

I. COMUNIDAD AUTÓNOMA

3. OTRAS DISPOSICIONES

Consejería de Presidencia y Fomento

8416 Orden de 13 de diciembre de 2017, de la Consejería de Presidencia y Fomento, de aprobación de la Instrucción relativa a los títulos habilitantes de naturaleza urbanística regulados en la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

- I. Introducción.
- II. Licencias y autorizaciones administrativas en la legislación básica estatal.
- III. Los títulos habilitantes de naturaleza urbanística en la LOTURM.
- IV. La licencia urbanística.
- V. La declaración responsable en materia de urbanismo.
- VI. La comunicación previa en materia de urbanismo.
- VII. Relación con otras autorizaciones y licencias.
- VIII. Tramitación de la declaración responsable.
- IX. Conclusiones.

I. Introducción.

La Disposición Adicional tercera de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (en adelante LOTURM) faculta al Consejero competente en materia de ordenación territorial o en materia de urbanismo para dictar instrucciones interpretativas de las disposiciones normativas e instrumentos relacionados con la materia, previo informe de los órganos consultivos y de participación previstos en la Ley.

Una vez sometida la presente Instrucción a su tramitación correspondiente, informada favorablemente por el Grupo de Planeamiento del Libro Blanco de la Construcción, por la Comisión de Coordinación de Política Territorial y por el Consejo Social de Política Territorial, y a propuesta de la Dirección General competente en la materia se procede a su publicación.

Una de las novedades más significativas de la LOTURM ha sido la implementación de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística que ha suscitado diversas dudas de interpretación y aplicación en los profesionales y en la administración local, como responsable de la aplicación de dichos instrumentos de control de las actividades objeto de la ordenación territorial y urbanística, por lo que se ha demandado desde diversas instancias una instrucción aclaratoria de determinados aspectos de la ley y con relación a otros instrumentos concurrentes.

II. Licencias y autorizaciones administrativas en la legislación básica estatal.

Aunque el Estado carezca de competencias en materia urbanística, en ejercicio de las que le asigna la Constitución en cuanto a la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes relacionados con el suelo y las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, ha establecido una serie de

disposiciones reguladoras de estos instrumentos de intervención y control de la administración en la actividad urbanística:

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación:

Art. 5. "Licencias y autorizaciones administrativas". *La construcción de edificios, la realización de las obras que en ellos se ejecuten y su ocupación precisará las preceptivas licencias y demás autorizaciones administrativas procedentes, de conformidad con la normativa aplicable".*

Aunque referidos solo a edificación, de aquí derivan los tres supuestos que requieren licencia (en sentido genérico), conforme a lo que disponga la normativa (urbanística): obras de construcción, obras de reforma y la ocupación.

También tiene especial relación con la regulación de los títulos habilitantes para edificación lo dispuesto en el art. 2 en cuanto a la definición de edificación: "Acción y resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado", con la clasificación de grupos de usos establecida a efectos competenciales y la definición de edificación y su vinculación con la exigencia de proyecto:

2. *Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:*

a) *Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.*

b) *Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.*

c) *Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.*

3. *Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio.*

La Ley 8/2013, de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas en su Disposición final undécima de *Modificación del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.*

(...)

Dos. Los apartados 3 y 4 del artículo 2 quedan redactados de la siguiente manera:

«3. *Igualmente, el Código Técnico de la Edificación se aplicará también a intervenciones en los edificios existentes y su cumplimiento se justificará en el proyecto o en una memoria suscrita por técnico competente, junto a la solicitud de licencia o de autorización administrativa para las obras. En caso de que la*

exigencia de licencia o autorización previa sea sustituida por la de declaración responsable o comunicación previa, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente, se deberá manifestar explícitamente que se está en posesión del correspondiente proyecto o memoria justificativa, según proceda.

(...)

Cuatro. Se modifica la definición de «mantenimiento» y se añade la de «intervenciones en los edificios existentes» en el anejo III de la parte I, con la siguiente redacción:

«Mantenimiento: Conjunto de trabajos y obras a efectuar periódicamente para prevenir el deterioro de un edificio o reparaciones puntuales que se realicen en el mismo, con el objeto mantenerlo en buen estado para que, con una fiabilidad adecuada, cumpla con los requisitos básicos de la edificación establecidos.»

«Intervenciones en los edificios existentes: Se consideran intervenciones en los edificios existentes, las siguientes:

a) Ampliación: Aquellas en las que se incrementa la superficie o el volumen construidos.

b) Reforma: Cualquier trabajo u obra en un edificio existente distinto del que se lleve a cabo para el exclusivo mantenimiento del edificio.

c) Cambio de uso.»

El R.D.L. 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de suelo y Rehabilitación urbana, en el contexto del estatuto jurídico de la propiedad del suelo establece:

Artículo 11. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.

(...)

3. 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.

4. Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:

a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.

b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.

c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.

III. Los títulos habilitantes de naturaleza urbanística en la LOTURM.

En desarrollo de dichas disposiciones básicas, la LOTURM ha regulado los denominados genéricamente "títulos habilitantes de naturaleza urbanística", que abarcan tres modalidades: **la licencia urbanística, la declaración**

responsable y la comunicación previa en materia de urbanismo, a los que se hace referencia en la legislación estatal, pero con los condicionantes derivados de ésta, especialmente en cuanto al establecimiento del silencio administrativo negativo expreso de los actos señalados en el RDL 7/2015, lo que obliga a someterlos a licencia previa a su ejecución.

La LOTURM, en su artículo 262, recoge las tres modalidades citadas.

Artículo 262. Modalidades.

Los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo requerirán, para su lícito ejercicio de licencia, declaración responsable o comunicación previa de conformidad con lo establecido en esta ley, sin perjuicio de las demás intervenciones públicas exigibles por la legislación que les afecte y del respeto a los derechos afectados.

En los tres artículos siguientes se definen cada uno de estos títulos y los actos que quedan sometidos a cada uno de ellos, debiendo tener en cuenta, como criterio general lo señalado en el preámbulo de la LOTURM: “*Se pretende con esta nueva regulación adaptar esta normativa a las directivas comunitarias en la materia así como agilizar decididamente la tramitación de estos títulos, restringiendo al máximo los supuestos de licencia urbanística y determinando que, mediante la declaración responsable y la comunicación previa, se genere actividad económica y el control municipal se establezca a posteriori*”.

Si el objetivo fundamental es la agilización de procedimientos, conforme a las directivas comunitarias, y con ello la generación de actividad económica (al facilitar los trámites), se entiende el carácter restrictivo de la modalidad de licencia y la preferencia, en caso de duda, por la declaración responsable y, en su caso, la comunicación previa como mecanismos de control posterior. En caso de duda, debe optarse por la declaración responsable sobre la licencia municipal, así como evitar trámites previos que alarguen la presentación de la declaración responsable.

Para una adecuada interpretación en la aplicación de las tres modalidades de títulos habilitantes, se requiere una lectura concatenada de los tres artículos, teniendo además en cuenta las implicaciones de la legislación estatal.

IV. La licencia urbanística.

Artículo 263. Licencia urbanística.

1. La licencia urbanística es el acto administrativo reglado por el que se autoriza la realización de actuaciones de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo, expresando el objeto de la misma y los plazos de ejercicio de conformidad con la normativa aplicable.

2. Están sujetos a licencia los siguientes actos:

a) Los establecidos en la legislación básica estatal en materia de suelo y ordenación de la edificación.

b) Las obras de infraestructura, vialidad, servicios y otros que se realicen al margen de proyectos de urbanización debidamente aprobados.

c) Las instalaciones subterráneas dedicadas a aparcamientos u otro uso a que se destine el subsuelo.

d) Obras de todo tipo en edificaciones objeto de protección específica como intervenciones en edificios declarados BIC o catalogados por el planeamiento.

3. *En todo caso, podrá solicitarse voluntariamente la licencia para los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o del subsuelo no enumerados en el párrafo anterior cuando así lo estimen conveniente los solicitantes por razones de seguridad jurídica o de otro tipo.*

El apartado 2, en una lectura conjunta con la legislación básica estatal, se completaría de la siguiente forma:

Están sujetos a licencia urbanística los siguientes actos:

En **primer lugar** (apartado a) los supuestos establecidos en la legislación básica estatal en materia de suelo (art. 11.4 del RDL 7/2015), que, ordenados de una forma más sistematizada, serían los siguientes:

- Movimientos de tierras y explanaciones, en cualquier clase de suelo.
- La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.
- Parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.
- Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.
- La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

Para clarificar el concepto de "edificación de nueva planta" (aunque sea prefabricada) hay que remitirse al art. 2.2 de la LOE:

Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

Sensu contrario, no estarían sujetas a licencia urbanística, por no requerir proyecto, las obras de edificación de nueva construcción de escasa entidad constructiva y sencillez técnica y se desarrollen en una sola planta, siempre que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público.

La LOE no define el alcance de la "escasa entidad constructiva y sencillez técnica" para eximir de proyecto, aunque para justificar el cumplimiento del Código Técnico, ninguna obra de nueva construcción puede quedar eximida de memoria constructiva y dirección facultativa, sujeta en consecuencia a declaración responsable, conforme a lo señalado en el apartado h) del art. 264 LOTURM.

La regulación del concepto de edificación de "escasa entidad constructiva" debería ser objeto de un desarrollo reglamentario a nivel estatal o, en su caso, autonómico.

En relación con el resto de supuestos (explanaciones, talas masivas, o parcelaciones), se significa que quedan sometidos a licencia por exigencia de pronunciamiento expreso de silencio negativo, aunque por su escasa entidad no requirieran de proyecto técnico.

En **segundo lugar**, los supuestos recogidos por la propia LOTURM:

b) Las obras de infraestructura, vialidad, servicios y otros que se realicen al margen de proyectos de urbanización debidamente aprobados.

c) Las instalaciones subterráneas dedicadas a aparcamientos u otro uso a que se destine el subsuelo.

d) Obras de todo tipo en edificaciones objeto de protección específica como intervenciones en edificios declarados BIC o catalogados por el planeamiento.

El apartado d) no ofrece dudas, al referirse a "obras de todo tipo" (incluidas por tanto las obras menores) en edificaciones protegidas, máxime cuando requieren siempre informe de la administración tutelar, que señalará en todo caso la necesidad de proyecto, conforme a lo dispuesto en el art. 2.2.c. de la LOE.

Sin embargo, los supuestos de los apartados b y c, podrían quedar eximidos de licencia urbanística si, conforme al citado apartado 264.h., fueran de "escasa relevancia", conforme a su legislación específica (de infraestructuras y servicios), pero sujetos, en todo caso, a declaración responsable, aunque para mayor concreción, debería regularse también, como en el caso de edificación, mediante desarrollo reglamentario a nivel estatal o, en su caso, autonómico.

V. La declaración responsable en materia de urbanismo.

La declaración responsable es el título habilitante al que deben someterse todos aquellos supuestos no sujetos a licencia urbanística por no requerir proyecto técnico para definirlos, pero sí de una memoria constructiva en la que se justifica el cumplimiento de los requisitos legalmente exigibles, suscrita por técnico competente, y de dirección facultativa que se responsabilice de su adecuada ejecución. En caso de duda debe primar ésta sobre la licencia municipal, de tal forma que la opción sea el control a posteriori de los títulos habilitantes y sin que proceda la articulación de procedimientos administrativos previos que alarguen el plazo para formular la correspondiente declaración responsable.

Por su novedosa aplicación en la LOTURM, requiere un análisis pormenorizado, para clarificar los distintos supuestos recogidos en el artículo 264, aplicando el criterio expresado en el prólogo de la Ley.

"Artículo 264 Declaración responsable en materia de urbanismo

1. La declaración responsable en materia de urbanismo es el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta bajo su responsabilidad a la Administración municipal que cumple los requisitos establecidos en la normativa vigente para realizar actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo enumerados en el párrafo siguiente, que dispone de la documentación acreditativa del cumplimiento de los anteriores requisitos y que se compromete al mantener dicho cumplimiento durante el período de tiempo inherente a la realización objeto de la declaración.

2. Están sujetos a declaración responsable en materia de urbanismo los siguientes actos:

a) Obras de ampliación, modificación, reforma, rehabilitación o demolición sobre edificios existentes cuando no produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, la envolvente total o el conjunto del sistema estructural, o cuando no tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

b) Renovación de instalaciones en las construcciones.

c) Primera ocupación de edificaciones de nueva planta y sucesivas ocupaciones en edificios existentes.

d) La colocación de carteles y vallas publicitarias visibles desde la vía pública.

e) Instalación de redes energéticas y de comunicaciones.

f) El cerramiento de fincas.

g) Los usos y obras de carácter provisional a que se refiere la presente ley.

h) Los descritos en el artículo 263 cuando por su escasa relevancia no se encuentren sometidos a licencia urbanística pero requieran dirección facultativa.

3. En todo caso, y de conformidad a la legislación básica estatal, se sujetará a este régimen la realización de obras de acondicionamiento de los locales para desempeñar actividades de comercio minorista y de prestación de servicios cuando no requieran la presentación de un proyecto de obra.

El apartado a) relativo a las obras en edificaciones existentes (por tanto excluyen la obra nueva) incluye todas las actuaciones posibles como la ampliación, reforma, rehabilitación e incluso la demolición, pero que debe hacerse extensivo a otros términos análogos como consolidación, reestructuración, restauración, etc.

En todos estos supuestos el límite para sujetarlo a declaración responsable (en lugar de licencia) es que no se produzca variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, la envolvente o el conjunto del sistema estructural o que no se cambien los usos característicos del edificio. Si se sobrepasan estos límites resultaría exigible proyecto y licencia urbanística.

Nótese que la redacción de este apartado es inversa a la del art. 2.2.b de la LOE para identificar las intervenciones que requieren proyecto por alterar esencialmente su configuración o sus usos característicos.

Por "usos característicos", deben entenderse aquellos definidos por el planeamiento y, en su defecto, los usos globales de la zona en que se localiza la edificación (residencial, actividad económica, terciario, etc.), pero no los usos pormenorizados de una parte del edificio, ni aquellos que son compatibles según el planeamiento. No debe entenderse en este sentido cambio de "uso característico" la adecuación de un local diáfano a un uso específico, que estaría sujeta a declaración responsable pero no a licencia urbanística, sin perjuicio de que se requiera, en su caso, la correspondiente licencia de actividad por la legislación ambiental.

A esto hace referencia también el apartado 3 de este artículo en relación con las actividades comerciales y de servicios cuando no requieran proyecto de obras, conforme a lo dispuesto en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios.

El apartado b) se refiere a la Primera ocupación de edificaciones de nueva planta y sucesivas ocupaciones en edificios existentes, tras reformas integrales que fueran objeto de licencia urbanística.

El apartado h), recoge aquellos supuestos que, aunque incluidos en la relación de supuestos de licencia urbanística del artículo anterior, por su escasa entidad y relevancia no requieren de proyecto técnico, aunque sí memoria constructiva y dirección facultativa.

En relación al apartado g) referido a usos y obras provisionales, debe tenerse en cuenta que cuando se ubique en suelo no urbanizable se exigirá el informe

previo de la Dirección General competente en materia de urbanismo previsto en el artículo 95.1 de la Ley y la justificación de las condiciones del artículo 111, que será preciso acreditar en la declaración responsable.

VI. La Comunicación previa en materia de urbanismo

La comunicación previa tiene carácter restrictivo y residual, aplicable a todos aquellos supuestos no sujetos a declaración responsable ni a licencia urbanística y se refiere a las comúnmente denominadas obras menores, que la LOTURM define como *aquellas que por su escasa entidad constructiva y económica y sencillez en su técnica no precisan ni de proyecto técnico ni de memoria constructiva consistiendo normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoración, ornato o cerramiento.*

La exigencia de proyecto técnico o de memoria constructiva se deriva de la legislación básica estatal (LOE) así como el Real Decreto 314/2006 de 17 de marzo por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, modificado por la Disposición Final Undécima de la Ley 8/2013, que solo exime de proyecto o memoria técnica a los trabajos y "obras de mantenimiento o reparaciones puntuales de un edificio" con el objeto de mantenerlo en buen estado de conservación y prevenir su deterioro.

Sin agotar una casuística que sería inagotable, se restringe necesariamente a pequeñas obras de mantenimiento y reparación (desconchados, humedades, tabiquería, sustitución de sanitarios, mecanismos, etc.), decoración y ornato (escayolas, revocos, revestimientos, pintura, etc.) o cerramientos (carpinterías, cristalería, cerrajería, etc.)

VII. Relación con otras autorizaciones y licencias

Como novedad, respecto a la legislación anterior, la LOTURM no regula las licencias de actividad, sino exclusivamente los títulos urbanísticos que habilitan para la transformación, construcción, edificación o uso del suelo o del subsuelo, bien entendido que la habilitación de un "uso" es inseparable de las obras o instalaciones necesarias para su implantación. Algo similar se produce respecto a la autorización excepcional de "uso" regulada por la LOTURM y requerida para la implantación de actuaciones en suelo no urbanizable o urbanizable sin sectorizar y que se concreta en edificaciones, obras o instalaciones.

Sin embargo existe una fuerte relación entre los títulos urbanísticos y la licencia de actividad, ésta regulada ahora exclusivamente por la legislación ambiental, pero ambas se otorgan en sede municipal y se refieren normalmente a un mismo inmueble y además pueden coincidir en el momento de su tramitación.

La Comunidad Autónoma ha avanzado también en la regulación y simplificación de las licencias de actividad y otras autorizaciones ambientales, en lo que se refiere al ejercicio de actividades económicas, sometiendo buena parte de éstas a declaración responsable e, incluso, a comunicación previa cuando se trata de actividades comerciales minoristas y de prestación de determinados servicios según la Ley 12/2012, de 26 de diciembre y la Ley regional 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, así como la Ley 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes de reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas.

Especial incidencia tiene lo dispuesto en esta última Ley, restringiendo sustancialmente los supuestos sometidos a licencia de actividad a los comprendidos en el Anexo I, por su especial relevancia ambiental, quedando el resto de actividades sujetas a declaración responsable.

La relación con la legislación urbanística viene establecida por lo dispuesto en los arts. 60 y 66 de la citada Ley 2/2017, de 13 de febrero:

Artículo 60. Normativa aplicable.

La licencia y la declaración responsable de actividad se registrarán por la presente ley y las disposiciones que le resulten de aplicación contenidas en la legislación de régimen local y en la legislación urbanística. Los ayuntamientos podrán desarrollar este régimen normativo mediante las correspondientes ordenanzas municipales.

Artículo 66. Licencia de actividad y licencia urbanística.

1. En los supuestos en que sea preceptiva la licencia de actividad y, además licencia urbanística, serán objeto de una sola resolución. Si procediera denegar la licencia de actividad, se notificará así al interesado y se entenderá asimismo denegada la segunda.

2. No se concederá licencia urbanística sin el otorgamiento de la licencia de actividad que en su caso proceda, cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación se destine al ejercicio de una actividad de características determinadas.

Se refiere este artículo al supuesto de la solicitud conjunta de licencia urbanística y de actividad, cuando el edificio está destinado a una actividad específica y determinante de su objeto, como medida de garantía de que no se construya algo que luego no puede ser utilizado por contraindicaciones derivadas de la legislación ambiental aplicable. La licencia urbanística (o título urbanístico habilitante) quedan así supeditados a la obtención de la licencia de actividad.

No obstante, el hecho de estar sometida la actividad específica a licencia no condicionará en ningún caso la modalidad de título urbanístico habilitante que corresponda, por tratarse de regulaciones de distinto carácter y finalidad.

No resulta extrapolable este artículo a los supuestos de declaración responsable de actividad, que pueden simultanearse con la tramitación del título urbanístico que corresponda.

VIII. Tramitación de la declaración responsable en materia de urbanismo.

Con la entrada en vigor de la LOTURM, que no realiza referencia expresa a su relación con las denominadas licencias de actividad (o declaraciones responsables que las sustituyen), se ha puesto de manifiesto que, algunos ayuntamientos, exigen para formular la declaración responsable tal cantidad de documentos anexos a la declaración (e incluso la obligación de presentar documentación a posteriori) que desvirtúan la naturaleza jurídica de ésta cuando, como ocurre con las declaraciones responsables en materia de industria, es suficiente con disponer de la documentación que requiere la normativa bien sea antes de la declaración o con posterioridad. Asimismo, se ha constatado la existencia de procedimientos administrativos previos denominados estudio de viabilidad que desnaturalizan la figura de la declaración responsable y pueden vulnerar la normativa vigente.

El artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece en su apartado 1, párrafo segundo, que los requisitos de la declaración responsable deberán estar

recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable.

Asimismo, es interesante que los modelos de declaración responsable de naturaleza urbanística cuando van unidos al ejercicio de una actividad económica exijan una sola declaración con ambos aspectos, como ya existe en números municipios españoles en los que existe este título habilitante.

Debemos, asimismo, tener en consideración el apartado 5 del artículo 69 de la Ley citada que establece la obligación de los Ayuntamientos de disponer de modelos normalizados de licencia, declaración responsable o comunicación previa y que permite, asimismo, que el ciudadano no aporte documentos que ya obran en poder de las Administraciones Públicas por lo que resulta necesario que los Ayuntamientos de nuestra Región dispongan de estos modelos normalizados e, incluso, se avance en plataformas de intermediación de datos no solo entre Administraciones sino, también, con colegios profesionales u otras entidades.

Asimismo, el artículo 14 de la expresada Ley 39/2015, en relación a la obligación de notificación electrónica exige incorporar los medios electrónicos a las relaciones con las Administraciones Públicas.

IX.- CONCLUSIONES

1. Como criterio general de aplicación de los distintos títulos habilitantes de naturaleza urbanística, debe tenerse en cuenta lo señalado en el preámbulo de la LOTURM, sobre el carácter restrictivo de la modalidad de licencia y la preferencia, en caso de duda, por la declaración responsable y, en su caso, la comunicación previa, al objeto de agilizar los procedimientos y generar actividad económica, así como la imposibilidad legal de crear o mantener figuras intermedias para valorar la viabilidad previa antes de formular una declaración responsable.

2. Para una adecuada interpretación en la aplicación de las tres modalidades de títulos urbanísticos habilitantes, se requiere una lectura concatenada de los tres artículos que los regulan, teniendo además en cuenta las implicaciones de la legislación estatal.

3. Para el caso de obras de edificación de nueva planta y reformas:

- Solo se sujetarán a licencia urbanística las que, conforme a la legislación estatal, requieren proyecto técnico y en todo caso las que se realicen en edificaciones protegidas.

- Se sujetarán a declaración responsable las que no requieren proyecto técnico, pero sí memoria constructiva y dirección facultativa.

- Podrán acogerse a la comunicación previa las obras menores de escasa entidad constructiva y económica y sencillez técnica que no precisan ni de proyecto técnico ni de memoria constructiva, normalmente obras de mantenimiento o reparaciones puntuales.

En estos supuestos de obras de edificación, el límite para sujetarlo a declaración responsable o licencia es que no se produzca variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, la envolvente o el conjunto del sistema estructural o que no se cambien los usos característicos del edificio.

Por "usos característicos" deben entenderse los definidos por el planeamiento y, en su defecto, los usos globales de la zona en que se localiza la edificación (residencial, actividad económica, terciario, etc.), pero no los usos pormenorizados de una parte del edificio, ni los compatibles. No debe entenderse

en este sentido cambio de "uso característico" la adecuación de un local diáfano a un uso específico, que estaría sujeta a declaración responsable pero no a licencia urbanística, sin perjuicio de que se requiera, en su caso, la correspondiente licencia de actividad.

4. En relación con los supuestos de la legislación estatal, como explanaciones, talas masivas, o parcelaciones, se significa que quedan sometidos a licencia por exigencia de pronunciamiento expreso de silencio negativo, aunque por su escasa entidad no requirieran de proyecto.

5. Los supuestos de infraestructuras y servicios e instalaciones subterráneas, podrían quedar eximidos de licencia urbanística si fueran de "escasa relevancia", conforme a su legislación específica (de infraestructuras y servicios), pero sujetos, en todo caso, a declaración responsable.

6. La regulación de los conceptos indeterminados de "escasa entidad constructiva" o de "variación esencial" de la edificación o la "escasa relevancia" de obras de infraestructuras y servicios, deberían ser objeto de un desarrollo reglamentario a nivel estatal o, en su caso, autonómico para una mayor garantía de homogeneidad y seguridad jurídica, quedando hasta tanto a criterio y leal saber y entender de los técnicos responsables.

7. La declaración responsable en materia de urbanismo debe simplificarse al máximo, limitando la tipología de diferentes modelos y casos y facilitando la presentación con los mínimos requisitos que resulten de aplicación, así como limitando el establecimiento de requisitos posteriores para su completa validez. Los requisitos de la misma deben ser expresos, claros y precisos. Asimismo, debe introducirse la presentación telemática de estas declaraciones en cumplimiento de la legislación básica del Estado en materia de procedimiento administrativo.

Debe evitarse acudir a trámites previos para poder formular declaraciones responsables dado que desvirtúan la naturaleza jurídica de ésta e impiden el cumplimiento de sus objetivos.

8. La vinculación entre declaración responsable en materia de urbanismo y declaración responsable para el ejercicio de actividades económicas plantea la conveniencia de que exista un modelo específico de declaración responsable en la que el promotor pueda plantear ambas cuestiones, evitando así duplicidades y simplificando la tramitación.

El hecho de estar sometida la actividad específica a licencia no condicionará en ningún caso la modalidad de título urbanístico habilitante que corresponda, por tratarse de regulaciones de distinto carácter y finalidad.

9. Teniendo en cuenta apartado 5 del artículo 69 de la Ley 39/2015, que determina la obligación de los Ayuntamientos de establecer modelos normalizados de licencia/comunicación previa y que permite, asimismo, que el ciudadano no aporte documentos que ya obran en poder de las Administraciones Públicas por lo que resulta necesario que los Ayuntamientos de nuestra Región dispongan de estos modelos normalizados e, incluso, se avance en plataformas de intermediación de datos no solo entre Administraciones sino, también, con colegios profesionales u otras entidades.

Asimismo, el artículo 14 de la expresada Ley 39/2015, en relación a la obligación de notificación electrónica exige incorporar los medios electrónicos a las relaciones con las Administraciones Públicas.

Murcia, a 13 de diciembre de 2017.—El Consejero de Presidencia y Fomento, Pedro Rivera Barrachina.

**MODELO DE DECLARACION RESPONSABLE EN MATERIA DE URBANISMO**

AYUNTAMIENTO DE _____

Declarante		
Nombre o Razón Social:	con D.N.I./C.I.F.:	
domiciliado en:	Código Postal:	
Municipio:	Provincia:	Teléfono:
Correo electrónico:	Móvil:	

Representante		
Nombre o Razón Social:	con D.N.I./C.I.F.:	
domiciliado en:	Código Postal:	
Municipio:	Provincia:	Teléfono:
Correo electrónico:	Móvil:	

Comunico que, de conformidad con la normativa aplicable, voy a proceder a ejecutar las siguientes obras:

DESCRIPCIÓN DE LAS OBRAS		
Presupuesto	Duración de la obra	Superficie a ocupar de vía pública
		m ²

El presupuesto a liquidar saldrá de la aplicación de la Ordenanza fiscal del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras publicada en el BORM nº _____ .

EMPLAZAMIENTO DE LAS OBRAS	
Referencia Catastral del inmueble	Coordenadas UTM del centro geométrico

Y declaro bajo mi responsabilidad, poniendo en conocimiento de este Ayuntamiento, conforme al art.º 264 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia,

1. Que las obras descritas están sujetas a declaración responsable en materia de urbanismo, incluidas en el art.º 264 de la Ley 13/2015
 - a. Obras de ampliación, modificación, reforma, rehabilitación o demolición sobre edificios existentes cuando no produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, la envolvente total o el conjunto del sistema estructural, o cuando no tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.
 - b. Renovación de instalaciones en las construcciones.
 - c. Primera ocupación de edificaciones de nueva planta y sucesivas ocupaciones en edificios existentes.
 - d. La colocación de carteles y vallas publicitarias visibles desde la vía pública.

- e. Instalación de redes energéticas y de comunicaciones.
- f. El cerramiento de fincas.
- g. Los usos y obras de carácter provisional a que se refiere la Ley, salvo en aquellos casos en que sea preceptivo el informe de la Dirección General competente en materia de urbanismo, en cuyo caso es necesaria licencia.
- h. Los descritos en el artículo 263 cuando por su escasa relevancia no se encuentren sometidos a licencia urbanística pero requieran dirección facultativa.
- i. Obras de acondicionamiento de locales para actividad de comercio minorista y de prestación de servicios que no requieran presentación de proyecto de obra.
- j. Obras de nueva construcción de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencia ni público y se desarrollen en una sola planta.

2. Que dispongo de documentación técnica suscrita por el _____ (titulación profesional del técnico competente: arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero, ingeniero técnico, etc.), D./Dña _____, en la que se acredita el cumplimiento de la normativa urbanística y demás legislación vigente aplicable, consistente en:

- Memoria técnica de las obras y/o instalaciones.
- Certificado final de obra en el que se certifica que las obras realizadas se encuentran finalizadas y se corresponden exactamente con las incluidas en el título habilitante obtenido mediante _____, con fecha _____, con expediente número _____ y los servicios urbanísticos afectados y/o ejecutados se encuentran en perfectas condiciones de uso.
- Otros, especificar _____

3. Que, en caso de primera ocupación de edificio de nueva planta, dispongo de la documentación requerida para la actuación pretendida:

- Autorización o inscripción de las instalaciones, expedida por la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Alta en contribución urbana (alta en Catastro)

Respecto al proyecto de I.C.T.:

- Certificación expedida por la Jefatura Provincial de Inspección de Telecomunicaciones de Murcia que acredite el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Real Decreto 346/2011, de 11 de marzo, por el que se aprueba el reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de las edificaciones, así como, el boletín de la instalación y, en su caso, el certificado que garantice que ésta se ajusta al proyecto técnico.

En relación al Libro del Edificio:

- Carpeta de documentación del Libro del Edificio y copia justificativa del registro de entrada de la Comunidad Autónoma de los Registros de Calidad, de conformidad con lo dispuesto en el art.º 6.4 de la Orden de 14 de febrero de 2002, para aquellas viviendas con solicitud de licencia de obras entre el 28 de marzo de 2002 y el 15 de octubre de 2006.
- Carpeta de documentación y carpeta UME del Libro de Edificio, así como certificado favorable del departamento encargado de la Gestión de la Calidad en la Edificación de la Comunidad Autónoma, según la Orden de 3 de octubre de 2006 de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para aquellas viviendas con solicitud de licencia de obras posterior al 15 de octubre de 2006.



4. Que se cumplen los requisitos establecidos en la normativa vigente para la realización de la actuación declarada.
5. Que, previamente al inicio de la actuación, depositaré la garantía que se requiera, por reposición de servicios urbanísticos, la cual será devuelta según los términos señalados en las Ordenanzas municipales.
6. Que, previamente al inicio de la actuación, procederé a dar cuenta de ello a las dependencias municipales de Policía Local y Área de _____.
7. Que siempre que lo exijan las características de la obra o de la actuación y/o las circunstancias o riesgos previstos o sobrevenidos, se cumplirán las obligaciones previstas en el Anexo IV del Real Decreto 1627/1997 por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en la obra de construcción y posterior R.D. 171/2004 de 30 de enero que desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales.
8. Que me comprometo a la adecuada gestión de los residuos a través del correspondiente gestor autorizado en cada caso.
9. Que las obras objeto de esta declaración responsable se ejecutarán conforme a las normas y Ordenanzas de Edificación y uso del suelo, así como al resto de legislación y normativa que resulte de aplicación.
10. Que los efectos de la presente declaración responsable se entienden dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de terceros y de las autorizaciones que proceda otorgar por otros organismos; que tiene una validez de _____ **meses** a partir de la fecha de la declaración, y que transcurrido dicho plazo se entenderá producida la caducidad de la presente declaración, debiendo presentarse nueva declaración en el Ayuntamiento.
11. Que tengo conocimiento de que la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a esta declaración responsable, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, determinará la imposibilidad de iniciar las obras desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.
12. En los casos de usos y obras de carácter provisional, que conozco y estoy dispuesto a cumplir las condiciones exigidas en el art.º 111 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, relativo a usos y obras provisionales, comprometiéndome expresamente:
 - A reconocer el carácter provisional de las obras o instalación.
 - A la suspensión del uso o demolición de las obras e instalaciones cuando el ayuntamiento, motivadamente, lo solicite, renunciado expresamente a ser indemnizado.
 - A la inscripción en el Registro de la Propiedad, de conformidad con lo establecido en la legislación hipotecaria, del carácter provisional de la obra o instalación.
 - A constituir garantía en cuantía suficiente que imponga el ayuntamiento, para garantizar la reposición del suelo a su estado anterior u original.

Fecha_____

Firma _____

SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL AYUNTAMIENTO DE _____

DOCUMENTACIÓN QUE DEBE ADJUNTARSE A LA SOLICITUD

(indicando con una X el modo de presentación):

- Acreditación de la representación legal que ostenta la persona que suscribe la solicitud, en su caso. En caso de no ser el representante legal, deberá aportar, la correspondiente autorización firmada por éste, acompañada por fotocopia compulsada del DNI de ambos.
- Copia del pago de la Tasa por tramitación de licencias urbanísticas de obras menores.
- Justificante del pago de Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (I.C.I.O.).
- Plano de situación, según el planeamiento vigente.
- Mediciones y presupuesto detallado de las obras a realizar, calculado según la Ordenanza fiscal del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras publicado en el BORM.

En cumplimiento de los arts.º 5, 6 y 11 de la Ley 15/1999, por los que se regula el derecho de información y la solicitud del consentimiento para la recogida y tratamiento de datos, se exponen los siguientes extremos: los datos de carácter personal que Ud. facilita se incorporarán a un fichero cuyo titular es el Ayuntamiento de _____, con una finalidad de gestión administrativa, informativa y urbanística propia de la misma. Les informamos que sus datos podrán ser cedidos a Diarios Oficiales, a la Dirección General del Catastro, Ministerio de Economía y Hacienda y aquellas cesiones establecidas por Ley, para llevar a cabo la gestión administrativa, informativa y urbanística del Ayuntamiento de _____. Se ponen a disposición de los interesados los formularios para poder ejercitar los derechos de acceso, rectificación y cancelación de sus datos personales en el Ayuntamiento de _____.

AYUNTAMIENTO DE _____

Sede electrónica: _____

Correo electrónico: _____