

DETERMINACIÓN OBJETIVA DE TÍTULOS HABILITANTES EN URBANISMO: UNA GUÍA METODOLÓGICA BASADA EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA ANDALUZA

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

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

RESUMEN

En el ámbito urbanístico, la correcta determinación del título habilitante para distintas intervenciones constructivas es fundamental para asegurar la coherencia legal y la seguridad jurídica en los procedimientos. Los técnicos que trabajan en la arquitectura, edificación y el urbanismo necesitan contar con una base normativa clara y una metodología que les proporcione certidumbre y elimine cualquier ambigüedad en la aplicación de la normativa.

Este artículo aborda el desafío que supone la multiplicidad de interpretaciones y ofrece una solución clara mediante una guía metodológica estructurada.

La solución presentada consiste en un método que permite a los técnicos identificar de forma precisa qué título habilitante corresponde a cada actuación, utilizando un árbol de decisión y una tabla de clasificación basados en la normativa urbanística andaluza. De este modo, se analizan casos prácticos y se determina de manera objetiva si una intervención requiere licencia, declaración responsable o comunicación previa.

Esta guía metodológica, al basarse en la normativa andaluza, proporciona un marco fiable y replicable que elimina ambigüedades y asegura la aplicación uniforme de la normativa, brindando a los técnicos la seguridad jurídica necesaria para desempeñar su labor con confianza y precisión.

PALABRAS CLAVE: títulos habilitantes, urbanismo, seguridad jurídica, edificación, técnico competente.

1. INTRODUCCIÓN

La determinación del título habilitante necesario para la ejecución de intervenciones urbanísticas constituye uno de los aspectos más sensibles de la práctica profesional en el ámbito de la edificación. La correcta identificación del procedimiento administrativo aplicable —licencia urbanística, declaración responsable o comunicación previa— condiciona la viabilidad jurídica de las actuaciones y la seguridad de los agentes intervinientes. La progresiva generalización de la declaración responsable responde a una tendencia de simplificación administrativa y desplazamiento del control previo hacia mecanismos de control a posteriori, fenómeno ampliamente analizado por la doctrina administrativa contemporánea [1], [2].

La complejidad normativa existente y la coexistencia de distintos regímenes de intervención administrativa generan con frecuencia interpretaciones divergentes entre técnicos y administraciones. Estas discrepancias pueden provocar inseguridad jurídica, retrasos en la tramitación de expedientes y conflictos evitables en la ejecución de obras.

En este contexto, los profesionales que desarrollan su actividad en el ámbito urbanístico requieren herramientas metodológicas que permitan aplicar la normativa de forma objetiva, sistemática y reproducible. La ausencia de criterios estructurados favorece decisiones basadas en interpretaciones parciales que dificultan la homogeneidad en la aplicación del marco normativo.

Esta problemática se vincula directamente con el principio de seguridad jurídica, entendido como exigencia de previsibilidad y estabilidad en la aplicación del Derecho, que impone a la Administración la obligación de actuar conforme a criterios objetivos y verificables [5].

El presente trabajo tiene como objetivo desarrollar una guía metodológica orientada a la determinación objetiva del título habilitante aplicable a intervenciones urbanísticas. La investigación se basa en el análisis sistemático de la normativa urbanística andaluza y en la construcción de un modelo de decisión estructurado que permita transformar el contenido normativo en un procedimiento operativo para la práctica profesional. El análisis se centra específicamente en el régimen jurídico establecido por la LISTA [3] y su Reglamento General RGLISTA [4], que configuran el sistema actual de títulos habilitantes en Andalucía.

2. DESARROLLO / METODOLOGÍA

La investigación se enmarca en un enfoque cualitativo basado en el análisis sistemático de textos normativos. La metodología adoptada tiene como finalidad traducir el contenido jurídico de la normativa urbanística en un sistema de decisión aplicable a la práctica técnica. Se aplicó una metodología de análisis hermenéutico estructural orientada a la identificación de variables normativas explícitas y su posterior modelización en un sistema decisional jerarquizado.

El proceso metodológico se estructuró en tres fases principales: análisis normativo, construcción del modelo de decisión y validación conceptual del sistema.

2.1. Análisis normativo

La primera fase consistió en la revisión exhaustiva del régimen jurídico de los títulos habilitantes previsto en la normativa urbanística. El análisis se centró en la identificación de los criterios objetivos utilizados por la norma para clasificar las actuaciones sometidas a intervención administrativa.

Este proceso permitió identificar cuatro variables fundamentales que condicionan la determinación del título habilitante: la situación territorial de la actuación por la clasificación y calificación urbanística del suelo, la naturaleza de la intervención, la intensidad de la modificación introducida y la existencia de afecciones especiales derivadas de la protección patrimonial o arqueológica.

2.2. Construcción del modelo de decisión

A partir de los criterios identificados se desarrolló un modelo de decisión jerárquico que organiza la evaluación en niveles sucesivos de análisis. El modelo parte de la clasificación territorial de la actuación y progresa hacia la evaluación de la naturaleza e intensidad de la intervención, incorporando finalmente la verificación de afecciones especiales.

Este enfoque permite representar el proceso de determinación del título habilitante como un sistema estructurado de evaluación secuencial, reduciendo la ambigüedad interpretativa y facilitando la reproducibilidad de las decisiones técnicas.

El análisis parte de la técnica normativa empleada por el reglamento, basada en la enumeración positiva de supuestos y la utilización de cláusulas residuales, lo que permite su descomposición estructural y modelización operativa conforme a los criterios de calidad normativa descritos en la doctrina [6].

2.3. Validación conceptual

La coherencia interna del modelo se verificó mediante la aplicación teórica a tipologías habituales de intervención en la práctica profesional. Este análisis permitió comprobar la consistencia del sistema y detectar los puntos críticos en los que la normativa exige una evaluación más detallada.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La aplicación de la metodología desarrollada permitió obtener un modelo estructurado de clasificación de actuaciones urbanísticas basado en criterios objetivos. El sistema organiza la determinación del título habilitante mediante una secuencia lógica que integra variables tipológicas, territoriales e intensitativas, evitando aproximaciones fragmentarias o interpretaciones aisladas del texto normativo.

El modelo se materializa en un árbol de decisión que sintetiza gráficamente el proceso de evaluación secuencial. Las Figuras 1 y 2 muestran la arquitectura jerárquica del sistema propuesto, de dos casos concretos, estructurada conforme a la técnica normativa del reglamento, que articula el régimen de intervención mediante la enumeración positiva de actos sujetos a licencia y de actos sometidos a declaración responsable, complementada por una cláusula residual.

El árbol no se construye a partir de la clasificación del suelo como premisa autónoma, sino del análisis secuencial de los supuestos normativos expresamente enumerados. La identificación territorial opera como una variable decisional integrada dentro del proceso de encaje jurídico, condicionando la

aplicación de determinados apartados del artículo 293.1 del Reglamento General de la Ley 7/2021 [4], pero sin constituir el fundamento estructural del sistema.

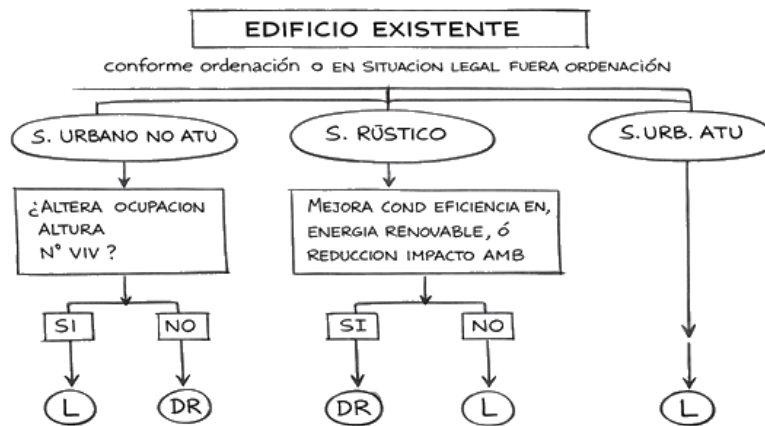


Figura 1. Árbol de decisión art. 293.1.b) RGLISTA [4]. Fuente: elaboración propia.

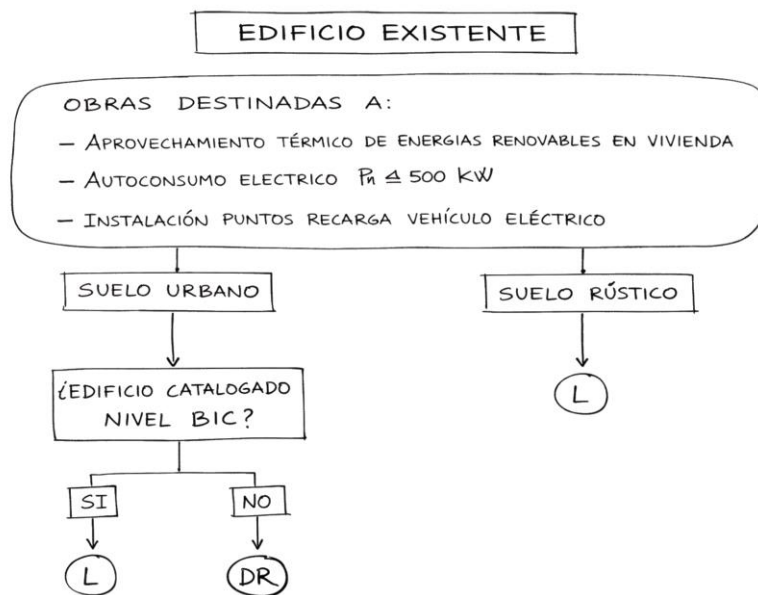


Figura 2. Árbol de decisión art. 293.1.c) RGLISTA [4]. Fuente: elaboración propia.

De este modo, el modelo reproduce la lógica interna del reglamento: en primer lugar, la identificación tipológica de la actuación; en segundo término, la verificación de su inclusión en los supuestos de licencia o declaración responsable; y finalmente, la comprobación de los condicionantes territoriales o intensitativos que puedan modular el régimen aplicable. La evaluación de la naturaleza de la intervención —obra nueva, reforma, demolición, cambio de uso o instalaciones técnicas— se integra así en una dinámica de contraste normativo que garantiza una aplicación coherente con la técnica legislativa empleada.

La intensidad de la intervención constituye el siguiente nivel de análisis. Las actuaciones que implican incremento de volumen, modificación de parámetros urbanísticos o aumento de densidad residencial tienden a situarse en regímenes de control reforzado. Por el contrario, las intervenciones de menor impacto se encuadran en procedimientos simplificados, siempre que cumplan los requisitos expresamente establecidos en la norma.

Como complemento operativo del árbol de decisión se elaboró una matriz de clasificación territorial que relaciona tipologías de actuación con el régimen administrativo aplicable. La Tabla 1 sintetiza esta matriz y permite traducir los recorridos del árbol en decisiones concretas, funcionando como instrumento de verificación final del encaje normativo.

La Tabla 1 constituye la traslación operativa del análisis realizado, evidenciando que la determinación del título habilitante no es un proceso lineal, sino el resultado de la convergencia de variables normativas interdependientes. El modelo identifica con precisión los puntos de inflexión donde una intervención se desplaza desde la declaración responsable hacia la licencia urbanística, tales como el incremento de la ocupación, la alteración de parámetros urbanísticos o la concurrencia de afecciones patrimoniales.

De este modo, la matriz no solo actúa como herramienta de consulta rápida, sino que reduce la ambigüedad interpretativa al ofrecer un marco de decisión objetivo, verificable y reproducible para el técnico competente, reforzando la seguridad jurídica necesaria en la práctica profesional.

Tabla 1. Clasificación de títulos habilitantes.

Tipología de actos urbanísticos sujetos a intervención administrativa (artículo 290 del RGLISTA [4])	Actos sujetos a LICENCIA URBANÍSTICA (artículo 291 del RGLISTA [4])	Actos sujetos a DECLARACIÓN RESPONSABLE (artículo 293.1 del RGLISTA[4])
Parcelación, segregación o división.	Las parcelaciones, segregaciones y divisiones urbanísticas en cualquier clase de suelo, salvo que estén contenidas en proyectos de reparcelación aprobados, incluidas las distintas fórmulas de propiedad horizontal contenidas en su normativa reguladora (*)	
De edificación, obras e instalaciones.	Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de nueva planta, las de ampliación, modificación, reforma o cualesquiera otras sobre las existentes que no estén sometidas a declaración responsable, las de demolición, salvo el supuesto de ruina física inminente, así como la instalación o ubicación de casas prefabricadas, caravanas fijas, casas móviles e instalaciones similares, provisionales o permanentes	

	<p>La realización de construcciones, edificaciones e instalaciones en suelo rústico vinculadas a los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro acto constructivo vinculado a la utilización racional de los recursos naturales</p>	
		<p>La realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente</p>
		<p>Las obras en edificaciones o instalaciones existentes que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no alteren los parámetros de ocupación y altura, ni conlleven incrementos en la edificabilidad o en el número de viviendas</p>
		<p>Las obras en edificaciones e instalaciones existentes que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo rústico y que tengan por objeto la mejora de las condiciones de eficiencia energética, la integración de instalaciones de energía renovable o la reducción de su impacto ambiental, siempre que no supongan obras de nueva planta o aumento de la superficie construida</p>
		<p>Los cambios de uso en edificaciones, o parte de ellas que sean conformes con la ordenación territorial y urbanística o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no incrementen el número de viviendas y el uso a implantar se encuentre dentro de los permitidos por dicha ordenación</p>
		<p>Las obras en edificaciones e instalaciones existentes en suelo urbano que se destinen a la instalación de aprovechamiento térmico de energías renovables en viviendas, la instalación de autoconsumo eléctrico con energías renovables de hasta 500 kW, y la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos, excepto en edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural</p>
		<p>Las alteraciones en la ejecución material de las obras con previa licencia urbanística otorgada, siempre que dichas modificaciones no estén sometidas a licencia urbanística</p>

		<p>La instalación o ubicación de construcciones prefabricadas e instalaciones similares en suelo urbano, cuando acrediten un carácter provisional y temporal y para su puesta en funcionamiento requieran exclusivamente obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no precisen proyecto de acuerdo con la legislación vigente</p>
De urbanización.	<p>Las obras de vialidad y de infraestructuras, servicios y otros actos de urbanización, que deban realizarse al margen de proyectos de urbanización debidamente aprobados, con la salvedad de lo dispuesto expresamente por la Ley para los actos promovidos por Administraciones Públicas</p>	
De ocupación y de utilización.	<p>La ocupación y la utilización de las edificaciones o instalaciones existentes, así como la modificación de su uso total o parcial, ubicadas en suelo rústico o en suelo urbano sometido a actuación de transformación urbanística</p>	
		<p>La ocupación o utilización de las edificaciones o instalaciones amparadas en licencia previa o declaración responsable de obras, siempre que se encuentren terminadas y ajustadas a estas y su destino sea conforme a la normativa de aplicación</p> <p>La ocupación y utilización en edificaciones existentes que, sin disponer de título habilitante para dicha ocupación o utilización, sean conformes con la ordenación vigente o se encuentren en situación legal de fuera de ordenación, situadas en suelo urbano no sometido a actuaciones de transformación urbanística, siempre que no hayan sido objeto de obras posteriores realizadas sin licencia o presupuesto habilitante</p>
De otras actuaciones urbanísticas estables.	<p>Los movimientos de tierra, incluidos los desmontes, abancalamientos, las excavaciones y explanaciones y aquellos otros que excedan de la práctica ordinaria de labores agrícolas</p>	
	<p>Las talas en masas arbóreas y vegetación arbustiva, así como de árboles aislados, que sean objeto de protección por los instrumentos de ordenación urbanística</p>	
	<p>La instalación de invernaderos en suelo rústico cuando conlleve algún tipo de estructura portante con exclusión de los domésticos o de escasa entidad en cuanto a sus características o superficie afectada</p>	
	<p>La apertura de caminos y accesos a parcelas en suelo rústico, así como su modificación o pavimentación salvo las autorizadas por el organismo competente en materia agraria, forestal o análoga</p>	
<p>Los cierres, muros y vallados permanentes de fincas y parcelas en suelo rústico</p>		

	Las actuaciones de construcción o instalación de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos energéticos, incluidos los vinculados a la generación mediante fuentes energéticas renovables, y sus infraestructuras de evacuación, sean de promoción pública o privada, y la construcción de obras de infraestructura (**)	
		Los trabajos previos a la construcción, tales como sondeos, prospecciones, catas, ensayos y limpieza de solares
		Los trabajos de investigación relacionados con actividades mineras que no afecten a la configuración de los terrenos ni comporten movimientos de tierra sujetos a licencia urbanística
		Los movimientos de tierras y explanaciones en suelo urbano que no se encuentre en una Zona Arqueológica o de Servidumbre Arqueológica y que sean independientes de proyectos de urbanización, edificación o construcción, en cuyo caso seguirán el régimen previsto para estos
De usos y obras provisionales.	Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase que tengan un carácter provisional y los usos provisionales que no requieran la realización de obras	
De demolición.	La demolición total o parcial de construcciones o edificaciones sujetas a un régimen de protección por la legislación de patrimonio histórico, por los instrumentos de ordenación territorial o por los instrumentos de ordenación urbanística, o que estén incluidas en el entorno o en el ámbito establecido de un bien protegido	La demolición total o parcial de construcciones o edificaciones (resto)
	Cualesquiera otras obras, construcciones, edificaciones, instalaciones, infraestructuras y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, salvo que se sometan a declaración responsable o se traten de actos no sujetos a licencia	

(*) No será necesaria licencia para la división horizontal del inmueble cuando el número y características de los elementos susceptibles de aprovechamiento independiente sean los que resulten de la licencia de obras que autorice la construcción de las edificaciones que integren aquella, entendiéndose implícita con la misma

(**) Tales como: las presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, infraestructuras de regadíos, vías privadas, puertos de abrigo, diques de protección y defensa del litoral, accesos a playas, bahías y radas, y, en general, cualquier tipo de obras o usos que afecten a la configuración del territorio

La tabla evidencia que la determinación del título habilitante no depende exclusivamente de la tipología de la intervención, sino de la interacción entre la intensidad de la actuación y la situación territorial. Finalmente, la presencia de protección patrimonial o arqueológica introduce un factor corrector que puede desplazar la actuación hacia regímenes de mayor control administrativo.

La discusión de los resultados pone de manifiesto que muchas controversias interpretativas en la práctica profesional se originan en la aplicación aislada de criterios parciales. El modelo desarrollado

propone un enfoque integral que combina simultáneamente las variables relevantes, permitiendo una clasificación más coherente y sistemática.

Asimismo, el análisis evidencia que determinadas tipologías de intervención requieren evaluaciones específicas debido a su complejidad jurídica. Estas zonas de incertidumbre no constituyen fallos del modelo, sino reflejos de la propia estructura de la normativa.

Desde una perspectiva más amplia, el sistema propuesto presenta potencial de adaptación a otros marcos normativos con estructuras similares, lo que refuerza su valor como herramienta metodológica transferible.

4. CONCLUSIONES

El trabajo ha desarrollado un modelo metodológico orientado a la determinación objetiva del título habilitante aplicable a intervenciones urbanísticas, transformando la estructura normativa vigente en un sistema de decisión jerarquizado y operativamente aplicable.

Los resultados obtenidos evidencian que la sistematización de la técnica normativa —basada en la enumeración positiva de actos sujetos a licencia y declaración responsable— permite traducir el contenido reglamentario en un procedimiento secuencial verificable. La aplicación de criterios estructurados reduce la ambigüedad interpretativa y refuerza la seguridad jurídica en la práctica profesional, especialmente en aquellos supuestos donde convergen variables territoriales, tipológicas e intensitativas.

Entre las principales aportaciones del estudio destacan la identificación de los puntos de inflexión que determinan el desplazamiento entre regímenes administrativos, la construcción de un procedimiento reproducible de toma de decisiones y la formulación de una herramienta gráfica y matricial que facilita la aplicación coherente del marco regulador andaluz. La identificación de estos puntos de inflexión refleja la tensión estructural entre técnicas de control previo y control a posteriori, característica del modelo actual de intervención administrativa [1].

Asimismo, la metodología desarrollada presenta potencial de evolución mediante la incorporación de nuevos supuestos prácticos, su contraste con otras ordenanzas municipales y su eventual integración en sistemas digitales de apoyo a la gestión técnica y administrativa.

En conjunto, el trabajo contribuye a consolidar un enfoque sistemático en la determinación de títulos habilitantes, fortaleciendo la conexión entre norma y práctica profesional y ofreciendo un instrumento objetivo que favorece la homogeneidad interpretativa y la seguridad jurídica en el ejercicio técnico.

5. ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

LISTA

Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía

RGLISTA

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
DR	Declaración Responsable
L	Licencia Urbanística
BIC	Bien de Interés Cultural.

6. BIBLIOGRAFÍA

- [1] M. Sánchez Morón, Derecho Administrativo. Parte general, 14ª ed., Madrid: Tecnos, 2022.
- [2] L. Parejo Alfonso, “La declaración responsable y el nuevo modelo de control administrativo”, Revista de Administración Pública, nº 190, pp. 11–48, 2013.
- [3] España, Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, nº 233, 3 diciembre 2021.
- [4] España, Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, nº 235, 9 diciembre 2022.
- [5] E. García de Enterría y T. R. Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 18ª ed., vol. I, Madrid: Civitas–Thomson Reuters, 2019.
- [6] A. Betancor Rodríguez, Calidad normativa y técnica legislativa, Madrid: Iustel, 2014.
- [7] Ayuntamiento de Málaga, Ordenanza municipal de tramitación de licencias urbanísticas, declaraciones responsables y demás medios de intervención en el uso del suelo y la edificación (OMLU), Boletín Oficial de la Provincia de Málaga, 29 diciembre 2025, Edicto 5158/2025.
- [8] E. Martín Herrera, Regulación de la ordenación territorial y el urbanismo: Texto refundido de la ley del suelo y rehabilitación urbana (TRLSRU) y de la Ley 7/2021, Granada: Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Granada, 2024.
- [9] E. Martín Herrera, “La protección de la legalidad urbanística: Restablecimiento del orden jurídico perturbado y reposición de la realidad física alterada”, en M. A. Torres López y E. Arana García (eds.), La disciplina urbanística en Andalucía, Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, pp. 232–268.
- [10] T. R. Fernández Rodríguez, La discrecionalidad administrativa y su control, Madrid: Civitas, 2017.
- [11] España, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado, 2015.