1.11. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA Y PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD TERRITORIAL Y URBANÍSTICA. TÍTULOS HABILITANTES DE NATURALEZA URBANÍSTICA. LEY 13/2015, DE 30 DE MARZO, DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LA REGIÓN DE MURCIA. TÍTULO X. (PARTE 1).

Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

TÍTULO X. La intervención administrativa y protección de la legalidad territorial y urbanística.

CAPÍTULO I. Disposiciones comunes

CAPÍTULO II. El control de las actividades objeto de la ordenación territorial y urbanística

Sección 1.ª Títulos habilitantes de naturaleza urbanística

Sección 2.ª Órdenes de ejecución y declaración de ruina

ÍNDICE

1	La intervención administrativa en materia urbanística	3
2	Legislación aplicable	3
3	Disposiciones comunes	4
4	Licencia urbanística	6
5	Declaración responsable en materia de urbanismo	9
6	Comunicación previa en materia de urbanismo	12
7	Órdenes de ejecución y declaración de ruina	15

1 La intervención administrativa en materia urbanística

La intervención administrativa en materia urbanística ha estado centrada en la exigencia de la obtención previa de la licencia municipal para legitimar cualquier acto de construcción, edificación e instalación y de uso del suelo, subsuelo y vuelo.

Desde la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del Suelo y ordenación urbana y el reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955, se regulan las licencias como un acto reglado y cuya competencia recae en los Ayuntamientos.

Actos de autorizaciones previas se mantuvieron hasta que la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, introdujo los términos declaración responsable y comunicación. Términos que se han ido consagrando en la legislación española hasta su última regulación en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), artículo 69 y Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU).

Dichos títulos habilitantes se han recogido en la LOTURM, que es la ley que actualmente regula la intervención administrativa en materia urbanística.

Los órganos urbanísticos municipales son los que establece la legislación de régimen local, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). En el caso de las licencias las competencias se atribuyen al Alcalde conforme se indica en el artículo 21.1.q) en los municipios de régimen común y a la Junta de Gobierno en los municipios de gran población conforme indica el artículo 127.1.e) de la LBRL.

2 Legislación aplicable

- Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. (LOTURM)
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. (TRLSRU).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. (LOE)
- Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. (RDU)
- Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.
- 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.

- Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. (RIRPANU).

3 Disposiciones comunes

CAPÍTULO I - Disposiciones comunes

Artículo 255. Principios de la intervención administrativa en el uso del suelo y la edificación.

La legitimidad de la ejecución de los actos de parcelación, urbanización, construcción y edificación, así como de cualquier otro de transformación o uso del suelo y subsuelo, presupone los siguientes requisitos esenciales:

a) La vigencia de la ordenación conforme a esta ley.

b) La obtención de licencia, orden de ejecución o autorización administrativa del correspondiente proyecto técnico cuando sea exigible.

Artículo 256. Colaboración en el ejercicio de la función urbanística.

1. Los ayuntamientos que no dispongan de medios técnicos, jurídicos o materiales suficientes para el ejercicio eficaz de las potestades a que se refiere esta ley podrán recabar en forma individual o mancomunada la asistencia de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de sus competencias, que se formalizará mediante el correspondiente convenio de colaboración.

2. Las empresas suministradoras, concesionarios de servicios públicos y los colegios profesionales de ámbito autonómico que tuviesen encomendado el visado de los proyectos técnicos colaborarán con los servicios de inspección urbanística de las diferentes Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias de sanción, prevención y restitución de la legalidad urbanística, aportando, a requerimiento de estas, la documentación e información que precisen.

Los colegios profesionales de ámbito autonómico, si observaren incumplimiento de la legislación urbanística, pondrán en conocimiento de la Administración competente de forma motivada dicha presunción.

3. La colaboración de los colegios profesionales de ámbito de actuación superior al autonómico en la protección de la legalidad urbanística se articulará a través del oportuno convenio.

La colaboración entre los colegios profesionales y las administraciones también viene regulada en el capítulo V del título II del RDU.

Artículo 257. Actuación notarial y registral.

La autorización notarial y la inscripción registral de los actos de naturaleza urbanística se sujetarán a las previsiones de la legislación notarial, hipotecaria y urbanística estatal.

Se regulan en el RIRPANU, TRLSRU entre otros. Destacando los que se refiere a condiciones especiales de concesión de licencias como anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística, concesión de obra provisional o en edificios en fuera de ordenación.

Artículo 258. Garantías de conservación y terminación de las urbanizaciones.

1. Cuando la obligación de conservar las urbanizaciones recaiga sobre el promotor de la misma o sobre los futuros adquirentes de parcelas, estos deberán integrarse en la correspondiente entidad de conservación, sin que pueda cancelarse la garantía prestada por aquellos para la ejecución de la urbanización, hasta tanto se constituya dicha entidad.

2. Para que el promotor pueda iniciar la venta de parcelas, antes de ultimar la urbanización del polígono o unidad de actuación, deberá suscribir un seguro que garantice a los adquirentes de dichas parcelas las cantidades a cuenta entregadas hasta el momento en que se ultime la dotación de servicios urbanísticos de las parcelas y su entorno.

Artículo 259. Solicitudes y acciones.

1. Los órganos de las Administraciones regional y municipal competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo tienen obligación legal de resolver todas las peticiones y solicitudes que se les dirijan conforme a la ley.

2. Es pública la acción para exigir la observancia de esta ley y de los instrumentos de planeamiento urbanístico y la ordenación territorial aprobados en su aplicación.

3. Si la acción a que se refiere el párrafo anterior estuviera motivada por la realización de obras, podrá ejercitarse durante el transcurso de estas y hasta cuatro años después de su terminación.

Artículo 260. Recursos.

1. Tienen carácter jurídico administrativo todas las cuestiones que se susciten en relación con el desarrollo de la actividad urbanística.

2. Las resoluciones del director general competente en materia de ordenación del territorio y de urbanismo son susceptibles de recurso de alzada ante el consejero competente en la misma materia.

CAPÍTULO II - El control de las actividades objeto de la ordenación territorial y urbanística**Artículo 261. El régimen de control de las actividades y los actos regulados por la ordenación territorial y urbanística.**

Sin perjuicio de cualesquiera otros requisitos administrativos impuestos expresamente en esta ley, las actividades y los actos de transformación y aprovechamiento del suelo objeto de ordenación territorial y urbanística quedarán sujetos en todo caso a control de la legalidad a través de:

a) La licencia urbanística, la declaración responsable y la comunicación previa.

b) Órdenes constitutivas de mandato para ejecución de actividades reguladas por la ordenación territorial y urbanística o la prohibición de las mismas.

c) La inspección urbanística y el sometimiento a control posterior al inicio de actividades, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de las mismas.

Sección 1.ª Títulos habilitantes de naturaleza urbanística**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.

4 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. (artículo 11 TRLSRU y 2 y 5 de la LOE)

b) Las obras de infraestructura, vialidad, servicios y otros que se realicen al margen de proyectos de urbanización debidamente aprobados. (Por ejemplo proyecto de obras ordinarias de urbanización en suelo urbano consolidado).

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.

Destacar el carácter reglado, por lo que la concesión o denegación de las licencias urbanísticas supone el ejercicio de una potestad de carácter reglado, por la cual se controla si la actuación solicitada se ajusta o no a la legalidad urbanística, sin margen a la discrecionalidad.

Además de la regulación que establece la LOTURM las licencias urbanísticas se regulan por los artículos 2 y 5 de la LOE, artículo 11 del TRLSRU y la sentencia del Tribunal Constitucional (STC 143/2017):

Artículo 5. Licencias y autorizaciones administrativas. (LOE)

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.

Las obras que tengan carácter de edificación, según se establece en el artículo 2.2, requerirán proyecto como establece y estarán sujetos a licencia según se establece en este artículo de la LOE.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. LOE.

....

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.

El TRLSRU, en el capítulo III del título I, establece el estatuto jurídico de la propiedad del suelo:

Artículo 11. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo. (TRLSRU)

1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

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: (Están sujetos a licencia los siguientes actos)

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.

5. Cuando la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable sujete la primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable, y de dichos procedimientos no resulte que la edificación cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, la Administración a la que se realice la comunicación deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada. Si no adopta dichas medidas en el plazo de seis meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales

medidas. La Administración podrá repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable el importe de tales perjuicios.

Tanto la práctica de la comunicación previa a la Administración competente, como las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que aquella pudiera adoptar en relación con el acto comunicado, deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad, en los términos establecidos por la legislación hipotecaria y por esta ley.

Se declaran inconstitucionales y nulos los incisos destacados de las letras a) y d) y son constitucionales, en los términos establecidos por el fundamento jurídico 23, el inciso destacado de la letra b) y la letra c) del apartado 4, por Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre.

En el mismo sentido, en cuanto a la constitucionalidad del inciso destacado de la letra b) y la letra c) del apartado 4, Sentencia 75/2018, de 5 de julio.

Fundamento Jurídico 23 STC 143/2017, de 14 de diciembre.

El apartado a) contempla, a su vez, dos supuestos: por una parte, los movimientos de tierra y explanaciones que sean independientes de proyectos urbanización, edificación o construcción —en cuyo caso seguirán el régimen previsto para estos—; y, por otra parte, la parcelación, segregación u otros actos de división de fincas no incluidas en un proyecto de reparcelación.

La regulación del silencio negativo no será inconstitucional en el caso de los movimientos de tierra y explanaciones al amparo de la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente, dada la necesidad de preservar los valores propios del medio rural. Por el contrario, la exigencia de silencio negativo en lo relativo a la división de fincas, cuya finalidad no es otra que comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas para su división, ya sea en suelo rural o urbanizado cuando no hay necesidad de equidistribución, vulnera las competencias autonómicas. Al carecer el Estado de título competencial, este inciso del apartado a) es inconstitucional. Lo propio sucede con el artículo 11.4 a) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que lo reproduce.

El apartado b) regula «las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta», con independencia de la situación del suelo. En el caso de la edificación, la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, establece una serie de requisitos básicos de la edificación destinados a garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente (art. 3), al amparo del artículo 149.1.16, 21, 23 y 25 CE (disposición final primera), los mismos títulos que amparan al Estado para determinar, como especialidad *ratione materiae*, el carácter negativo del silencio de la autorización que exige para este tipo de uso del suelo. No cabe llegar, sin embargo, a la misma conclusión en lo que se refiere a otras construcciones e instalaciones que carecen del carácter de edificación, excluidas, en consecuencia, de la Ley de ordenación de la edificación. En estos casos, cuando la construcción o implantación tiene lugar en suelo urbano o urbanizable, la autorización se limitará a verificar la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico vigente. En el caso del suelo rural, además de la verificación de legalidad, concurre la finalidad prevista en la legislación de preservar sus valores medioambientales. Es, por ello, que la regulación del silencio negativo no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, en los supuestos de «construcción e implantación de instalaciones» contemplado en el apartado b) pero solamente cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida (Suelo no urbanizable). Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo. Interpretación de conformidad que debe extenderse también al artículo 11.4 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por la misma razón, el apartado c) que se refiere a «la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes», con independencia de la situación del suelo, no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, solamente cuando la ubicación

se lleve a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida (Suelo no urbanizable). Esta interpretación de conformidad también se llevará al fallo y también ha de aplicarse al artículo 11.4 c) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por último, el apartado d) contempla también dos supuestos que exigen un pronunciamiento diferenciado. Por una parte, la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística, en la medida en que se realiza sobre suelos cuya finalidad es convertirse en ciudad, nos remite de nuevo a un control de legalidad y adecuación al instrumento de planeamiento que rige dicha operación transformadora, sin que ello deba suponer una preterición total de los valores ambientales. En consecuencia este inciso resulta inconstitucional, al carecer el Estado de título competencial para fijar el sentido del silencio administrativo. También lo es, por tanto, el mismo inciso del artículo 11.4 d) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por otra parte, la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que se derive de la legislación de protección del dominio público tiene su encaje en la competencia estatal de procedimiento administrativo común, ex artículo 149.1.18 CE. FJ 23 STC 143/2017

Respecto a los movimientos de tierras, se debe de entender cuando éstos requieren de maquinaria.

Se declaran constitucionales lo apartados b) y c) solamente cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida (Suelo no urbanizable). Se puede entender que los actos que se indican en los apartados b) y c) están sujetos a licencia urbanística si se llevan a cabo en suelo no urbanizable. En el resto de suelos se estará a lo que diga la LOTURM.

5 Declaración responsable en materia de urbanismo

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 69, define la declaración responsable “*como el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio*”.

En la exposición de motivos de la LOTURM se indica que “*se restringe al máximo la exigencia de licencia municipal de obra y se amplían enormemente los supuestos en los que se puede acudir a la comunicación previa o declaración responsable. Esta ley apuesta decididamente por la declaración responsable entendiendo que la madurez de los agentes implicados y de las administraciones públicas permite otorgar un importante grado de confianza y grandes dosis de entusiasmo en lograr compatibilizar la mayor*

agilidad posible en la implantación de actividades con el cumplimiento de la normativa de aplicación.”

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 no supongan la sustitución o reposición total de elementos estructurales principales.*

Este apartado se ve modificado por el Decreto-Ley 3/2020, de 23 de abril. donde se modifica la última frase que indicaba que no se produjese una variación en el conjunto del sistema estructural, por la de no supongan la sustitución o reposición total de elementos estructurales principales, con este cambio las obras que aún afectando a la estructura y no modifiquen elementos estructurales principales podrán tramitarse como Declaración Responsable.

b) *Los cambios de uso en las edificaciones señaladas en el apartado a) o en parte de las mismas, dentro de los permitidos por la legislación urbanística vigente y siempre que se encuentren dentro de un ámbito ordenado pormenorizadamente.*

Se introduce por el Decreto-Ley 3/2020, de 23 de abril. permite que en un ámbito ordenado pormenorizadamente se puedan cambiar los usos en edificaciones. Destacar que los cambios de uso deben ser de usos parciales de la edificación, pero no del uso característico del edificio para cumplir el artículo 5 de la LOE. Esta herramienta ha sido muy recurrida en los Ayuntamientos para realizar proyectos de cambio de uso de local a vivienda.

c) *Las actuaciones de intervención sobre edificios, inmuebles y ámbitos patrimonialmente protegidos o catalogados, de alcance menor, cuando no afecten a la estructura o a las partes o elementos de los inmuebles objeto de protección, ni al aspecto exterior, incluidas las cubiertas, las fachadas y los elementos catalogados ni a ningún elemento artístico.*

Se introduce por el Decreto-Ley 3/2022, de 23 de abril. Este apartado puede entrar en contradicción con el apartado de licencias urbanísticas “Obras de todo tipo en edificaciones objeto de protección específica como intervenciones en edificios declarados BIC o catalogados por el planeamiento”

d) *Edificios de nueva planta, de escasa entidad constructiva y sencillez técnica, no residenciales ni de uso público, no superior a una altura.*

Se introduce por el Decreto-Ley 3/2022, de 23 de abril. Este apartado proviene del artículo 2.2 de la LOE.

e) *Renovación de instalaciones en las construcciones.*

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

*g) Instalación de redes energéticas y de comunicaciones, lo que incluye instalaciones de aprovechamiento de **energía solar para autoconsumo** en edificaciones o construcciones, salvo que supongan un impacto en el patrimonio histórico.*

Se modifica por el Decreto-Ley 5/2022, de 20 de octubre. Se aclara que los proyectos para el aprovechamiento de energía solar para autoconsumo pueden tramitarse como declaración responsable, aunque los ayuntamientos ya los estaban tramitando de esta manera.

h) El cerramiento de fincas.

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

*j) Los que 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 siempre que no tengan impacto en edificaciones objeto de protección específica en el uso privativo y en la ocupación de los bienes de dominio público.

4. El documento de declaración responsable habrá de contener, además de los datos establecidos en la legislación de procedimiento administrativo común:

a) Datos identificativos del solicitante de conformidad a la legislación básica en materia procedimental.

b) Plano de situación de la actuación a realizar.

c) Documentos acreditativos del cumplimiento de los anteriores requisitos o del proyecto técnico en su caso, indicando en cada caso su contenido general y el nombre del técnico o profesional que lo suscriba, sin perjuicio de que voluntariamente puedan aportarse copias de dichos documentos.

d) El compromiso expreso de mantener el cumplimiento de dichos requisitos durante el período de tiempo inherente a la realización del acto objeto de la declaración.

e) Justificante de la liquidación de los tributos y demás ingresos de derecho público o privado que correspondan.

Se modifica el apartado 2.g) por la disposición final 9.2 del Decreto-ley 5/2022, de 20 de octubre.

Se modifican los apartados 2 y 4 por el art. 4.25 de la Ley 2/2020, de 27 de julio. Redactado el apartado 2 conforme a la corrección de errores publicada en el BORM núm. 246, de 23 de octubre de 2020.

Se modifica el apartado 2 por el art. 4.26 del Decreto-ley 3/2020, de 23 de abril.

Se modifica el apartado 3 por el art. 22.14 de la Ley 10/2018, de 9 de noviembre.

Modificado hasta en cuatro ocasiones, con una corrección de errores, es posiblemente el artículo más consultado por los interesados y administraciones en los últimos años, y donde la Administración, a base de modificaciones ha intentado encajar el máximo de casuísticas, a fin de agilizar la tramitación administrativa.

Se exceptúa de la obligación de resolver los expediente de declaración responsable y comunicación previa (artículo 21.1 LPACAP). Esta determinación no exime a la administración de tener que controlar tanto la documentación presentada como la inspección urbanística.

Tal y como establece el artículo 69.5 LPACAP, las administraciones públicas tienen la obligación de tener permanentemente publicados y actualizados los modelos de declaración responsable y comunicación, fácilmente accesibles a los interesados.

En la 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 se indica que 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 para agilizar los procedimientos conforme a las directivas comunitarias.

6 Comunicación previa en materia de urbanismo

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 69, define la comunicación como aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

Artículo 265. Comunicación previa en materia de urbanismo.

1. La comunicación previa en materia de urbanismo es el documento en el que el interesado pone en conocimiento de la Administración municipal que reúne los requisitos para realizar un acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo que no está sujeto a declaración responsable ni a licencia urbanística.

2. Como regla general la comunicación previa es el requisito para la realización de obras menores.

A efectos de esta ley se conceptuarán como obras menores 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.

3. Asimismo, quedan sujetas al régimen de comunicación previa las transmisiones de títulos habilitantes así como el cambio de titularidad de actividades comerciales y de servicios.

4. El documento de comunicación previa habrá de contener, además de los datos establecidos en la legislación de procedimiento administrativo común:

a) Datos identificativos del solicitante de conformidad a la legislación básica en materia procedimental.

b) Plano de situación de la actuación a realizar.

c) La declaración de que concurren los requisitos exigibles.

d) Justificante de la liquidación de los tributos y demás ingresos de derecho público o privado que correspondan.

La exigencia de proyecto o memoria técnica se regula en la LOE y el CTE que establece el artículo 2, ámbito de aplicación, de la parte 1 y en cada uno de sus documentos básicos.

Artículo 266. Efectos y control.

1. La licencia legítima para la realización de su objeto desde la fecha en que se dicte el correspondiente acto administrativo, sin perjuicio de la notificación y de los efectos que se derivan de la misma con arreglo a la legislación de procedimiento administrativo común.

2. La comunicación previa y la declaración responsable legitiman para la realización de su objeto desde el día de la presentación de la totalidad de la documentación requerida en el registro general del municipio.

3. El ayuntamiento dispondrá de quince días hábiles siguientes a la declaración responsable o comunicación previa para:

a) Indicar al interesado la necesidad de solicitar licencia o declaración responsable, en su caso.

b) Requerir al interesado la ampliación de la información facilitada, en cuyo caso se interrumpirá el cómputo del plazo, reiniciándose una vez cumplimentado el requerimiento.

4. El ayuntamiento deberá inspeccionar los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo a fin de comprobar que se realizan de conformidad con la licencia o el contenido de la declaración responsable o comunicación previa y en todo caso con arreglo a la normativa urbanística aplicable.

La licencia legitima la realización de las obras desde que se concede por el órgano competente, mientras que las Declaraciones Responsables y comunicaciones previas, desde el día de presentación de la totalidad de la documentación.

En los casos de comunicación previa y declaración responsable, la responsabilidad de que documentación cumple todos los requisitos, recae sobre el interesado y del técnico competente, en su caso, mientras que mediante la tramitación de la licencia urbanística, el interesado, una vez concedida ésta, posee mayor seguridad jurídica.

Artículo 267. Condiciones y requisitos.

1. Los títulos habilitantes en materia urbanística se sujetarán al procedimiento establecido en la normativa sobre régimen local y en las ordenanzas municipales.

2. Los interesados habrán de solicitar las licencias urbanísticas en los plazos establecidos en el planeamiento.

3. Los títulos habilitantes en materia urbanística se entienden concedidos dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero y de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanístico vigentes, sin perjuicio de las autorizaciones previstas en la legislación sectorial correspondiente.

4. Los periodos de vigencia de los expresados títulos deberán ser regulados por los correspondientes ayuntamientos.

5. Cuando los actos de edificación y uso del suelo y aquellos otros previstos en esta ley o sus disposiciones reglamentarias se realizaren en terrenos de dominio público o sus zonas de afección y requieran licencia, se entenderá esta sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que sea pertinente otorgar por parte del ente titular del dominio público o de quien ostente las competencias, que serán, en todo caso, emitidas con carácter previo a la licencia.

6. Se podrán otorgar licencias parciales para fases de una construcción que resulten técnica y funcionalmente independientes.

Los títulos habilitantes se entienden concedidos dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, aquí cabe recordar que según el artículo 9 de la LOE, es obligación del promotor, ostentar sobre el solar la titularidad de un derecho que le faculte para construir en él.

Sobre la determinación que se indica de “sin perjuicio de terceros” se refiere a que el ayuntamiento realizará la tira de cuerdas, delimitando las alineaciones de las parcelas objeto de título habilitante con el dominio público pero no de los límites o linderos con propiedades privadas, debido a que es un asunto civil y no administrativo.

Las autorizaciones que se precisen por una legislación sectorial son un acto administrativo de trámite dentro del procedimiento sustantivo de autorización de la Administración Local interesada.

Artículo 268. Competencia y procedimiento para la concesión de licencia urbanística.

1. La competencia para otorgar las licencias corresponderá a los órganos competentes de la Administración local, de acuerdo con su legislación aplicable.

2. Toda denegación de licencia deberá ser motivada con explícita referencia a la norma o planeamiento con los que la solicitud esté en contradicción.

3. El otorgamiento de las licencias irá precedido de los correspondientes informes técnicos y jurídicos, sobre la conformidad de la solicitud a la legalidad urbanística. La solicitud deberá acompañarse de proyecto suscrito por técnico competente, visado por el colegio profesional en los casos pertinentes, con expresión del técnico director de la obra.

4. El plazo máximo para resolver sobre el otorgamiento de licencia será de tres meses, salvo en el caso de licencias para equipamientos que será de un mes. En el caso de que se precise autorización de otra Administración, previa a la licencia municipal, el cómputo del plazo para el otorgamiento de licencia se suspenderá hasta la acreditación ante el ayuntamiento de la resolución que ponga fin al expediente tramitado por dicha Administración.

5. En los supuestos de sujeción a licencia urbanística regulados en esta ley, transcurrido el plazo de resolución sin haberse notificado esta, el interesado podrá entender desestimada su petición por silencio administrativo, en los términos establecidos en la legislación básica estatal. (silencio negativo)

Se modifica el apartado 4 por el art. 5.16 del Decreto-ley 1/2021, de 6 de mayo.

La competencia para el otorgamiento de las licencias se atribuye, en municipios de régimen común, al Alcalde, según establece el artículo 21.1.q) de la LBRL, en municipios de gran población, en la Junta de Gobierno, según establece el artículo 127.1.e) del mismo texto legal.

Artículo 269. Actos promovidos por Administraciones públicas.

1. Los actos relacionados en este capítulo, promovidos por Administraciones públicas distintas de la municipal o por entidades de derecho público, requerirán el título habilitante de naturaleza urbanística que corresponda, que será expedido en el plazo máximo de un mes, salvo en los supuestos exceptuados en el apartado siguiente o por la legislación sectorial aplicable.

2. No estará sujeta a licencia urbanística ni otro título habilitante la ejecución de obras promovidas por los órganos de la Administración regional o entidades de derecho público que administren bienes de aquella,

siempre que tengan por objeto la construcción o acondicionamiento de infraestructuras básicas de uso y dominio público, tales como carreteras, puertos u obras hidráulicas y de transportes. No obstante, el ayuntamiento dispondrá de un plazo de un mes para informar tales actuaciones con relación al planeamiento vigente.

Transcurrido dicho plazo sin que se evacue el informe, se entenderá otorgada la conformidad.

3. En caso de disconformidad se elevará a la consejería competente en materia de ordenación del territorio para su tramitación, conforme a lo dispuesto en esta ley para las actuaciones de interés regional.

Se modifican los apartados 1 y 2, en la redacción dada al Decreto-ley 1/2021, de 6 de mayo, por el art. único.4 del Decreto-ley 3/2021, de 27 de mayo.

Se modifican los apartados 1 y 2 por el art. 5.17 del Decreto-ley 1/2021, de 6 de mayo.

7 Órdenes de ejecución y declaración de ruina

Sección 2.ª Órdenes de ejecución y declaración de ruina

Artículo 270. Órdenes de ejecución.

1. Los ayuntamientos y, en su caso, los demás organismos competentes ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, en exigencia de los deberes señalados en el artículo 110 de esta ley, la ejecución de las obras necesarias para mantener las condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, con indicación del plazo de realización.

2. Los ayuntamientos podrán también ordenar, por motivos de interés público, la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estén previamente incluidas en ningún plan de ordenación.

3. Los propietarios de bienes incluidos en los catálogos a que se refiere esta ley podrán recabar, para conservarlos, la cooperación de las Administraciones competentes, que habrán de prestarla en condiciones adecuadas cuando tales obras excedieran de los límites del deber de conservación.

El deber de conservación y rehabilitación, es una competencia municipal, tal y como se establece en el artículo 25.2.a) de la LBRL. Dentro del reparto de atribuciones del Ayuntamiento, la competencia para dictar las órdenes de ejecución, suele recaer en el Alcalde, en la cláusula residual (Artículo 21.1.s) de la LBRL).

El deber de los propietarios de terrenos, urbanizaciones, edificaciones y carteles, siempre se ha centrado en el mantenimiento de estos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, pero las últimas leyes estatales, y en concreto la actualmente en vigor, TRLSRU, ha añadido que puede ordenar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano o de accesibilidad universal.

La normativa que establece las condiciones de seguridad, salubridad y habitabilidad, es la LOE y el Código Técnico de la Edificación.

La referencia establecida al artículo 110 de la LOTURM se refiere a los deberes de uso, conservación y rehabilitación:

Artículo 110. Deberes legales de uso, conservación y rehabilitación.

1. Los propietarios de toda clase de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y del paisaje y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana, conforme a lo establecido en la legislación básica estatal.

2. El coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el apartado anterior se sufragará por los propietarios o por la Administración, en los términos establecidos en la normativa aplicable. (TRLSPU)

Además, la legislación estatal en su artículo 15 establece los deberes de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones con carácter general.

Artículo 15. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:

a) Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.

b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.

c) Realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. En éste último caso, las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.

2. El deber legal de conservación constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de la Administración que ordene las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.

3. El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. (Aunque no lo indica expresamente, el valor se refiere a la construcción, excluido el suelo)

4. La Administración competente podrá imponer, en cualquier momento, la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicables. El acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución que corresponda, determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación. Dicha afección real se hará constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad, con referencia expresa a su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real, al pago de cargas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística. (regulado en el RIRPANU)

Conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable, en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente, sustituyendo ésta al titular o titulares del inmueble o inmuebles y asumiendo la facultad de edificar o de rehabilitarlos con cargo a aquéllos, o a la aplicación de cualesquiera

otras fórmulas de reacción administrativa a elección de ésta. En tales supuestos, el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente. Cuando el propietario incumpla lo acordado por la Administración, una vez dictada resolución declaratoria del incumplimiento y acordada la aplicación del régimen correspondiente, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio. (La LOTURM, no ha aumentado el límite máximo del deber de conservación por lo que se mantiene en el 50%)

Tal y como se establece en el artículo 225.a) de la LOTURM, el requisito, para la ejecución de actos de construcción, edificación y otros actos, de licencia urbanística es alternativo al de orden de ejecución.

Las órdenes de ejecución y declaración de ruina están reguladas de manera supletoria en el capítulo II del RDU.

Artículo 271. Declaración de ruina.

1. Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará esta situación y adoptará, previa audiencia del propietario y de los moradores y, en su caso, de conformidad con las previsiones del planeamiento, las medidas necesarias para asegurar la integridad física de los ocupantes y de terceras personas.

2. Se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos:

a) Cuando el coste de las obras necesarias para mantener o restablecer las condiciones establecidas en el artículo anterior sea superior al 50 por ciento del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno.

b) Cuando la construcción presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales.

c) Cuando sea necesario la realización de obras que no puedan ser autorizadas por encontrarse la construcción en situación expresa de fuera de ordenación.

3. Si el propietario no cumpliera lo acordado por el ayuntamiento, lo ejecutará este a costa del obligado.

4. Si existiere urgencia y peligro en la demora, el ayuntamiento, por motivos de seguridad, dispondrá lo necesario para asegurar la integridad física de los ocupantes y de terceras personas.

5. Las edificaciones declaradas en ruina deberán ser sustituidas o, en su caso, rehabilitadas conforme a las previsiones del planeamiento en los plazos establecido por este, o, en su defecto, por la declaración de ruina.

Agotados dichos plazos sin que el particular solicite licencia para la actuación correspondiente, la Administración sancionará el retraso con arreglo a las previsiones de la presente ley.

El estado de ruina, es la situación de la degradación o destrucción de algo. En el ámbito de la edificación, la LOTURM, establece que puede ser por motivos económicos, técnicos o urbanísticos.

Para que una edificación esté en estado de ruina, debe declararse expresamente por la administración competente, en este caso el Ayuntamiento.

La declaración de ruina no significa siempre la demolición de la edificación, si no que se le concede, al propietario la opción de rehabilitarla conforme a la legislación vigente.

La declaración de ruina se encuentra regulada en el capítulo II del RDU, en éste, también viene regulada la declaración de ruina inminente, que se destaca la innecesariedad del trámite de audiencia.