no es propio de su objeto, y cualquier irregularidad que se produzca en su ejecución puede estar sujeto a un control a posteriori, como ocurre cuando se trata actos ilícitos que han podido iniciarse con la cobertura de una licencia.

2.2. En la edificación intervienen una serie de agentes sujetos a regulación legal que concreta sus responsabilidades. La responsabilidad de los profesionales técnicos que redactan un proyecto o controlan la ejecución de una obra no es de carácter menor. La asunción de sus obligaciones por parte de profesionales encargados de la ejecución de una actuación edificatoria implica, al menos, la misma capacidad técnica que la que se supone a los funcionarios integrantes de los servicios técnicos de una administración como la municipal (la competente para otorgar licencias). Por tanto todos los sujetos actúan con suficiente capacidad y responsabilidad, sin minusvalorar la de los demás, existiendo cuestiones de interpretación técnica y jurídica que no requieren de un examen previo,

dado que no está en juego el objeto básico de la licencia: el control de la adecuación de la propuesta a la ordenación urbanística aplicable en cada municipio.

2.3. Finalmente, una cuestión fundamental si se valoran aspectos económicos: los plazos. La legislación urbanística obliga a concluir la tramitación de una licencia en un plazo concreto, una vez presentada la documentación completa (incluidas autorizaciones previas preceptivas por parte de otras administraciones), y además están tasados los supuestos de subsanación y, por tanto, de interrupción de esos plazos. Pero esta regulación no suele cumplirse en la práctica ni en la mayoría de los casos.

La aplicación de DR y CP como habilitantes en el campo de la actividad urbanística y, en concreto, en la actividad edificatoria, ya se contempla en numerosas legislaciones de Comunidades Autónomas (por ejemplo, artículo 228bis del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias o artículo 332 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias) y, en concreto, en Andalucía desde modificaciones de la LOUA hasta su plena integración en la vigente legislación. El DL2/2020 que introdujo el artículo 169bis en la LOUA, justificaba la necesidad de ampliar al campo de la actividad urbanística, la habilitación de ciertos actos sobre la edificación y usos del suelo, mediante la simple comunicación, ya fuera en su forma de DR o CP. La introducción del DL2/2020 concretaba el alcance de la licencia como acto reglado de la administración cuyo objeto principal es comprobar la adecuación de la actuación prevista a las condiciones reguladas por la ordenación urbanística. Sin embargo, existen actos edificatorios y de usos del suelo donde no es necesaria la comprobación de dichos extremos ya que la acción propuesta no incide en dicha ordenación. [4].

La consecuencia del alcance estricto de los actos de autorización administrativa de carácter reglado permite, según el DL2/2020, que el control de la ordenación urbanística sobre actuaciones edificatorias en suelo urbano consolidado (No sometido a actuaciones de transformación en la terminología de la legislación vigente en Andalucía –ATU-), puede hacerse a posteriori ya que la intervención sobre las mismas implica actuar sobre elementos que se ajustan a las determinaciones de la ordenación urbanística. Lo mismo ocurre con la ocupación o utilización de los edificios y construcciones, garantizada a través de la certificación final de obra que debe emitir la dirección facultativa y, en su caso, con el control a posteriori de la administración.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) y su Reglamento (Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía –RGLISTA-), siguiendo el esquema propuesto por el artículo 169bis de la LOUA, concreta una serie de actuaciones sobre edificaciones y usos del suelo que no implican a las determinaciones previstas por la ordenación, tanto territorial como urbanística, que deben ser objeto de DR o CP y que, en todo caso, pueden y deben ser verificadas mediante comprobación a posteriori, con el fin de asegurar que no se produce esa afección o que se cumplen, estrictamente, las condiciones reguladas en la normativa tanto urbanística como sectorial. En cualquier caso la responsabilidad del

cumplimiento de estas condiciones recaen sobre el declarante, ya sea el promotor o el técnico, que, a través de la redacción de proyecto o documentación técnica, asegura el cumplimiento de dichas previsiones.

La cuestión sobre la elección de medio habilitante para la intervención en la edificación y usos del suelo gira alrededor de la siguiente pregunta: ¿qué sentido tiene la autorización previa en el caso de que no estén en juego las previsiones de ordenación urbanísticas? Si la intervención propuesta no afecta a estas condiciones no tiene sentido la autorización previa para ejercer este control. La cuestión es determinar qué elementos implican esa ordenación urbanística o territorial, separándolos de los que afectan al ámbito exclusivo de las ordenanzas de la edificación (artículo 73 de la LISTA), que no serían, desde un punto de vista estricto, objeto del necesario control previo a través de licencia. En la normativa de Andalucía la pista la da el artículo 288 del RGLISTA, que señala los elementos objeto de control desde la licencia, mencionando de forma independiente, en el caso de que se proceda a ese control previo, el contenido propio de las ordenanzas. En cualquier caso los artículos 138.1 de la LISTA y 293 y 294 del RGLISTA resuelven, teóricamente, la cuestión, ya que señalan los supuestos en los que no está en juego, desde el punto de vista legal, la ordenación urbanística (tanto en su vertiente de ordenación estructural o general, como en su vertiente pormenorizada-detallada), y los considera sujetos a DR (o en algún caso a CP). [5].

La consecuencia fundamental, que forma parte de la esencia de los regímenes declarados o comunicados, es que la DR y/o la CP se configuran con un efecto habilitante suficiente para el inicio de los actos y usos urbanísticos, desde su presentación, siempre y cuando se hayan cumplido con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico (ver por ejemplo la STC 49/2013 de 28 de febrero), teniendo en cuenta que ambas *“son meras exposiciones de hechos y propósitos de un administrado. Se trata de actos o manifestaciones de la voluntad del interesado, no de la Administración, y por ello, no participan de la naturaleza de actos administrativos en la medida en que no emanan de la Administración”,* y por tanto *“no son solicitudes, ni inician de por sí un procedimiento administrativo en sentido estricto. En rigor, en ninguna de estas técnicas el particular pide nada a la Administración. Se conforman como una manifestación de autocontrol que deja en manos de los particulares, titulares del derecho, la responsabilidad de su actuación”* (ver Guía Práctica de Aplicación sobre declaración responsable y comunicación previa en materia de urbanismo de la Junta de Andalucía [6]), Consecuentemente, no es de esperar una resolución administrativa, ni tampoco opera el silencio administrativo, ya sea en una vertiente positiva o negativa.

Las distintas Comunidades Autónomas del Estado Español, a través de la regulación de su actividad urbanística y de ordenación territorial, han concretado los supuestos sujetos a DR o CP como títulos habilitantes para el desarrollo de actuaciones edificatorias y de usos del suelo (ver código QR al final de este apartado), de tal forma que el señalamiento de supuestos plantea una aproximación a las justificaciones y documentación técnica que se debe acompañar para cada tipo de intervención. [7].

Estas aproximaciones pueden ser de interés de cara a argumentar la existencia de deficiencias subsanables y no subsanables y, en consecuencia, cuál puede ser la respuesta, como medida de restauración de orden o no, en el caso de presentación de DR o CP con dichas deficiencias. Y aquí está la clave sobre los posibles debates en la aplicación de estos títulos:

3.1. En primer lugar, el alcance de cada supuesto, que no coincide en las diferentes regulaciones, pero además, en varios casos, chocan con las previsiones para supuestos señalados en la normativa correspondiente, para acciones en las que se exige licencia urbanística para su habilitación.

3.2. En segundo lugar, el alcance de la documentación exigida para justificar la intervención, que puede oscilar entre la exigencia de proyecto según las previsiones de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) o de la diversa legislación sectorial, memoria técnica justificativa, o no exigir ninguna justificación técnica. En cualquier caso, la necesidad de justificación técnica a través de proyecto o memoria implica su redacción por parte de técnico competente y en muchos casos, de dirección facultativa.

3.3. También, y con independencia de la señalado anteriormente, el artículo 138.4 de la LISTA señala que *“cuando las actuaciones sometidas a declaración responsable requieran de alguna autorización o informe administrativo previo para el ejercicio del derecho, conforme a la normativa sectorial de aplicación, la presentación de la declaración responsable requiere la previa obtención y disposición de dichos informes o autorizaciones o, en su caso, del certificado administrativo del silencio producido”*, y el artículo 293.5 del RGLISTA prevé que *“los Ayuntamientos, en el ejercicio de sus competencias, podrán determinar cualquier otra documentación que deba acompañar a las declaraciones responsables mediante Ordenanza Municipal, así como aprobar modelos normalizados para facilitar a los interesados la aportación de los datos y la documentación requerida. Se procurará igualmente su puesta a disposición a través de medios electrónicos”*. Lo anterior obliga a considerar en cada caso las autorizaciones previas exigibles en función del contenido de la legislación sectorial y, en todo caso, las previsiones que cada Ayuntamiento hace, a través de una ordenanza, de la documentación exigible para cada supuesto.

El artículo 369.3 del RGLISTA señala, en el caso andaluz, que *“cuando la declaración responsable o comunicación previa presente inexactitudes, falsedades u omisiones esenciales, el Ayuntamiento ordenará su presentación correcta en el plazo de diez días, determinará la ineficacia de la misma, la imposibilidad de iniciar o continuar con la actuación y, en su caso, ordenará las medidas que estime oportunas para la protección de los intereses públicos”*. Ese mismo artículo prevé que *“se entenderá por inexactitudes, falsedades u omisiones esenciales aquellas relativas a manifestaciones obligatorias que impidan o pretendan eludir el control de la Administración, contengan falta de correspondencia con la realidad o ausencia de datos o documentos que sean determinantes para comprobar el cumplimiento de los requisitos normativos a los que estuviese sometida la actuación, y las que carezcan de alguna autorización o informe administrativo previo exigido por la legislación sectorial”*. En todo caso, *“la presentación correcta y la efectiva subsanación de las declaraciones o comunicaciones, acompañada de la documentación preceptiva conforme a la legislación vigente, facultará para realizar la actuación pretendida”*.

En cada supuesto de los previstos para su habilitación como DR o CP se pueden concretar una serie de inexactitudes, falsedades u omisiones esenciales que determinan la ineficacia de la misma e impiden el inicio o la continuidad de la actuación, sin perjuicio de que la misma sea subsanada en el plazo señalado, si bien muchos de los supuestos de subsanación pueden obligar a un cambio en el título habilitante (en general a licencia). Las cuestiones esenciales que pueden poner en crisis la actuación con pretendida cobertura en DR o CP se refieren a *“inexactitudes, falsedades u omisiones”* vinculadas con lo que se ha llamado *“condiciones”* de la actuación según los supuestos, si bien alguna

de las justificaciones necesarias pueden describir o intentar acreditar que estas *“inexactitudes, falsedades u omisiones”* esenciales no son tales. Partiendo del esquema de actuaciones habilitadas de través de DR (y CP) en la legislación y normativa de Andalucía, las *“inexactitudes, falsedades u omisiones”* esenciales y la necesidad de documentación justificativa se pueden concretar contrastándolas con las actuaciones que, expresamente, están sujetas a licencia según el contenido del artículo 291 del RGLISTA. [8]. Las actuaciones sujetas a DR o CP en las distintas Comunidades Autónomas se resumen en un cuadro comparativo elaborado al efecto, disponible a través del siguiente código QR:



4. CONCLUSIONES

La habilitación ante actuaciones sujetas a comunicación en sus dos formas (DR y CP) según la regulación específica de cada Comunidad Autónoma obliga a un control a posteriori, que implica desplazar recursos vinculados por la Administración a la autorización previa (concesión de licencia urbanística), hacia el control a posteriori para verificar la adecuación de lo que se pretende ejecutar o lo ejecutado, a las condiciones señaladas en la comunicación o a las previsiones de la normativa urbanística y, en su caso, a la normativa sectorial (desplazar recursos a la inspección urbanística y, en su caso, apoyarse en entidades colaboradoras). [9].

Como ya prevé la LPACAP, el artículo 138.5 de la LISTA, en el caso de Andalucía, señala que *“la declaración responsable faculta para realizar la actuación pretendida desde el día de su presentación, siempre que vaya acompañada de la documentación requerida conforme a la legislación vigente, y sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección posterior que correspondan”*. En consecuencia, la simple presentación de la DR o CP correspondiente, con la documentación exigida, permite iniciar la actuación. Ahora bien, la Administración tiene varios momentos para actuar, en función del tipo intervención declarada, momentos que se relacionan (a) con deficiencias (esenciales o no esenciales) detectadas con la presentación de la documentación; (b) con la posibilidad de que la misma (b.1) no se haya iniciado, (b.2) esté en curso de ejecución, o (b.3) finalmente esté terminada y sea contraria a la ordenación territorial o urbanística; y, (c) además en referencia a tipos de habilitaciones con un tratamiento específico (en concreto los efectos de la DR de ocupación-utilización en el caso de Andalucía).

No hay que perder de vista que ante las acciones contrarias a la ordenación territorial y urbanística, siempre será posible reaccionar dentro de los plazos señalados en la legislación correspondiente (artículo 153 de la LISTA para adoptar las medidas de protección de legalidad, por ejemplo). [10].

En cualquier caso las actuaciones de protección de la legalidad ante actuaciones supuestamente habilitadas a través de DR tienen sentido cuando la intervención está en proceso de ejecución o terminada, ya que en caso contrario, ante una actuación no iniciada, basta con que el interesado constatare la ineficacia de la DR presentada para saber que si inicia la actuación está cometiendo un ilícito claramente señalado en la legislación urbanística (como mínimo la infracción grave tipificada en el artículo 161.3.a de la LISTA en el caso de Andalucía).

El artículo 370.1 del RGLISTA (en el caso de Andalucía) señala que *“cuando se haya presentado una declaración responsable o comunicación previa y la Administración competente entienda que la actuación es contraria a la ordenación territorial o urbanística, y siempre que se trate de actos y usos en curso o terminados, incoará el procedimiento de restablecimiento de la legalidad, que se tramitará y resolverá conforme a las reglas particulares”* previstas en el propio artículo 370 (*“Procedimiento de restablecimiento de la legalidad ante actuaciones en curso de ejecución o terminadas sometidas a declaración responsable o comunicación previa”*).

5. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- [1] M. Domínguez Martín. *“La transformación del control local. De la licencia urbanística a la actuación comunicada”*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, no. 51. 2017.
- [2] M. Dorronsoro Alberdi y J. Rodríguez de la Rúa Puig. *“Comunicaciones previas y declaraciones responsables como técnicas de intervención administrativa”*. Actualidad Administrativa. Tirant lo Blanch. 2019.
- [3] J.A. Chinchilla Peinado. *“¿La declaración responsable como nuevo paradigma de control en el ámbito urbanístico?”*. Anuario de Derecho Municipal 2020. Abril 2021.
- [4] M. Corchero Pérez Y L. Sánchez Pérez. *“La nueva regulación de la licencia urbanística y la declaración responsable en Castilla y León”*. Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, no. 132. 2015.
- [5] F. García Gómez de Mercado. *“Declaración responsable o comunicación previa como sustitutas de las licencias urbanísticas”*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, no. 54. 2020.
- [6] Guía Práctica de Aplicación sobre declaración responsable y comunicación previa en materia de urbanismo. Junta de Andalucía.
https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/03_02_guia_practica_aplicacion_dr_cp_en_materia_de_urbanismo.pdf.
- [7] S. Gavieiro González. *“Declaraciones responsables y comunicaciones: efectos y tramitación. Especial referencia al ámbito urbanístico. Análisis jurisprudencial”*. Revista vasca de administración pública, no. 118. 2020.
- [8] E. Martín Herrera. *“Regulación de la ordenación territorial y el urbanismo sostenible. Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) y la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA)”*. COATGR. Enero 2022.
<https://www.coatgr.es/wp-content/uploads/2022/05/COATGR-Libro-Regulacion-de-la-Ordenacion-Territorial-y-el-Urbanismo.pdf>.
- [9] C. Prieto Romero. *“El control a posteriori de las declaraciones responsables y comunicaciones previas por entidades privadas colaboradoras”*. Revista Digital CEMCI, no. 41. 2019.
- [10] F.J. Gracia Herrero. *“El uso de las Declaraciones Responsables para simular el cumplimiento de la legalidad urbanística”*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, no. 10. 2018.