

**Subcapítulo II. La disciplina urbanística preventiva. Los actos sujetos a licencia urbanística. La nueva figura de la declaración responsable.**

Elena Yust Escobar

## SUMARIO

II.1	INTRODUCCIÓN. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA PREVENTIVA .....	833
II.2	LOS ACTOS SUJETOS A LICENCIA URBANÍSTICA .....	834
II.3	ACTOS EXCLUIDOS DEL DEBER DE OBTENER LICENCIA .....	849
II.4	OTRAS AUTORIZACIONES SECTORIALES .....	851
II.5	LA NUEVA FIGURA DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE .....	853

## **Subcapítulo II. La disciplina urbanística preventiva. Los actos sujetos a licencia urbanística. La nueva figura de la declaración responsable.**

### **II.1. INTRODUCCIÓN. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA PREVENTIVA**

Cabe comenzar recordando que la licencia urbanística es una técnica tradicional de control preventivo a través de la cual la Administración municipal realiza un control reglado de legalidad sobre las obras o usos del suelo o cualquier acto de transformación urbanística, con carácter previo a su realización.

Se trata por tanto de una técnica integrante de la disciplina urbanística y así lo reconoce nuestra legislación autonómica (artículo 168 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, -LOUA en adelante-) al enunciar las potestades administrativas que integran la Disciplina Urbanística: la intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, la inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva, la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado y finalmente la sanción de las infracciones.

Debe tenerse en cuenta que la capacidad de dirigir o pilotar la acción administrativa depende de su control por la propia administración. En ese sentido, como en tantas otras materias, cabe destacar la importancia de la prevención, de la disciplina que actúa con carácter previo, sobre las otras potestades de la disciplina “castigadora” que actúan a posteriori a través de los procedimientos de protección de la legalidad y sancionadores, una vez que las actuaciones ilegales ya se han consumado y tienen difícil remedio, y ya han causado un daño a veces irreversible sobre el territorio de nuestra Comunidad Autónoma.

El objetivo de ese control previo está encaminado precisamente a evitar la ejecución de actuaciones que se aparten de lo establecido en la legislación y el planeamiento urbanísticos. Dicho control previo constituye cada vez una labor más compleja para la Administración teniendo en cuenta la intensa proliferación de normas aprobadas en las últimas décadas que regulan materias con incidencia en los actos de construcción y edificación solicitados por los particulares: baste citar la extensión de normas autonómicas y municipales en

materia medioambiental destinadas al control de la contaminación, los vertidos, la emisión de ruidos... y cuyo control se ejerce fundamentalmente en el ámbito de la licencia de actividad; las normas en materia de accesibilidad y eliminación de barreras urbanísticas y arquitectónicas...

Es destacable que precisamente es en materia de licencias donde la LOUA ha sido objeto de mayor desarrollo a través del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, lo que pone de manifiesto la importancia que desde nuestra Comunidad Autónoma se da a la disciplina que actúa con carácter preventivo.

El control preventivo exige por tanto que la licencia debe ser solicitada con carácter previo a la realización de las obras o implantación o modificación de usos urbanísticos, para que la Administración verifique su ajuste a la legalidad urbanística (legislación y planeamiento), y no sólo esto, sino que además deberá obtenerse la autorización administrativa correspondiente.

Como expresa el artículo 11.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

Vemos cómo en nuestra vigente legislación estatal son mínimas las alusiones a dicha técnica de intervención en el ejercicio del derecho de propiedad, reconociendo expresamente a la legislación autonómica la competencia en la regulación de la misma. En efecto, la licencia como técnica de control preventivo corresponde a la Administración Local. Así lo reconoce la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 61/1997) en relación al TRLS92.

Si bien se desarrollará a lo largo del presente artículo, conviene aquí destacar que la técnica tradicional de la licencia ha sufrido en los últimos años un fuerte proceso de revisión con la introducción de las figuras de la comunicación previa y la declaración responsable por la legislación en materia del libre acceso a las actividades y servicios, quizás motivadas por la anteriormente citada proliferación de normas que han provocado una excesiva burocracia administrativa y dilatación en los tiempos para la obtención de las autorizaciones.

## **II.2. LOS ACTOS SUJETOS A LICENCIA URBANÍSTICA**

La regulación de aquellas actuaciones que están sometidas al deber de obtener licencia es tradicional en nuestro ordenamiento jurídico. Ya el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de disciplina urbanística, en desarrollo del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976 (TRLR-1976), establecía en su artículo 1 un listado pormenorizado de los actos sujetos a licencia:

*“Estarán sujetos a previa licencia, sin perjuicio de las autorizaciones que fueren procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable, los siguientes actos:*

- 1. Las obras de construcción de edificaciones e instalaciones de todas clases de nueva planta.*
- 2. Las obras de ampliación de edificios e instalaciones de todas clases existentes.*
- 3. Las de modificación o reforma que afecten a la estructura de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.*
- 4. Las de modificación del aspecto exterior de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.*
- 5. Las obras que modifiquen la disposición interior de los edificios, cualquiera que sea su uso.*
- 6. Las obras que hayan de realizarse con carácter provisional a que se refiere el apartado 2 del artículo 58 del Texto Refundido de la Ley del suelo, en adelante Ley del Suelo.*
- 7. Las obras de instalación de servicios públicos.*
- 8. Las parcelaciones urbanísticas.*
- 9. Los movimientos de tierra, tales como desmontes, explanación, excavación y terraplenado, salvo que tales actos estén detallados y programados como obras a ejecutar en un proyecto de urbanización o de edificación aprobado o autorizado.*
- 10. La primera utilización u ocupación provisional de los edificios e instalaciones en general.*
- 11. Los usos de carácter provisional a que se refiere el apartado 2 del artículo 58 de la Ley de Suelo.*
- 12. El uso del vuelo sobre las edificaciones e instalaciones de todas clases existentes.*
- 13. La modificación del uso de los edificios e instalaciones en general.*
- 14. La demolición de las construcciones, salvo en los casos declarados de ruina inminente.*
- 15. Las instalaciones subterráneas dedicadas a aparcamientos, actividades industriales, mercantiles o profesionales, servicios públicos o cualquier otro uso a que se destine el subsuelo.*
- 16. La corta de árboles integrados en masa arbórea que este enclavada en terrenos para los que exista un plan de ordenación aprobado.*
- 17. La colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública.*
- 18. Y, en general, los demás actos que señalen los planes, normas u ordenanzas.”*

Cabe destacar, cómo ya el reglamento estatal hace referencia a la necesidad de obtención de otras autorizaciones sectoriales con independencia de la preceptiva licencia.

Dicho artículo contiene una relación bastante detallada y exhaustiva que ha servido de herencia a las posteriores legislaciones autonómicas.

En nuestra Comunidad Autónoma la regulación de los actos sujetos a licencia urbanística se encuentra contenida en el artículo 169 de la LOUA, estructurados en 6 apartados más uno abierto a integrar reglamentariamente y por los planes urbanísticos :

*“1. Están sujetos a previa licencia urbanística municipal, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes con arreglo a esta Ley o a la legislación sectorial aplicable, los actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y, en particular, los siguientes:*

- a) Las parcelaciones urbanísticas a que se refiere la sección sexta del Capítulo II del Título II de la presente Ley, salvo que estén contenidas en proyectos de reparcelación aprobados o sean objeto de declaración de innecesariedad de la licencia.*
- b) Los movimientos de tierra, la extracción de áridos, la explotación de canteras y el depósito de materiales.*
- c) Las obras de vialidad y de infraestructuras, servicios y otros actos de urbanización, que deban realizarse al margen de proyectos de urbanización debidamente aprobados.*
- d) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior, y las de demolición de las existentes, salvo el supuesto de ruina física inminente.*
- e) La ocupación y la primera utilización de los edificios, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación de su uso.*
- f) Las talas en masas arbóreas y vegetación arbustiva, así como de árboles aislados, que sean objeto de protección por los instrumentos de planeamiento.*
- g) Cualesquiera otros actos que se determinen reglamentariamente o por el correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística.*

*2. Están también sujetos a previa licencia urbanística municipal los actos de construcción, edificación y uso del suelo o del subsuelo que realicen los particulares en terrenos de dominio público, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deba otorgar la Administración titular de dicho dominio.*

*3. No están sujetas a previa licencia las obras que sean objeto de las órdenes de ejecución, a las que se refiere el artículo 158.*

4. A los efectos de esta Ley, cuando los actos de construcción o edificación, instalación y uso del suelo sean promovidos por los Ayuntamientos en su propio término municipal, el acuerdo municipal que los autorice o apruebe estará sujeto a los mismos requisitos y producirá los mismos efectos que la licencia urbanística, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen local.

5. Serán nulas de pleno derecho las licencias, órdenes de ejecución o los acuerdos municipales a los que hace referencia el apartado anterior, que se otorguen contra las determinaciones de la ordenación urbanística cuando tengan por objeto la realización de los actos y usos contemplados en el artículo 185.2 de esta Ley.

Dicho artículo ha sido objeto de desarrollo reglamentario a través del correspondiente artículo 8 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía (en adelante RDU), que establece:

*“Artículo 8. Actos sujetos a licencia urbanística municipal.*

*Están sujetos a previa licencia urbanística municipal, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes de acuerdo con la **Ley 7/2002, de 17 de diciembre**, o con la legislación sectorial aplicable, todos los actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y, en particular, los siguientes:*

- a) *Las parcelaciones urbanísticas a que se refiere la sección sexta del Capítulo II del Título II de la **Ley 7/2002, de 17 de diciembre**, salvo que estén contenidas en proyectos de reparcelación aprobados o sean objeto de declaración de innecesariedad de la licencia.*

*Conforme a lo dispuesto en el artículo 66 de la **Ley 7/2002, de 17 de diciembre**, se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquellos en los que, mediante la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno, fincas, parcelas, o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación. En tales casos será también de aplicación lo dispuesto en la legislación para las parcelaciones urbanísticas según la clase de suelo de la que se trate.*

*Igualmente, tendrán la consideración de actos reveladores de posible parcelación urbanística, la transmisión intervivos de cuotas proindiviso de fincas clasificadas como suelo no urbanizable, cuando a cada uno de los titulares corresponda teóricamente una parte de superficie inferior a la mayor de las fijadas en la ordenación urbanística y territorial vigente, como parcela mínima edificable o divisible, según el resultado de aplicar a la total superficie del inmueble objeto de alteración, el porcentaje que represente cada cuota indivisa enajenada. El mismo régimen se aplicará a las transmisiones de acciones, participaciones u otros derechos societarios que produzcan el mismo resultado, así como*

a las divisiones horizontales. En estos actos reveladores de parcelación urbanística, se requerirá la correspondiente licencia urbanística o declaración de innecesariedad, debiendo esta última condicionarse resolutoriamente al cumplimiento de las previsiones fijadas en el instrumento de planeamiento urbanístico, o en su caso, aquellas que garanticen la no inducción a la formación de nuevos asentamientos. Los Notarios y Registradores de la Propiedad, para autorizar e inscribir respectivamente las escrituras públicas de estos actos o negocios jurídicos, exigirán el previo otorgamiento de licencia urbanística o declaración de innecesariedad, debiendo los primeros testimoniarlo en las correspondientes escrituras públicas.

- b) Los movimientos de tierra, incluidos los desmontes, abancalamientos, las excavaciones y explanaciones así como la desecación de zonas húmedas y el depósito de vertidos, residuos, escombros, y materiales ajenos a las características del terreno o de su explotación natural, salvo el acopio de materiales necesarios para la realización de obras ya autorizadas por otra licencia, sin perjuicio de las pertinentes autorizaciones para la ocupación del dominio público.
- c) Las obras de vialidad y de infraestructuras, servicios y otros actos de urbanización, que deban realizarse al margen de proyectos de urbanización debidamente aprobados, de conformidad con lo previsto en el artículo 98.1 de la **Ley 7/2002, de 17 de diciembre**.
- d) Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior, y las de demolición de las existentes, salvo el supuesto de ruina física inminente.
- e) La ocupación y la utilización de los edificios, o elementos susceptibles de aprovechamiento independiente, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación de su uso total o parcial.
- f) Las talas en masas arbóreas y vegetación arbustiva, así como de árboles aislados, que sean objeto de protección por los instrumentos de planeamiento.
- g) La utilización del suelo para el desarrollo de actividades mercantiles, industriales, profesionales, de servicios u otras análogas.
- h) La instalación de invernaderos cuando conlleve algún tipo de estructura portante con exclusión de los domésticos o de escasa entidad en cuanto a sus características o superficie afectada.
- i) La instalación o ubicación de casas prefabricadas, caravanas fijas e instalaciones similares, provisionales o permanentes, excepto que se efectúen dentro de campamentos de turismo o camping legalmente autorizados y en zonas expresamente previstas para dicha finalidad en el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico.



- j) La apertura de caminos y accesos a parcelas en suelo al que sea de aplicación el régimen de suelo no urbanizable, así como su modificación o pavimentación salvo las autorizadas por el organismo competente en materia agraria.
- k) La colocación de carteles, paneles, anuncios y vallas de propaganda visibles desde la vía pública, siempre que no estén en locales cerrados; quedan a salvo los carteles a que hace referencia el artículo 29.
- l) Las instalaciones y construcciones de carácter temporal destinadas a espectáculos y actividades recreativas.
- ll) Cualquier intervención en edificios declarados como bienes de interés cultural, catalogados o protegidos, no comprendida en los demás apartados de este artículo.
- m) Los cierres, muros y vallados permanentes de fincas y parcelas.
- n) La extracción de áridos, aunque se produzca en terrenos de dominio público y estén sujetos a concesión o autorización administrativa.
- ñ) Las actividades extractivas, incluidas las minas, graveras y demás extracciones de tierras, líquidos, y de cualquier otra materia, así como las de sondeo en el subsuelo, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que sean requeridas por la legislación de minas y aguas.
- o) Las antenas y otros equipos de comunicaciones, así como las canalizaciones y tendidos de distribución de energía.
- p) La construcción de obras de infraestructura, tales como: producción de energías renovables, 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, sin perjuicio de lo dispuesto en artículo 10.
- q) Cualesquiera otros actos que se determinen por el correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística.”

En muy estrecha relación con el artículo 8 del RDU, a su vez el artículo 7 regula de manera novedosa las tipologías de licencias urbanísticas, estableciendo lo siguiente:

*“Artículo 7. Tipología de licencias urbanísticas.*

*Tendrán la consideración de licencias urbanísticas las siguientes:*

- a) *De parcelación. La licencia de parcelación tiene por finalidad comprobar que la alteración propuesta del inmueble se ajusta a la legislación urbanística y a los instrumentos de planeamiento aplicables. Salvo en los supuestos legales de innecesariedad de la licencia, toda alteración de la superficie de un inmueble estará sujeta a la previa obtención de licencia de parcelación.*

- b) *De urbanización. Tiene por finalidad comprobar que las actuaciones de transformación del suelo se ajustan a la legislación urbanística y a los instrumentos de planeamiento aplicables. No serán objeto de licencia de urbanización, las obras comprendidas en proyectos de urbanización previamente aprobados, ni las complementarias a la edificación contenidas en el proyecto de edificación.*
- c) *De edificación, obras e instalaciones. Tiene por finalidad comprobar que las actuaciones previstas son conformes a lo dispuesto en la legislación y en el planeamiento urbanístico vigente.*
- d) *De ocupación y de utilización. Tienen por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio, o parte del mismo, es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación.*

*Cuando se trate de edificios para los que haya sido otorgada licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, tendrá por objeto, además, comprobar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada.*

*La licencia de ocupación se exigirá cuando el uso previsto sea el de vivienda, y la licencia de utilización en los demás supuestos.*

- e) *De otras actuaciones urbanísticas estables. A los efectos de este Reglamento, tendrán la consideración de otras actuaciones urbanísticas estables, las que no implican ni urbanización ni edificación pero tienen carácter permanente, independientemente de su duración, tales como los supuestos indicados en los párrafos b), f), h), i), j), k), l), m) n), ñ) y o) del artículo 8.*
- f) *De usos y obras provisionales. Con carácter excepcional, siempre que no dificulte la ejecución del correspondiente instrumento de planeamiento, se puede otorgar licencia para el desarrollo de usos u obras provisionales no previstas en el plan, en los términos fijados en las Leyes y en este Reglamento. Esta licencia tiene por finalidad comprobar que los usos y obras provisionales no están expresamente prohibidos por la legislación urbanística o sectorial, ni por el planeamiento general. Dichas licencias de usos y obras provisionales, que tendrán acceso al Registro de la Propiedad de acuerdo con lo previsto en el artículo 34 de la **Ley 7/2002, de 17 de diciembre**, no generarán derecho a indemnización en el caso de ser necesario su cese o demolición a requerimiento municipal, al amparo de la normativa urbanística o sectorial que sea de aplicación. Asimismo, quedará sujeta a la prestación de garantía por importe correspondiente a la restitución al estado original.*
- g) *De demolición. Tiene por objeto la realización de obras de demolición de edificios, construcciones o instalaciones.”*

En relación con los actos sujetos a licencia vemos cómo la enumeración de actuaciones sujetas a licencia urbanística contempladas en el RDU, amplía considerablemente la recogida en el art. 169. 1. de la LOUA. Algunos de los nuevos actos que se han incluido ya se encontraban recogidos en el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de disciplina urbanística, en desarrollo del texto refundido

de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976 (TRLS76). Otros proceden de doctrinas jurisprudenciales consolidadas. Y otros se han incorporado para dar respuestas a supuestos planteados más recientemente como consecuencia de la implantación de nuevas tecnologías o instalaciones (antenas, invernaderos, casas prefabricadas...).

Destacar que a pesar de su extensión, tanto la LOUA como el RDUa establecen un listado de actuaciones meramente enunciativo y no exhaustivo, incluso algún autor ha señalado que es ejemplificativo. En primer lugar porque tal y como se indica al inicio del artículo 169 de la LOUA, están sujetos a licencia *“todos los actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo”*.

En segundo lugar por la referencia final que hace el **artículo** 169.1) de la LOUA que establece: «Cualquiera otros actos que se determinen reglamentariamente o por el correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística». La propia **jurisprudencia** estima el carácter de *numerus apertus* de los mencionados preceptos: **Sentencia del Tribunal Supremo** de 25 de septiembre de 1992 y Sentencia del **Tribunal Superior de Justicia** de Extremadura de 3 de marzo de 1994.

Es curioso cómo el listado de actos sujetos a licencia está encabezado por las **licencias de parcelación**. En el fondo de la cuestión, subyace en el legislador andaluz la preocupación por el control preventivo de aquellas actuaciones que puedan inducir a parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable con la consiguiente formación de núcleos de población irregulares, dada la extensa proliferación que han tenido en las últimas décadas en nuestra Comunidad Autónoma y que constituyen un problema territorial, paisajístico y medioambiental de primer orden.

Esta preocupación se pone de manifiesto en primer lugar por la imposición que se ha hecho a Notarios y Registradores de la Propiedad, no pudiendo autorizarse ni inscribirse Escritura Pública alguna en la que se contenga acto de parcelación sin la aportación de la preceptiva licencia, o de la declaración de su innecesariedad, que los Notarios deberán testimoniar en la escritura correspondiente.

Dicha obligación es contemplada igualmente en nuestra legislación estatal:

Artículo 26.2 segundo párrafo del Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se regula el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana: *“En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción”*. *“Los notarios y registradores de la propiedad harán constar en la descripción de las fincas, en su caso, su cualidad de indivisibles”* y artículo 27.4 del mismo cuerpo legal: *“4. Con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto,*

*cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. Los notarios remitirán a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o en soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento. Esta copia no devengará arancel.”*

Como medida de control adicional se ha impuesto la obligación de presentación en el Ayuntamiento de la Escritura Pública en la que se contenga el acto de parcelación, hasta el punto de que su no presentación determina la caducidad de la licencia o de la declaración de innecesariedad por ministerio de la Ley.

Destacar por otro lado la extensión del artículo 8 del RDU que desarrolla las parcelaciones urbanísticas como actos sujetos a licencia. Por un lado recoge los supuestos de parcelación urbanística del artículo 166 de la LOUA (la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno, fincas, parcelas...), incorporando otros nuevos: *“la transmisión intervivos de cuotas proindiviso de fincas clasificadas como suelo no urbanizable, cuando a cada uno de los titulares corresponda teóricamente una parte de superficie inferior a la mayor de las fijadas en la ordenación urbanística y territorial vigente, como parcela mínima edificable o divisible, según el resultado de aplicar a la total superficie del inmueble objeto de alteración, el porcentaje que represente cada cuota indivisa enajenada”*.

Se introduce este nuevo supuesto con objeto de fijar un criterio objetivo que permita a los Notarios y Registradores fundamentar la exigencia de la acreditación de la licencia de parcelación o declaración de innecesariedad.

En la práctica podríamos añadir otros actos reveladores de parcelación urbanística como la no correspondencia de la segregación con la rentabilidad económica de la explotación agraria, en función de otras de similares características, clima y calidad de suelo en la zona geográfica. O la existencia de publicidad en los terrenos o de anuncios relativos a oferta de venta de los mismos que no contengan la autorización de la Administración.

Por otra parte hay que señalar que quedan exceptuados del deber de obtener licencia de parcelación las contenidas en proyectos de reparcelación ya aprobados por un lado, y los supuestos legales de declaración de innecesariedad. Curiosamente tras realizar un recorrido tanto por la LOUA como por el RDU, no encontramos ningún supuesto legal de declaración de innecesariedad, de tal forma que serán los Ayuntamientos los encargados de regular tales supuestos, bien a través de los instrumentos de planeamiento o de sus ordenanzas municipales. En la práctica, como ejemplo de actos sujetos a declaración de innecesariedad de licencia nos encontramos con las agregaciones o segregaciones de fincas de naturaleza puramente agraria, condición que deberá acreditarse en el procedimiento para su otorgamiento. Cabe aquí señalar como el artículo 66 de la LOUA ha establecido que se considera parcelación urbanística en suelo no urbanizable, y no segregación de naturaleza agraria *“la división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en la **legislación***

**agraria, forestal o de similar naturaleza, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos**". Vemos como el matiz que determina la existencia o no de parcelación urbanística es la posibilidad futura de formación de un nuevo núcleo de población, que dependerá de numerosos factores como la existencia de accesos, de edificaciones próximas, de servicios urbanísticos (agua, energía eléctrica...)....

En consecuencia, las parcelas mínimas edificables y el concepto de núcleo de población, en el régimen urbanístico del suelo no urbanizable, no es necesariamente coincidente con la eventual división rústica propia de las unidades mínimas de cultivo.

Otra cuestión a tratar es si están sujetas a licencia las agregaciones/agrupaciones de parcelas y si es necesaria su acreditación para la inscripción en el Registro de la Propiedad ya que el artículo 66 de la LOUA sobre parcelaciones sólo habla de segregaciones.

El art. 66.1 de la LOUA no define expresamente el concepto de parcelación, sino que describe los actos de división que se consideran como tal en cada clase de suelo, de forma que las parcelaciones descritas en el art. 66 LOUA siempre hacen referencia a la división de fincas, no haciendo ninguna referencia a la agregación de parcelas.

No obstante, el art.7.a) del RDUa establece que están sujetos a licencia o declaración de innecesariedad todos los supuestos de alteración en la superficie de la finca, por lo que entendemos incluidas las agrupaciones y agregaciones.

Una interpretación lógica del citado artículo supone que no estén sujetas a licencia urbanística aquellas agrupaciones que no tengan finalidades urbanísticas, tales como las agrupaciones de fincas que tengan por objeto finalidades agrarias, estando en tal caso sometidas a declaración de innecesariedad.

Respecto a la necesidad de acreditación de la licencia para la inscripción en el Registro de la Propiedad de dichos actos, y tras analizar los artículos 66.4 de la LOUA y el artículo 26.2 del Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de Octubre, por el que se regula el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, la exigencia de licencia o declaración de innecesariedad en los supuestos de agregación de fincas no se contempla expresamente como requisito para la autorización e inscripción en el Registro de la Propiedad de las escrituras públicas comprensivas de dichos actos.

Si bien la legislación urbanística autonómica puede determinar los actos sometidos al deber de obtención de licencia, es a la legislación estatal en materia hipotecaria a la que corresponde fijar los supuestos en que debe acreditarse el otorgamiento de previa licencia para que el acto sujeto a la misma tenga acceso al Registro de la Propiedad.

No obstante, el artículo 18 de la Ley Hipotecaria establece que sólo pueden ser objeto de inscripción los actos válidos, y ya hemos explicado la necesaria sujeción a licencia de cualquier acto de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y vuelo, y en particular, como detalla el RDUa, "cualquier acto de alteración de la superficie del inmueble".

En relación a las **licencias de urbanización** cabe señalar que las mismas comprenden aquellas obras de vialidad, infraestructuras, servicios...que deban realizarse al margen de proyectos de urbanización aprobados que sean consecuencia del normal desarrollo de la ejecución del planeamiento. Así mismo, cuando se trate de obras complementarias a proyectos de edificación, las mismas se incorporarán en la correspondiente licencia de obras de edificación.

Por lo que se refiere a las **licencias de edificación, obras e instalaciones** que incluyen tanto a las obras de nueva planta como a las de modificación o reforma de las mismas, constituyen el supuesto paradigmático de actuación sometida al control administrativo previo.

Cabe señalar aquí la tradicional distinción entre las licencias para obras mayores y menores, que ya contemplaba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales en su artículo 9. La definición más exacta de lo que se consideran obras mayores y menores tradicionalmente se ha realizado por la administración local mediante las correspondientes ordenanzas municipales que regulan la tramitación de las licencias urbanísticas.

Existe la definición comúnmente aceptada en la práctica de obras menores como aquellas de menor entidad que no afectan a la estructura del edificio, al aspecto exterior del inmueble, las que no modifican la distribución interior, las que no introducen cambios de uso, y las que no afecten a elementos catalogados.

En la práctica, la incidencia del tipo de obras influye básicamente en la tramitación de los procedimientos de otorgamiento de licencias, resultando que para las obras menores los plazos para la resolución de los expedientes se reducen, así como la documentación técnica y administrativa a aportar.

En relación con lo anterior cabe indicar que la Jurisprudencia ha matizado que para las obras mayores se necesita proyecto técnico y para las menores no.

Destacar por último que dada la escasa entidad de las obras menores, en general la licencia de obra menor ha sido sustituida por la figura de la declaración responsable.

En lo que respecta a la regulación que hace el RDU de la **licencia de ocupación o utilización**, como novedad cabe citar en primer lugar la diferenciación de la denominación que establece en función del uso del edificio, utilizándose el término de “ocupación” cuando el uso es el de vivienda, y el de “utilización” en los demás casos. Además se ha eliminado el concepto comúnmente empleado en la práctica de “primera ocupación”, dado que el control ejercido por la misma se refiere no sólo a la primera puesta en uso de los edificios, sino también a su puesta en funcionamiento tras posteriores obras de modificación o reforma.

En la práctica tradicional de los Ayuntamientos el objeto de la licencia de ocupación ha sido comprobar que la obra ejecutada se adecuaba a la que obtuvo licencia. No obstante el RDU la ha concebido como una técnica de control del uso de los edificios, sin que necesariamente tenga que estar vinculada a la existencia de licencia de obras previa.

En efecto, la definición efectuada por el artículo 7.d) del RDUa dimana por un lado de la regulación establecida por el artículo 21.2.d) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que establece que el objeto de dicha licencia es comprobar que el edificio puede destinarse a determinado uso, por estar situado en zona apropiada y reunir condiciones técnicas de seguridad y salubridad, y, en su caso, que se ha cumplido con la urbanización simultánea.

Igualmente la definición efectuada en el citado artículo reglamentario recoge la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (STS de 8 de noviembre de 2003), relativa a que la licencia de primera ocupación de un edificio, tiene una doble finalidad, por un lado, verificar si el edificio reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad y puede habilitarse para el uso a que se destina y por otro, constatar si la obra ejecutada se ajusta en realidad a la licencia de obras concedida.

Así, señala el artículo 7.d) del RDUa que las licencias de ocupación y de utilización *“tiene por objeto comprobar que el uso previsto para un edificio, o parte del mismo, es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación”*.

Tal y como señalaba MORA HIDALGO J.J., en las *“Jornadas sobre el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía”*, dicha comprobación no tiene como presupuesto necesario para su otorgamiento que la edificación para la que se solicita haya sido objeto de una previa licencia de obras, pudiendo otorgarse, en consecuencia, en edificaciones que carecen de dicha licencia.

Expresamente se contempla esta posibilidad tanto en el párrafo segundo del artículo 7.d), como en el artículo 13 del RDUa. Este último, cuando regula la documentación necesaria para el inicio del procedimiento de otorgamiento de licencia distingue, para las licencias de ocupación o utilización, según las edificaciones hayan obtenido previa licencia de obras (certificado final de obras) , o por el contrario, se trate de edificaciones que no precisen de dichas licencias por encontrarse ya ejecutadas y en condiciones de uso sin necesidad de reforma alguna (certificado técnico descriptivo y gráfico acreditativo del de las condiciones del inmueble para el uso previsto).

Hay que distinguir por tanto 2 supuestos:

- a) Que se haya otorgado previa licencia de obras, ya sea de nueva planta, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, en tal caso la licencia tendrá por objeto, además, comprobar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada.
- b) Que no exista una licencia de obras previa porque simplemente se trate de un cambio de uso, sin obra, en un edificio o parte del mismo o de una legalización, en cuyo caso la licencia tiene por objeto comprobar que el uso previsto es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística.

En este último supuesto habría que incluir aquellos paradójicos casos en los que un edificio o parte del mismo ha estado sin uso un espacio prolongado de tiempo y cuando se vuelve a poner en uso y se pretende la nueva contratación de suministros, las compañías, al am-

paro del artículo 175 de la LOUA solicitan la licencia de ocupación, en cuyo caso habrá que solicitarse la misma a los simples efectos de posibilitar dicha contratación.

Por último cabe citar como novedad introducida por el artículo 9 del RDUa la posibilidad de otorgamiento de licencia de ocupación o utilización exclusivamente a partes de un edificio, regulando dos posibles situaciones:

- a) Partes terminadas de un edificio con previa licencia de obras, en las que el resto del edificio está pendiente de terminar, exigiéndose en este caso que las mismas sean “técnica y funcionalmente susceptibles de ser utilizadas de forma independiente”.
- b) Partes de un edificio cuando existen otras que son disconformes con la ordenación urbanística.

Especial interés, por su aspecto novedoso, consideramos que tiene la regulación que hace el RDUa, de las denominadas licencias de actuaciones urbanísticas estables, concebidas como actuaciones de carácter permanente, es decir, con características de estabilidad que no sean obras de urbanización ni de edificación. Y que se incorporan en el RDUa en desarrollo de la letra g) del art. 169 LOUA.

Con carácter general se han incluido en este grupo de licencias una serie de actos que tienen especial incidencia en el suelo no urbanizable, y de gran afección medioambiental tales como:

- Talas de masas arbóreas.
- Movimientos de tierra no incluidos en proyectos urbanización.
- Actividades extractivas y depósito de vertidos y residuos.
- Apertura de caminos y accesos así como vallados de fincas.
- Deseccación de zonas húmedas (Cabe recordar la importancia que la normativa y planificación medioambiental andaluzas confieren a la protección de los humedales).
- Instalación de invernaderos: Actuaciones de especial impacto territorial y paisajístico en algunos ámbitos litorales de nuestra comunidad autónoma dedicados al cultivo bajo plástico como el levante almeriense o la provincia de Huelva, y que sin embargo han tenido escasa regulación desde los instrumentos de planeamiento municipales.
- Construcción de obras de infraestructura: tales como, 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



- Casas prefabricadas: En nuestra opinión la inclusión de este apartado no resulta afortunada porque a todos los efectos las casas prefabricadas deben entenderse como construcciones o edificaciones, y en consecuencia deberían encuadrarse en tal tipología de licencias, con independencia del material del que estén ejecutadas, de su eventual carácter desmontable...

Igualmente se han incluido dentro de esta tipología de licencias actos vinculados a las nuevas tecnologías tales como:

- Antenas de telecomunicaciones.
- Infraestructuras para la distribución de energía.
- Infraestructuras para la producción de energías renovables.

Al amparo igualmente del artículo 169.g) de la LOUA, reglamentariamente se han introducido las **licencias de usos y obras provisionales**.

Recordemos como el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de disciplina urbanística, en desarrollo del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976 (TRLR-1976), ya las introdujo en su artículo 1, apartado 6.

Se trata de licencias que, como su propio nombre indica, tienen carácter provisional, y se conceden para autorizar usos, construcciones, edificaciones e instalaciones que no están expresamente prohibidos por la legislación urbanística o sectorial, ni por el planeamiento municipal. Y el fundamento a esta excepcionalidad lo ha argumentado así el Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de noviembre de 1998 de la siguiente manera:

*“Con este tipo de licencias se viene a dar expresión al sentido esencial del Derecho Administrativo que aspira siempre a armonizar las exigencias del interés público con las demandas del interés privado. Así cuando está prevista una transformación de la realidad urbanística que impediría cierto uso, pero, no obstante, aquella transformación no se va a llevar a cabo inmediatamente, el uso mencionado puede autorizarse con la salvedad, en atención al interés público, de que cuando haya de eliminarse se procederá a hacer sin indemnización”.*

En palabras de AGUDO GONZÁLEZ J., autor del libro Derecho urbanístico del País Vasco, “El fundamento de la posibilidad de otorgar licencias para usos y obras provisionales se ha remitido al principio de proporcionalidad, siendo tales licencias para usos y obras provisionales una manifestación de dicho principio en un sentido eminentemente temporal, ya que si a la vista del ritmo de ejecución del planeamiento, una obra o uso provisional no va a dificultar dicha ejecución, no resultará proporcionado impedirlos, siendo a la vez una medida adecuada para evitar restricciones no justificadas al ejercicio de los derechos cuando se trata de obras o usos que no resultan inocuos para el interés público”.

Podemos resumir en definitiva las siguientes condiciones para su otorgamiento: En primer lugar su carácter excepcional. En segundo lugar que no dificulten la ejecución futura de los instrumentos de planeamiento. Y finalmente su condición de provisionalidad.

A efectos de determinar el carácter provisional de los usos e instalaciones y su incidencia en la ejecución del planeamiento habrá de ponderarse los siguientes aspectos:

- La mayor o menor proximidad de la ejecución de las determinaciones del planeamiento atendiendo a su desarrollo previsible.
- El carácter permanente o desmontable de las instalaciones.
- Los costes de instalación y sus posibilidades de amortización en el tiempo.
- La vocación de permanencia de los usos atendiendo a su naturaleza propia, su carácter de temporada o ligado al desarrollo de actividades de naturaleza temporal, u otras circunstancias análogas.

Igualmente se contemplan una serie de condiciones para la eficacia de este tipo de licencias. En primer lugar la obligación de Inscripción en el Registro de la Propiedad con los siguientes efectos:

- El reconocimiento del carácter precario de su uso.
- El deber de cese y demolición sin derecho a indemnización cuando lo requiera el municipio.

En segundo lugar la prestación de garantía en la cuantía necesaria para la demolición de las edificaciones e instalaciones previstas, cesación de los usos, así como restauración de los terrenos.

Si bien no lo contempla expresamente nuestra legislación, dado el carácter en precario de este tipo de actuaciones y la obligación de cese y demolición inmediata cuando lo acordare el municipio, el arrendamiento y el derecho de superficie de los terrenos o de las construcciones provisionales que se levanten en ellos deberían estar excluidos del régimen especial de arrendamientos rústicos y urbanos.

Cabe señalar por último que si bien la LOUA sólo contempla expresamente este tipo de actuaciones provisionales al regular el régimen de los suelos no urbanizable y urbanizable, también son frecuentes las licencias provisionales en suelo urbano. Citar como ejemplos la implantación de actividades temporales recreativas (atracciones de feria...), instalación de aparcamientos en solares vacíos...

Finalmente, y en lo que respecta a las licencias de demolición interesaría señalar que, en el supuesto de solicitarse conjuntamente la licencia de obras y de demolición en la concesión

de la primera se entiende implícita la de la segunda, salvo complejidad o peligrosidad del derribo o afectación a inmueble protegido que exijan independencia en la tramitación; independencia atendiendo, además, al interés público que exceda de los puramente técnicos.

Señalar que en algunos casos, y para inmuebles incluidos en la delimitación de ámbitos de especial protección patrimonial, como los Conjuntos Históricos, o en los Entornos de inmuebles declarados B.I.C, las Comisiones Provinciales de Patrimonio exigen para autorizar la demolición que se acompañe el correspondiente proyecto de nueva planta.

### **II.3. ACTOS EXCLUÍDOS DEL DEBER DE OBTENER LICENCIA**

#### **Las órdenes de ejecución:**

Tanto el artículo 169, apartado 3, de la LOUA como el artículo 10, apartado 2, del RDU establecen que los actos derivados de órdenes de ejecución dictadas por los Ayuntamientos para asegurar el cumplimiento del deber de conservación de los edificios (*“obras de reparación, conservación y rehabilitación de edificios y construcciones deteriorados en condiciones deficientes para su uso efectivo legítimo”*) o aquellas destinadas a la restitución de su aspecto originario, están exentos del deber de obtener licencia, ya que, al constituir la orden de ejecución un mandato procedente del Ayuntamiento hacia el interesado, queda salvaguardada la adecuación del mismo a la ordenación urbanística vigente.

Si bien están exentas del deber de obtener licencia, es importante indicar que dichas órdenes de ejecución, no están exentas de que con carácter previo a su dictado se recaben los informes o autorizaciones sectoriales que exija la legislación en materia de Patrimonio Histórico cuando afecten a edificios protegidos o integrados en ámbitos que lo sean como los Conjuntos Históricos.

#### **Las resoluciones administrativas o judiciales:**

Como novedad y por similares razones a las expuestas para las órdenes de ejecución, el artículo 10, apartado 4 del RDU, introduce que tampoco precisarán de licencia los actos necesarios para la ejecución de resoluciones administrativas o judiciales para el restablecimiento de la legalidad urbanística. (demoliciones...)

#### **Las obras de urbanización contenidas en Proyectos de Urbanización:**

En efecto los artículos 169.1.c) de la LOUA y 7.b) del RDU, establecen que no serán objeto de licencia de urbanización, las obras de urbanización contenidas en Proyectos de Urbanización previamente aprobados, dada la naturaleza de los mismos, y dado que la legislación urbanística somete su aprobación a un procedimiento de mayores garantías que la propia licencia urbanística. La jurisprudencia del Tribunal Supremo así lo establece en sentencias como la de 22 de noviembre de 1994, pronunciándose sobre la no exigencia de licencia de obra para los Proyectos de Urbanización.

Este hecho tiene claras repercusiones a efectos fiscales y de costes de la urbanización ya que las obras contenidas en los citados proyectos no están sujeta al pago del Impuesto de Construcciones Instalaciones y Obras (I.C.I.O), y ello en base a que el artículo 100.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece como hecho imponible de dicho impuesto, la realización de construcciones, instalaciones u obras para las que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, o la presentación de declaración responsable o comunicación previa.

Igualmente las obras de urbanización complementarias a la edificación contenidas en los proyectos de edificación tampoco están sujetas a licencia de urbanización, ya que se entienden subsumidas en la propia licencia de obras de edificación.

### **Los Actos promovidos por Administraciones públicas:**

Los artículos 169.4 y 170 de la LOUA contemplan el régimen de las licencias urbanísticas para aquellos actos promovidos por la Administración, tanto municipal como por otras Administraciones. Igualmente el artículo 10 del RDU recoge parte de la regulación ya establecida en la Loua introduciendo algunas novedades:

#### *– Actos promovidos por los Ayuntamientos:*

Los actos de construcción o edificación, instalación y uso del suelo promovidos por los Ayuntamientos en su propio término municipal están exonerados del deber de obtener licencia urbanística, ya que el acuerdo municipal de aprobación de los proyectos que contienen dichos actos surte los mismos efectos que la licencia. Esta norma se deriva de la propia concepción de las licencias como un mecanismo de intervención de la Administración Local en la actividad de los administrados.

No obstante lo anterior, por razones obvias, si bien los referidos acuerdos están exonerados del deber de obtener licencia, no lo están de someterse a un procedimiento de control encaminado al cumplimiento de la legalidad que vincula tanto a particulares como a los poderes públicos, incluido el Ayuntamiento.

Es por ello que nuestra legislación establece que *“dichos actos estarán sujetos a los mismos requisitos que las licencias”*. Esto tiene varias consecuencias: por un lado será necesario que cuenten con informes técnico y jurídico con carácter previo a su aprobación a efectos de garantizar su adecuación a la legislación y ordenación urbanísticas. Por otro lado no hay que olvidar que al igual que cualquier acto promovido por los particulares, deberán recabarse todas las autorizaciones que sean exigibles conforme a la normativa sectorial de aplicación en función del tipo de actuación a implantar.

#### *– Actos promovidos por otras administraciones públicas:*

Con carácter general dichos actos están sujetos a licencia urbanística, salvo las excepciones siguientes:

En primer lugar las obras públicas. Ello es así, porque la propia legislación sectorial (carreteras, aeropuertos...) contemplan procedimientos de armonización con la administración municipal, de tal forma que en la tramitación de los proyectos que las integran queda garantizado el pronunciamiento de los municipios y por tanto su adecuación a la ordenación urbanística. En cualquier caso es requisito que la legislación sectorial correspondiente haya exceptuado del trámite de obtener licencia de modo expreso.

En segundo lugar y con carácter muy novedoso se contemplan las obras amparadas en Planes Especiales con ámbito territorial supramunicipal, articulándose un peculiar procedimiento destinado a asegurar la concertación entre la Administración promotora del proyecto y los Ayuntamientos de los términos municipales en que pretenda ubicarse.

Por último las actuaciones en las que concurra un excepcional o urgente interés público. Cabe destacar aquí que para el caso de que las mismas sean promovidas por la Junta de Andalucía, si bien se articula un procedimiento de concertación con los Ayuntamientos, la decisión final corresponde a la Administración autonómica, "quién decidirá sobre la procedencia de la ejecución del proyecto", obligando incluso a los Ayuntamientos a modificar el planeamiento para hacer posible la ejecución de las obras.

#### **II.4. OTRAS AUTORIZACIONES SECTORIALES**

Tanto la LOUA como el RDU, al regular los actos sujetos a licencia urbanística, reconocen en primer lugar la prohibición del otorgamiento de licencias sin que se hayan concedido otras autorizaciones concurrentes o emitido los informes exigidos con carácter previo por las normas sectoriales o por la propia LOUA (es el caso del informe preceptivo para Proyectos de Actuación en Suelo No urbanizable donde mediante este trámite, el órgano autonómico competente debe verificar si están en juego las prohibiciones clásicas de formar núcleo de población...).

Nuestra legislación recoge por tanto la doctrina jurisprudencial recaída en la materia que preconizaba la nulidad de las licencias urbanísticas otorgadas sin haber solicitado previamente las autorizaciones sectoriales pertinentes u otorgadas en contra de las condiciones con las que eventualmente éstas se hubieran expedido (SSTS de 10 de febrero de 1997).

Estas autorizaciones o informes previos son muy diversos dada la extensión de la legislación sectorial que puede incidir en el procedimiento de otorgamiento de licencias y que integran las autorizaciones para actuaciones sobre terrenos de dominio público o sujetos a servidumbres o limitaciones, tal y como se contempla en los 169.2 y 172.2 de la LOUA. Citemos aquí algunos ejemplos de las más relevantes:

- En materia de dominio público hidráulico el Real Decreto 849/1986 por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla el texto refundido de la Ley de Aguas, establece una serie de limitaciones a la utilización del Dominio Público Hidráulico y sus zonas de servidumbre, regulando en el Título II el régimen de autorizaciones necesarias.

- En materia del dominio público viario La Ley 8/2001 de Carreteras de Andalucía regula en su Título III el régimen de autorizaciones para actuaciones en terrenos que formen parte de dicho dominio o sus zonas de servidumbre.
- Igualmente la Ley 22/1998 de Costas, regula en su Título III el régimen de autorizaciones necesarias para la utilización del Dominio Público Marítimo Terrestre.
- El Decreto andaluz 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, regula en su Título II los usos permitidos en las mismas y el régimen de autorizaciones.
- La Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, prevé en el artículo 15 la previa autorización para ejecutar, en las zonas de dominio público y de protección de la infraestructura ferroviaria, cualquier tipo de obras o instalaciones fijas o provisionales.
- (...)

Si bien dichas autorizaciones sectoriales tienen especial incidencia en el suelo no urbanizable, cabe destacar igualmente aquellas otras que afectan con mayor intensidad en suelo urbano, como son las autorizaciones en materia patrimonial o de actividades, y con una clara incidencia en los procedimientos de otorgamiento de licencia:

- En materia patrimonial la Ley 14/2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía recoge en sus artículos 33 y 38 las autorizaciones a emitir con carácter previo al otorgamiento de licencias para actuaciones sobre inmuebles declarados BIC o sus entornos, así como para demoliciones de inmuebles protegidos o incluidos en ámbitos de protección como los Conjuntos Históricos.
- En materia medioambiental la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía (GICA) recoge igualmente las autorizaciones exigibles en función del tipo de actividad a implantar:
  - a) Autorización ambiental integrada.
  - b) Autorización ambiental unificada.
  - c) Evaluación ambiental de planes y programas.
  - d) Calificación ambiental.
  - e) Autorizaciones de control de la contaminación ambiental.

Destacar la calificación ambiental, al ser la única de las citadas autorizaciones cuya competencia corresponde a los Ayuntamientos y que debe integrarse en la licencia municipal, según establece el art.19.4 de la citada Ley.

- En materia de comercio, la Ley 1/1996 de Comercio Interior de Andalucía establece en su artículo 40 la necesidad de recabar informe de la Agencia de Defensa de la

Competencia de Andalucía para la implantación de grandes superficies comerciales con carácter previo al otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística.

– (...)

## II.5. LA NUEVA FIGURA DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE

Tal y como establece la Exposición de Motivos del Decreto-Ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, la regulación económica es uno de los instrumentos del Estado Social y Democrático de Derecho para promover el bien común y defender en el mercado los intereses generales frente a los individuales. La regulación económica tiene que estar justificada por objetivos públicos. Esta intervención pública, no obstante, debe ser equilibrada, de forma que se minimice el impacto negativo que pueda tener sobre el desarrollo de las actividades económicas, más allá de lo que sería estrictamente necesario para conseguir sus legítimos objetivos. Ahora bien, la solución tampoco puede consistir en desregular de manera desproporcionada, sino en regular de forma eficiente, es decir, en establecer los menores costes posibles sobre la actividad económica, haciéndolo compatible con la protección de los intereses generales.

Desde el año 2008 hasta la actualidad, la economía española y también la andaluza están atravesando una profunda crisis económica, con una tasa de paro que afecta a más de una de cada tres personas activas. A este respecto, una importante mejora de la actividad económica y del empleo es la reducción o eliminación de los costes improductivos para las empresas, entre los que se encuentran los provocados por el exceso de burocracia no justificada.

Por ello, es necesario mejorar el entorno administrativo, sin que existan trabas y barreras innecesarias, con procedimientos ágiles y simplificados y rápidas respuestas de la Administración a los operadores económicos, procurando que ningún proyecto de inversión se pierda por trámites burocráticos. Una mayor burocracia no resulta garantía para conseguir la defensa de los intereses generales y la creación de empleo.

En este sentido, el artículo 38 de la Constitución Española reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, debiendo los poderes públicos garantizar y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general, y en su caso, de la productividad. Asimismo, el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece, entre sus principios y objetivos básicos la libertad de empresa, la economía social de mercado, la iniciativa pública, la planificación y el fomento de la actividad económica constituyen el fundamento de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito económico.

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, cuyo objeto es hacer efectivo un espacio interior sin fronteras en cuanto al sector servicios, impuso a los Estados miembros

una serie de principios y reglas en orden a la liberalización del acceso y ejercicio de las actividades de servicios, eliminando trabas injustificadas y estableciendo un régimen general de libertad de establecimiento, en el que tales actividades sólo podrán quedar supeditadas a la obtención de una autorización, excepcionalmente, cuando se justifique el cumplimiento de criterios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

En el Derecho español la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la conocida Ley Paraguas, realiza la primera transposición de la Directiva europea en nuestro ordenamiento jurídico, seguida de la Ley 25/2009 de 22 de diciembre, de modificación de determinadas leyes para su adaptación a las normas citadas.

Esta ley, de carácter básico, es fundamental para los municipios por las modificaciones puntuales que realiza, entre otras, de la Ley de Bases de Régimen Local, de la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de la Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

La ley de Bases de Régimen Local introduce en los medios de intervención en la actividad de los ciudadanos junto al sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo, el de comunicación previa o declaración responsable y el control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.

En el mismo sentido, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común incorpora también un régimen jurídico básico de los medios de intervención en la actividad de los ciudadanos incorporando la declaración responsable y la comunicación previa.

En el ámbito estatal, ha de citarse la Ley 2/2011, de Economía sostenible que introduce dos nuevos artículos 84bis y 84 ter en la Ley de Bases de Régimen Local que establecen este régimen liberalizador en el control local de actividades. Y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

A nivel autonómico se ha dictado la ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la citada Directiva comunitaria. Y el Decreto-ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, que a su vez modifica la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental introduciendo la figura de la declaración responsable en los procedimientos de calificación ambiental para determinadas actividades.

Este Decreto Ley 5/2014, de 22 de Abril, se ha convalidado en trámite parlamentario siendo actualmente la Ley del mismo nombre, Ley 3/2014, de 1 de Octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas. Efectivamente, esta Ley autonómica introduce reformas en distintos ámbitos sectoriales para la implantación del sistema de Declaración Responsable y Comunicación Previa, modificando efectivamente la GICA en su procedimiento de calificación ambiental.



Asimismo, interesa señalar que el art. 13 de la misma, introduce una Disp. Adic. 14ª en la LOUA. «Inexigibilidad de licencia para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales del Anexo I de la Ley 12/2012, cuando no requieran de la redacción de un Proyecto de obras conforme al art. 2.2 de la LOE. Sustitución en estos casos por una declaración responsable o por una comunicación previa.»

Así mismo, en el ámbito urbanístico, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, -actualmente derogado por la Disposición Derogatoria única del R.D.Leg. 7/2015, de 30 de Octubre- establecía, entre otras, la libertad de empresa en el ámbito de la actividad urbanística, según se recoge en su Exposición de Motivos.

El marco normativo expuesto viene a redefinir, de conformidad con los principios europeos, los mecanismos de control sobre actividades y ejercicios de determinados derechos por los ciudadanos como reflejo de la concepción clásica de las facultades de policía administrativa. Así, el esquema de control previo basado en una petición, verificación del cumplimiento de la legalidad aplicable y autorización expresa para que el particular pueda desarrollar una tarea, se ve sustancialmente alterado por la técnica de la declaración responsable, que básicamente permite iniciar una actividad sin esperar resolución expresa sólo a partir de una declaración del particular de cumplimiento de la legalidad, junto con la aportación de carácter documental necesaria y sin perjuicio del control administrativo, que pasa a ser “a posteriori”.

Al amparo de este nuevo marco normativo, los Ayuntamientos han ido aprobando nuevas ordenanzas municipales para la tramitación de licencias, al objeto de adaptarse al mismo y de regular aquellos actos que ya no estarían sujetos al deber de obtener licencia previa, sino a las figuras de la comunicación previa y declaración responsable. Así, se han reducido sustancialmente las actividades sujetas al régimen de licencia, potenciándose la declaración responsable y control posterior en materia de actividades y obras, dentro del marco legal expuesto. También se ha incorporado el derecho a la realización de la tramitación a través de una ventanilla única y la vía electrónica.

En definitiva, se pretende agilizar los procedimientos, reducir trámites, disminuir los controles previos potenciando los controles posteriores, en orden a facilitar la ejecución de obras y la implantación de actividades y, con ello, contribuir lo máximo posible a favorecer la iniciativa empresarial en los municipios.

## **CONCLUSIONES**

Este capítulo comienza recordando una serie de principios generales de la licencia urbanística como técnica tradicional de control reglado de legalidad sobre las obras o usos del suelo o cualquier acto de transformación urbanística, destacando su función preventiva. Continúa con una exposición de los tipos de licencias y los actos sometidos al deber de su obtención, haciendo especial hincapié en las novedades introducidas por

el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía y en las licencias de parcelación.

También se comentan en términos generales las actuaciones excluidas del deber de obtener licencia (órdenes de ejecución, resoluciones administrativas o judiciales, las obras de urbanización contenidas en Proyectos de Urbanización y actos promovidos por Administraciones públicas).

Se realiza igualmente un breve recordatorio de aquellas autorizaciones sectoriales que concurren en los procedimientos de otorgamiento de las licencias urbanísticas.

Y finalmente se realiza una exposición del proceso de revisión que ha sufrido en los últimos años la técnica tradicional de la licencia con la introducción de las figuras de la comunicación previa y la declaración responsable por la legislación en materia del libre acceso a las actividades y servicios.