



Universidad  
de La Laguna  
Facultad de Derecho



Grado en: Derecho  
Facultad de Derecho  
Universidad de La Laguna  
Curso 2017/2018  
Convocatoria: Julio

# **LA COMUNICACIÓN PREVIA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO DE CANARIAS**

Prior communication in the urban planning area of the  
Canary Islands

Realizado por la alumna D<sup>a</sup>. Marina Izquierdo Rodríguez.

Tutorizado por el Profesor D. Andrés Manuel González Sanfiel.

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas.

Área de conocimiento: Derecho Urbanístico.

## ABSTRACT

The analysis of the new regulations in matters of the administrative intervention regime on Canary Islands land comes from the reform operated by Law 4/2017, of the 13th of July, of Land and Natural Protected Areas of Canary Islands.

The regulation in matters of canary city planning included numerous procedures that posed a problem when it came to proceed to its implementation. Therefore, the reform has been inspired by the Directive 2006/123/CE of the European Parliament and the Council, of the 12th of December, relative to the domestic market's services.

This Directive opts for flexibility, in relation to the classic administrative intervention, giving more relevance to responsible declarations and prior communications.

First, a general outline of the current regulation on this matter will be made. Secondly, there will be an analysis of the current regulation of city planning in Canary Islands, emphasizing in the prior communications regime, since they represent the great novelty in this reform.

## RESUMEN

El análisis de la nueva normativa en materia del régimen de intervención administrativa sobre el suelo en Canarias proviene de la reforma operada por la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

La regulación en materia de urbanismo canaria incluía numerosos trámites que suponían obstáculos a la hora de proceder a su aplicación. Por lo tanto, la reforma se ha inspirado en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta Directiva apuesta por la flexibilización respecto a la intervención administrativa clásica, dando mayor relevancia a las declaraciones responsables y las comunicaciones previas.

Se comenzará realizando un esquema general de la regulación que ha estado vigente hasta el momento en esta materia. Luego, se procederá a analizar la regulación actual en materia de urbanismo en Canarias, enfatizando en el régimen de las comunicaciones previas, ya que constituyen la gran novedad de esta reforma.

## ÍNDICE

<b>1. Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Situación previa a la reforma: predominio de la licencia.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Razones y esquema general de las nuevas técnicas de control.....</b>	<b>9</b>
3.1. Las razones esgrimidas para el cambio.....	9
3.2. Esquema de las diferentes técnicas de control utilizadas en la nueva legislación canaria.....	12
<b>4. La Comunicación previa en el ámbito urbanístico canario.....</b>	<b>18</b>
4.1. Aspectos generales de su régimen jurídico.....	18
A. Concepto y caracteres.....	18
B. Naturaleza jurídica.....	20
4.2. Las actuaciones sometidas a comunicación previa.....	22
A. Tipología.....	22
B. La comunicación previa como facultad: posibilidad de solicitar licencia.....	23
C. Requisitos.....	24

4.3. Los poderes de inspección de la Administración.....	26
A. Aspectos generales.....	26
B. Actuación de oficio o a instancia de parte .....	28
C. Personal adscrito a la inspección urbanística.....	31
4.4. Restablecimiento de la legalidad urbanística infringida y régimen sancionador.....	33
A. Restablecimiento de la legalidad urbanística infringida y régimen sancionador.....	33
B. Orden de restablecimiento de la legalidad urbanística.....	37
<b>5. Conclusiones.....</b>	<b>39</b>
<b>6. Bibliografía.....</b>	<b>41</b>

## 1. Introducción.

El presente trabajo tiene por objeto dar cuenta del régimen de intervención administrativa sobre el suelo en Canarias tras la reforma operada por la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que fue publicada en el Boletín Oficial de Canarias nº 138 de 19 de julio de 2017. En concreto, el trabajo se centrará en la introducción de las comunicaciones previas como novedad en la regulación canaria de suelo, técnica de policía administrativa que se erige como la gran protagonista del control administrativo sobre el suelo y sus usos en Canarias.

La normativa canaria en materia de urbanismo ha pasado un proceso de reforma debido a que se ha considerado que los procedimientos regulados hasta el momento suponían meros obstáculos, lo cual impedía un desarrollo adecuado de las actividades de los particulares. Por ello, el Derecho Urbanístico se ha inspirado en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, cuyo reflejo se aprecia en este sector, puesto que no es preceptiva su aplicación. La denominada *Directiva Bolkestein* supone una flexibilización respecto a la intervención administrativa clásica, que se basaba en un control administrativo previo, es decir, en las autorizaciones.

La Directiva apuesta por técnicas alternativas a la autorización previa, como son las comunicaciones previas y las declaraciones responsables, puesto que suponen una mayor libertad.

Respecto a la comunicación previa, el interesado deberá presentar un documento a la Administración competente, donde tendrá que incluir determinados datos, como su identificación, la actividad a desarrollar, junto con la acreditación del cumplimiento de la normativa vigente. Por lo tanto, recae sobre el particular la obligación de cumplir con

las normas que sean aplicables al respecto, quedando bajo su propia responsabilidad la actuación. Luego, la Administración podrá ejercer una labor de inspección posterior, sujeta a un plazo determinado, que vendrá fijado en la Ley. Ello otorga una mayor dinámica en el desarrollo de las actividades y uso del suelo, más acorde con los nuevos enfoques europeos y el resto de la legislación administrativa sectorial.

## **2. Situación previa a la reforma: predominio de la licencia.**

Antes de la aprobación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, la normativa vigente en las Islas Canarias en materia de control sobre el uso del suelo, construcciones y edificaciones, se establecía en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias; en concreto, en el Título V, bajo la rúbrica de “*Intervención administrativa en la edificación y usos del suelo*”. Para tener un mayor conocimiento de la regulación anterior, resulta necesario acudir al artículo 166, en el que se establecían una serie de actividades sometidas a licencia urbanística. Ello incluye, a su vez, una cláusula genérica en virtud de la cual se encontraban bajo esta técnica *los actos de construcción y edificación y de usos del suelo*. De esta manera, salvo algún caso excepcional relacionado con las condiciones de habilitabilidad sometido a declaración responsable, la mayoría de los actos quedaban sometidos a licencia municipal, incluidos aquellos actos menores o de poca trascendencia.

Como aproximación al concepto de licencia urbanística, se puede hacer mención al elaborado por la propia doctrina, la cual ha fijado que la licencia consiste en el *acto de autorización del ius aedificandi o de otros usos del suelo, para que sean ejecutados conforme al interés general representado por el ordenamiento urbanístico, incluyendo*

*el planeamiento*, según recoge DE LA CONCHA BERGILLOS<sup>1</sup>. La licencia supone un control administrativo previo mediante el que se analizará si un particular cumple determinadas exigencias legales para realizar una actividad, la cual no puede ser contraria al orden público.

La regulación ya derogada sometía numerosas actividades a licencia urbanística por lo que, en principio, quedaba descartada cualquier otra técnica. Se exceptuaban las actividades expresamente excluidas o que deviniese innecesaria por estar sometida a otra autorización o, por último, que estuvieran motivadas por una orden de ejecución. Luego, esta situación quedó reflejada en el Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias, en el que se planteaba una regulación similar. Además, el catálogo establecido en el artículo 166 no solo hacía referencia a los actos de construcción y edificación y de uso del suelo, sino que también incluía materias relativas a la protección ambiental, puesto que se partía de la idea de que el Derecho Urbanístico se integraba en el Derecho medioambiental<sup>2</sup>.

Por lo tanto, en el citado marco normativo no se elaboraba distinción alguna en función de la entidad de la actividad a realizar para someterla a distintas técnicas de control, sino que se reconducían todas ellas a la técnica más gravosa, es decir, la licencia. Sin embargo, excepcionalmente, se introdujo la declaración responsable en dos casos, que son los relativos a la primera utilización y ocupación de edificaciones e instalaciones, regulados en el artículo 166 bis del mismo Decreto Legislativo 1/2000.

---

<sup>1</sup>De la Concha Bergillos, C., “*Las licencias urbanísticas*”, en *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2ª ed., dirigido por Francisco Villar Rojas, Aranzadi-Thomson, Madrid, pág.442.

<sup>2</sup> De la Concha Bergillos, C., “*Las licencias urbanísticas*”, en *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2ª ed., dirigido por Francisco Villar Rojas, Aranzadi-Thomson, Madrid, pág.443.

Por otro lado, comenzó a cobrar mayor repercusión la desconfianza europea sobre la licencia, inclinándose a favor de otras técnicas de control *a posteriori* como la comunicación previa y la declaración responsable. A través de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, se ha ido introduciendo en el ordenamiento jurídico español la tendencia a emplear estas nuevas técnicas a las que se ha hecho referencia, restringiendo cada vez más las actividades que requieren de licencia.

La Directiva relativa a los servicios en el mercado interior fue transpuesta al ordenamiento español, según procede, con sus respectivas modificaciones a lo largo de los años. Las Leyes que han introducido tal norma europea en el marco normativo de este país se centran en el libre establecimiento en territorio español para ejercer las actividades relativas a la prestación de servicios, mediante las que se regula que no podrá imponerse la técnica autorizatoria previa, salvo por fines de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medioambiente o cuando existan limitaciones para el correcto desarrollo del mercado en función del número de operadores. Además, la necesidad de emplear esta técnica se somete a un juicio de necesidad y proporcionalidad, por lo que la decisión que conlleve su aplicación deberá ser motivada<sup>3</sup>.

Por ello, se aprecia la flexibilización de las técnicas de control en diversos sectores normativos, llegando a eliminar la licencia en determinados casos<sup>4</sup>. Por lo tanto, se procedería a aplicar un control administrativo posterior, en el que se incluirá un

---

<sup>3</sup> En esencia, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas) y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus), así como toda la normativa dictada en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

<sup>4</sup> En este sentido los anexos de las citadas Leyes. Un caso particular que puede destacarse es el supuesto de establecimientos comerciales con una superficie que no supere los setecientos cincuenta metros cuadrados, con base en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios.



régimen sancionador para los supuestos en los que no se cumplan los requisitos exigidos legalmente.

Ahora bien, respecto al ámbito que nos compete, la Directiva europea no es de preceptiva aplicación en el Derecho Urbanístico, si bien ha generado un efecto reflejo en su campo, por lo que se empezó a considerar que la técnica autorizatoria poseía un carácter excepcional, frente a las comunicaciones previas y declaraciones responsables.

A raíz de la mencionada Directiva y del efecto reflejo que ha provocado en numerosos sectores del ordenamiento, como en el urbanístico, se han aprobado ya varias Leyes urbanísticas incorporando dicha técnica, incluso antes de que se aprobase la nueva Ley del Suelo de Canarias. Este es el caso de varias ordenanzas en el ámbito local canario donde se ha cuestionado el uso de las licencias urbanísticas, haciendo una especie de aplicación directa de la Directiva.

Un ejemplo de ello fue la ordenanza municipal publicada en el BOP de Santa Cruz de Tenerife nº 23 el 22 de febrero de 2017, bajo el título de “*Ordenanza municipal reguladora de los regímenes de intervención en materia urbanística: licencias y comunicaciones previas*”. En la ordenanza se justifica la introducción de esta técnica, a pesar que la normativa canaria se ceñía a las licencias, en su capacidad municipal de adaptarse a la *Directiva de Servicios*. Ello se hacía en aras del interés general, tratando de justificar así la no aplicación de la legislación contenida en el artículo 166 y siguientes del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. Era una explicación muy cuestionable desde el punto de vista jurídico y muy peligrosa, por el diferente efecto que producía en el referido municipio en relación con el resto, suponiendo una derogación o inaplicación práctica de la

referida Ley por una simple norma reglamentaria, lo que no era posible. La nueva Ley zanja ese problema y realiza una regulación completa e igual para todos los municipios.

Por lo tanto, se ha ido reduciendo el ámbito de las licencias en materia de control para ampliar la aplicabilidad de las comunicaciones previas y declaraciones responsables, según se puede apreciar en la redacción expuesta. La normativa canaria actual ya se ha pronunciado al respecto, teniendo presente la tendencia a flexibilizar tal situación, puesto que no parece óptimo que todas las actividades a desarrollar se sometieran al control que mayor gravamen supone. La reforma se ha enfrentado a ese déficit regulatorio y ofrece una gama más amplia de niveles de intervención dependiendo de la naturaleza de las actividades a desarrollar, nuevo marco en el que las comunicaciones previas son las auténticas protagonistas.

### **3. Razones y esquema general de las nuevas técnicas de control.**

#### **3.1. Las razones esgrimidas para el cambio.**

Canarias se caracteriza por ser una Comunidad Autónoma que se ha preocupado desde sus inicios por regular el suelo, ya que resulta necesario un aparato normativo que lo ordene y proteja. Por el contrario, las numerosas normas territoriales y urbanísticas que se habían dictado hasta el momento generaban dificultades debido a que traspasaban los límites fijados para la consecución de sus fines, además de que era sencillo encontrar deficiencias e inconvenientes para la correcta aplicación de todas las normas, por lo que la situación de incertidumbre era manifiesta<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Da cuenta de esa evolución VILLAR ROJAS, F., “Marco conceptual”, en *Derecho Urbanístico de Canarias*, op. cit., pp. 62-79.

Desde esta perspectiva, se comenzó a tramitar un Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias con el objetivo de resolver los problemas que planteaba la legislación actual en este sector<sup>6</sup>. Por lo tanto, partiendo del preámbulo de la ya aprobada Ley del Suelo<sup>7</sup>, se puede hacer referencia, resumidamente, a los motivos empleados para justificarla.

- La regulación del suelo tiene que sostenerse bajo los criterios de simplificación, racionalización y actualización de las normas aplicables a la protección, ordenación y utilización del territorio. Por consiguiente, resulta necesario eliminar trámites superfluos, esclarecer procedimientos, evitar incoherencias y duplicidades, entre otros aspectos señalados en el preámbulo.
- Hay que renovar necesariamente las reglas establecidas en la normativa en vigor, puesto que han dejado de responder a las necesidades actuales. Por lo tanto, la intención supone englobar en una única ley las normas reguladoras de la protección, la ordenación y usos del suelo, incluyendo, a su vez, las que ordenan los espacios naturales, de forma sistemática y basándose en la congruencia para ello.

El fundamento de la citada Ley se encuentra en el principio constitucional del desarrollo sostenible<sup>8</sup>, el cual ha de ser el criterio rector de las reglas que se establezcan.

---

<sup>6</sup> BOPCAN nº 291 de 22 de septiembre de 2016.

<sup>7</sup> Después de la tramitación parlamentaria y las enmiendas presentadas, se aprobó la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, publicada en el Boletín Oficial de Canarias nº 138 de 19 de julio de 2017.

<sup>8</sup> El desarrollo sostenible es aquel que combina tres variables, que son la económica, social y ambiental. La sostenibilidad se alcanzará cuando coincidan tales variables. Además, se debe entender que el suelo es un valioso elemento natural, no simplemente un recurso económico, por lo que es necesario incluir en su regulación una serie de factores, como el medio ambiente, la calidad de vida o la eficiencia energética, entre otros. Este principio se recoge a nivel europeo en la Carta de Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles, y en la Declaración de Toledo, y, a nivel estatal en el 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, que dedica su artículo 3 al Principio de Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible.

Por lo tanto, *el equilibrio que persigue la ley descansa sobre un entendimiento sencillo: facilitar la actividad económica y social en los suelos aptos para ser desarrollados o recuperados, renovando las reglas aplicables, y, en paralelo, mantener la protección y conservación de los espacios y los suelos más valiosos de las islas, según se establece en el preámbulo del Anteproyecto.*

En la nueva regulación se aprecia el afán de recoger la experiencia de numerosos municipios, los cuales ya habían introducido las declaraciones responsables y las comunicaciones previas por la vía de las ordenanzas (aunque ello fuera cuestionable). Se pretende con ello dar seguridad jurídica en este ámbito, ya que la situación anterior generaba incertidumbre, a raíz de las distintas ordenanzas de cada municipio, en el sentido de que podían incluir regulaciones diferentes. Según se explicó en el apartado anterior, las ordenanzas tomaron la iniciativa de regular tales técnicas con base en la Directiva de Servicios, aunque excediéndose de su propia competencia.

También las leyes de otras Comunidades Autónomas han ido reconociendo el uso de estas nuevas modalidades de intervención. Así lo ha hecho, por ejemplo, Castilla-La Mancha mediante la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística; o Extremadura, a través de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Ordenación Territorial de Extremadura, entre otras, por citar alguna de ellas<sup>9</sup>.

Se puede afirmar que se está evolucionando hacia un uso cada vez más restrictivo de las licencias, inclinándose hacia técnicas menos gravosas, siguiendo la estela de la *Directiva de Servicios*. Así quedó reflejado, con carácter general, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y

---

<sup>9</sup> Una muestra de ese cambio en CHOLBI CACHÁ, F.A., *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento. Especial referencia a las relaciones con las licencias de actividad y a la aplicación del silencio positivo*, La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, 2010.

del Procedimiento Administrativo Común, lo cual se ha mantenido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>10</sup>.

De su importancia en el ámbito urbanístico, cabe destacar la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, mediante la que se ha extendido el régimen de inexigibilidad de las licencias al ámbito de las obras. La Ley 12/2012 supuso la eliminación de las licencias en determinadas actividades que se detallan en la misma, a través del cumplimiento de unos requisitos establecidos en ella. En concreto, se centra en obras que no supongan una actividad de grandes dimensiones, como pudiera ser la que altere la configuración arquitectónica del edificio, por lo que sí podría suprimirse en casos de ampliación o rehabilitación de un local. A través de esta Ley se trataba de reactivar la economía, además de garantizar la seguridad jurídica a las empresas y la unidad normativa.

En definitiva, existe un gran movimiento de cambio normativo en favor de introducir una mayor flexibilidad en las técnicas de control, apostando por las comunicaciones previas o declaraciones responsables y manteniendo las licencias únicamente cuando verdaderamente ese control previo esté justificado.

### **3.2. Esquema de las diferentes técnicas de control utilizadas en la nueva legislación canaria.**

En la Ley del Suelo se establece la intervención administrativa para garantizar la legalidad urbanística, la cual se compone por un conjunto de potestades administrativas

---

<sup>10</sup> Tales técnicas se incluyeron en el artículo 71 bis de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Actualmente se regulan en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

en aras a verificar la licitud de las actuaciones que supongan la construcción, transformación y uso del suelo, vuelo y subsuelo, durante todo el proceso. Esta materia se regula ahora en el Título VIII, bajo la rúbrica “*Intervención administrativa en garantía de la legalidad ambiental, territorial y urbanística*”, en el que se incluye un primer capítulo para las disposiciones generales y un segundo para centrar la atención sobre la intervención mediante actos autorizatorios y comunicaciones previas.

En principio, tiene competencia en esta materia el Ayuntamiento que corresponda, si bien deberá quedarse al margen en los casos de inspección y sanción por parte de los Cabildos Insulares y la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural. Además, se regula un deber de colaboración para los supuestos en que el Ayuntamiento no cuente con los medios necesarios para un ejercicio eficaz de esta tarea, por lo que podrá apoyarse en el Cabildo Insular, a través de un convenio. Todo ello teniendo presente que la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural se rige también por el deber de asistencia<sup>11</sup>.

Centrando la atención en lo que a este trabajo concierne, procede acudir a la “intervención administrativa sobre usos del suelo” que se establece en el propio preámbulo. Conforme a la normativa que se propone, la intervención administrativa sobre las obras y los usos del suelo revestiría las modalidades de:

- a) supuestos sometidos a licencia;
- b) actuaciones sujetas a comunicación previa, con o sin proyecto de obra;
- c) actuaciones exentas de intervención administrativa;

---

<sup>11</sup> Vid. Artículo 325 de la Ley del Suelo de Canarias.

d) Actuaciones exentas de licencia por estar sujetas a títulos administrativos equivalentes (solo si ha habido intervención municipal en su otorgamiento);

e) Supuestos de actos de la Administración Pública.

La Ley establece un régimen jurídico diferenciado para cada una de estas técnicas y situaciones.

Ahora bien, hay que fijarse en la regulación dirigida a la intervención a través de actos autorizatorios y comunicaciones previas, que son los títulos habilitantes para realizar actuaciones urbanísticas.

En cuanto a la *licencia*, no solo se establece esta técnica autorizatoria, sino también los demás actos administrativos de efectos equivalentes que se encuentran incluidos en el ámbito de la Ley del Suelo de Canarias. Por lo tanto, se enumera una lista de actuaciones sujetas a licencia, eliminando la cláusula general de que cualquier acto de construcción y edificación y uso del suelo se sometía a ella. Por lo demás, existen algunas similitudes con las actuaciones que ya se sometían a licencia en el

artículo 166 del citado Decreto Legislativo, si bien se ha preocupado por sistematizar y acotar el alcance del nuevo catálogo de actividades y usos sometidos a licencia<sup>12</sup>.

Además, la reforma de la legislación canaria trata de coordinarse con la normativa estatal en cuanto al silencio desestimatorio, por lo que determinadas actuaciones se han incluido en el ámbito de la licencia por este motivo, como sucede en

---

<sup>12</sup> En el artículo 330.1 se regulan los siguientes supuestos sometidos a licencia:

- a) *Las parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.*
- b) *Los desmontes, las explanaciones, los abancalamientos y aquellos movimientos de tierra que excedan de la práctica ordinaria de labores agrícolas.*
- c) *Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de nueva planta en el suelo, vuelo o subsuelo.*
- d) *La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.*
- e) *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.*
- f) *Las obras de ampliación de toda clase de construcciones, edificios e instalaciones existentes, así como las de modificación general de la fachada o el acristalamiento de terrazas existentes afectante al conjunto de la fachada.*
- g) *La demolición de las construcciones, edificaciones e instalaciones, salvo que vengan amparados en una orden de ejecución.*
- h) *La constitución y modificación de complejo inmobiliario, salvo en los casos en que legalmente quede exonerada su autorización administrativa.*
- i) *Los actos de intervención sobre edificios, inmuebles y ámbitos protegidos o catalogados en los términos señalados por la legislación de patrimonio histórico.*
- j) *La acumulación de vertidos y el depósito de materiales ajenos a las características propias del paisaje natural, salvo que se encuentren sujetas a otro título o régimen distinto por esta ley.*
- k) *La apertura de caminos, así como su modificación o pavimentación.*
- l) *La construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, vías públicas o privadas, puertos de abrigo, diques de protección y defensa del litoral, accesos a playas, bahías y radas, y, en general, cualquier tipo de obra o usos similares que afecten a la configuración del territorio.*
- m) *Los actos de construcción y edificación en los puertos, aeropuertos y estaciones destinadas al transporte terrestre, así como en sus zonas de servicio.*
- n) *Las talas y abatimiento de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda o parque, a excepción de las autorizadas en el medio rural por los órganos competentes en materia agraria o forestal.*
- ñ) *La legalización de cualquier actuación sujeta a licencia o a comunicación previa, salvo por defectos subsanables afectantes a esta.*
- o) *La realización de usos y construcciones de interés público o social en suelo rústico.*
- p) *La instalación de andamiaje, maquinaria, grúas y apeos sobre la calzada o sobre la acera si, en este último caso, no se permite un paso libre de 1,20 metros.*
- q) *Los usos y obras provisionales previstos en el artículo 32 de la presente ley.*
- r) *Las obras que se realicen en instalaciones, construcciones, edificaciones e infraestructuras que se encuentren en situación de fuera de ordenación.*
- s) *La habilitación de edificaciones o instalaciones preexistentes para uso complementario de vivienda de guarda y custodia de explotaciones agrarias.*
- t) *La realización de cualquier otra actuación que en la presente ley se someta al régimen de licencia urbanística.*



el caso de los movimientos de tierra (primer punto del artículo 330, letra b, de la reforma), así que no cabría someterlas a comunicación previa debido a la causa señalada<sup>13</sup>.

En segundo lugar, están *las actuaciones amparadas por otro título habilitante*, por lo que no será necesario solicitar la licencia si concurren los requisitos establecidos en la normativa, como el relativo a que haya intervenido en la tramitación una Administración municipal con competencia o que haya podido intervenir en la misma. La comparecencia de este órgano supondría un control de legalidad para comprobar su adecuación a las normas urbanísticas, lo cual justifica que no se encuentren bajo licencia, según establece el artículo 331 de la Ley.

Sin duda, una de las novedades más relevantes en esta materia son los supuestos sujetos a *comunicación previa*. Se han incluido múltiples actuaciones en este catálogo consistentes en tareas de menor envergadura en relación con los casos sometidos a licencia urbanística. Entre ellas, están los cambios de uso de los edificios y las instalaciones, la colocación de carteles y vallas de propaganda, la limpieza de solares, las actuaciones provisionales de sondeo de terrenos o la apertura de zanjas y calas en terrenos privados (artículo 332 de la Ley).

En el supuesto de que un sujeto solicite una licencia para un caso en el que se requiera comunicación previa, el Ayuntamiento tendrá la obligación de comunicarle su derecho a acogerse al trámite adecuado, que sería la comunicación previa, o seguir los

---

<sup>13</sup> Los supuestos sometidos a silencio negativo en la legislación estatal se encuentran regulados en el artículo 11.4 del 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, concretándose en los siguientes casos:

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.*

cauces de la licencia urbanística, a su elección, en función de lo establecido por el artículo 332.3 de la Ley.

Diferente es el supuesto en el que se haya procedido mediante comunicación previa contraviniendo la legalidad urbanística, puesto que se le impondrá el proceso de la licencia, a excepción de que se trate de una simple subsanación de defectos en la comunicación presentada, que la legalización se efectúe antes de que se notifique la incoación del expediente de restablecimiento de legalidad urbanística o que afecte a actuaciones de escasa relevancia o cuantía así determinadas en la respectiva ordenanza local (artículo 332.4 de la Ley).

El sumario que ofrece la Ley incluye también *actuaciones exentas*, por lo que no están sujetas a título o requisito habilitante, que se centran en acciones complementarias a obras autorizadas por licencia, acto autorizador equivalente o comunicación previa o que no estén incluidas en materias competencia de acto autorizador o comunicación previa, o que consistan en obras de escasa magnitud como pudiera ser pintar una vivienda o la transmisión de la titularidad de una licencia o cambio de promotor en actuaciones sujetas a comunicación previa en su momento, sin perjuicio, en estos dos últimos casos, de la obligatoriedad de su puesta en conocimiento a la Administración. Este sumario no excluye la necesidad de solicitar los títulos de ocupación demanial cuando sean necesarios<sup>14</sup>.

En todos los supuestos anteriores, el Gobierno de Canarias podrá modificar las actuaciones sujetas a tales títulos mediante un Decreto, según se establece como último inciso en todos los artículos donde se regulan cada una de estas técnicas<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Vid. Artículo 333 de la Ley del Suelo de Canarias.

<sup>15</sup> Vid. Artículos 330.2, 331.3, 332.2 y 333.3 de la Ley del Suelo de Canarias.

## 4. La Comunicación previa en el ámbito urbanístico canario.

### 4.1. Aspectos generales de su régimen jurídico.

#### A. Concepto y caracteres.

La comunicación previa supone la entrega de un documento acreditativo de los requisitos establecidos por la normativa vigente en el momento, junto con la identificación del particular y la descripción de la actividad a realizar, mediante la que los interesados pondrán en conocimiento de la Administración Pública competente que van a desarrollar un acto determinado. Al amparo de ella, el particular podrá realizar su actividad sin ser necesarios requisitos más gravosos.

El uso de las comunicaciones previas en este ámbito parece obedecer a actividades consideradas de baja intensidad e impacto ambiental. Todo ello, con independencia de que algunas de tales actuaciones exijan presentar proyecto arquitectónico o no.

Una fórmula posible para estudiar la comunicación previa consiste en compararla con la técnica autorizatoria, según realiza ESTEVE PARDO en su obra, a través de la que se pueden destacar tres notas características de la comunicación previa<sup>16</sup>:

1. El particular es quien cobra mayor relevancia en la comunicación previa frente a la autorización, puesto que la Administración no interviene en absoluto. Respecto a esta nota, cabe destacar la eliminación de trámites, que podían llegar a

---

<sup>16</sup> ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*, 6ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2016, pág. 388.

constituir cargas para la propia Administración Pública puesto que no todos ellos eran absolutamente necesarios por la entidad de la actividad.

2. La Administración se limita a recibir la comunicación, por lo que se acreditará dicha entrada en los términos que establezca la legislación básica de procedimiento administrativo, sin ulteriores actos a realizar.

3. Por último, el comunicante es quien tiene que asegurarse de cumplir con los requisitos legales establecidos, siendo responsable de su actuación ya que no queda cubierto frente a posibles responsabilidades, como sucedería con la autorización. Todo ello sin perjuicio de la posición supervisora que ostenta la Administración *a posteriori*.

En resumen, el comunicante pondrá en conocimiento de la Administración su intención de ejercer un derecho o actividad<sup>17</sup>, sin esperar una respuesta expresa de la Administración, proporcionando la información requerida al efecto. Por lo tanto, es una declaración de voluntad dirigida a producir un efecto jurídico concreto, que prevé la norma.

Sin embargo, la técnica de la comunicación previa plantea un problema según algunos autores, como PARADA VÁZQUEZ<sup>18</sup>, basado en que es menos garantista que la técnica autorizatoria, tanto del interés público, como de los derechos e intereses de terceras personas que podrían verse afectadas puesto que no tendrán constancia de la actividad con anterioridad a su ejercicio. Por lo tanto, considera que la mejor vía a seguir es la consistente en una reformulación de las autorizaciones para eliminar los obstáculos existentes, antes que sustituirla por las comunicaciones previas. Por otro

---

<sup>17</sup> RODRÍGUEZ FONT, M., “Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local”, Anuario del Gobierno Local, nº 1, 2009, pp. 261-300.

<sup>18</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II, Régimen jurídico de la actividad administrativa*, 22ª ed., Open, Madrid, 2015, pág. 314.

lado, GONZÁLEZ GARCÍA<sup>19</sup> defiende que esta sustitución no supone mayor conflicto en relación a que la Administración Pública podrá ejercer un control *a posteriori* en aras a la defensa del interés general.

Por lo general, cuando se presenta una comunicación previa inexacta, falsa o en la que se omiten datos, de carácter esencial, o no se presenta la comunicación previa, siendo esta preceptiva, supone el cese del ejercicio del derecho o actividad sujeta a este título desde que la Administración sea consciente de dicha situación, además de las responsabilidades que pueden derivarse. Consiguientemente, la Administración podrá obligar al interesado a la restitución de la situación jurídica al momento previo en el que se presentó tal comunicación previa.

### **B. Naturaleza jurídica.**

Respecto a la *naturaleza jurídica*, hay que comenzar precisando que no hay un acto administrativo mediante el que la Administración emita su aquiescencia sobre la actividad que el interesado pretende realizar, sino todo lo contrario, puesto que la Ley hace recaer todo el peso sobre la conducta del sujeto, que deberá cumplir los requisitos exigidos por la propia norma. Sin embargo, determinar la naturaleza jurídica de la comunicación previa ha suscitado debate<sup>20</sup>.

En este sentido, LOZANO CUTANDA señala que esta técnica supone una forma de control administrativo de la actividad privada en la que no existe un procedimiento en relación a que finalice con una resolución administrativa, puesto que no habrá nada

---

<sup>19</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., “Autorizaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables en la transposición de la Directiva de Servicios”, REAF, nº 11, 2010, pp. 255-293.

<sup>20</sup> LOZANO CUTANDA, *Ley Ómnibus: una revolución en las técnicas de intervención administrativa (silencio positivo, declaración responsable y comunicación previa)*, IE Law School, Madrid, 2010, pág. 11.

que autorizar por parte de la Administración, ni se aplicará la técnica del silencio administrativo. La idea principal es que se está ante “*el ejercicio libre de un derecho por parte del particular que no se supedita a la obtención de un título habilitante por parte de la Administración y que no finaliza con la emisión de un acto administrativo*”<sup>21</sup>, sin perjuicio de la actividad de control que podrá ejercer la Administración.

Luego, analizando el régimen jurídico, hay que partir de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya derogada, la cual introdujo una regulación básica de la comunicación previa, junto con la declaración responsable, como consecuencia de transponer la Directiva de Servicios, a través de una reforma operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, conocida como “*Ley Ómnibus*”.

Actualmente, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas reproduce prácticamente el contenido que se establecía en la Ley 30/92 en esta materia, incluido ahora en su artículo 69.

Siguiendo dicha evolución normativa, la legislación canaria urbanística ya ha establecido una regulación específica, dirigida a la comunicación previa, la cual se encuentra en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (artículos 329 a 350).

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, pág.12.

## 4.2. Las actuaciones sometidas a comunicación previa.

### A. Tipología.

Las actuaciones sujetas a comunicación previa se regulan en el artículo 332 de la Ley del Suelo de Canarias, por lo que no se considera necesaria la licencia urbanística para tales casos.

Las distintas actuaciones se enumeran en una amplia lista que comienza por las obras que se pueden realizar en el ámbito urbanístico, siempre que no supongan grandes modificaciones (en ningún caso pueden afectar a edificios catalogados), como pudiera ser el supuesto de incrementar el volumen o edificabilidad en una reforma. También se regulan las obras exteriores en edificios no catalogados, a excepción de las grandes modificaciones que se pretendieran realizar para modificar toda la fachada o el acristalamiento de terrazas a través de un proyecto conjunto de fachada.

El artículo continúa enumerando actividades de escasa relevancia en materia de obras, puesto que establece que se acudirá a la comunicación previa para la primera ocupación de edificaciones e instalaciones, concluida su construcción, cambio de uso en edificios e instalaciones también, el vallado de obras, fincas y solares que no necesiten cimentación, al igual que para su reparación o mantenimiento. Por otro lado, bajo el título de la comunicación previa se encuentra la instalación de andamiaje, maquinaria, grúas y apeos, a excepción de las que se apoyan sobre la calzada o que su ocupación sobre la acera no permita un paso libre de 1,20 metros.

También incluye otro tipo de actuaciones que no suponen construcciones, sino meras acciones a desarrollar, como la colocación de carteles y vallas de publicidad y propaganda, la limpieza de terrenos, el acondicionamiento de espacios libres de parcela

(ajardinamiento, pavimentación o implantación de bordillos), actuaciones provisionales de sondeo de terrenos, apertura de zanjas y catas en terrenos privados y la ocupación provisional por aparcamientos en solares vacantes.

El catálogo que ofrece la Ley finaliza con un cajón de sastre en el que se dispone que *cualquier otra actuación urbanística de uso o transformación del suelo, vuelo o subsuelo que no esté sujeta a otro título de intervención de los previstos en los dos artículos precedentes ni esté exonerada de intervención administrativa previa*<sup>22</sup> se someterán a esta técnica. De esta manera, dicha técnica se convierte en el instrumento general de intervención, en defecto de una previsión expresa que remita a otro título habilitante.

Igualmente, la normativa realiza una distinción entre la comunicación previa con proyecto y sin proyecto. Esto supone que, para los casos en los que sea preceptivo el mismo, el título deberá ir acompañado de este documento suscrito por técnico competente, siempre que la normativa sectorial aplicable así lo estableciere en supuestos vinculados a edificaciones o construcciones, junto con un sucinto informe emitido por el redactor que acredite el cumplimiento de la normativa exigible al efecto. Por lo tanto, para conocer los supuestos en los que es necesario el proyecto habrá de estarse a la normativa sectorial, que es la que podrá exigirlo para cada caso concreto, especialmente la relativa a las normas técnicas de edificación.

### **B. La comunicación previa como facultad: posibilidad de solicitar licencia.**

La Ley prevé la posibilidad de que un particular cometa el error consistente en presentar una licencia ante el Ayuntamiento competente para desarrollar una actividad sometida al régimen de la comunicación previa.

---

<sup>22</sup> Vid. Artículo 332.1, letra m) de la Ley del Suelo de Canarias.



Tal situación se recoge en el artículo 332.3, estableciendo la obligación del ente público a tramitar y resolver su solicitud, a pesar de que sea una actividad de las incluidas en el ámbito de las comunicaciones previas. Sin embargo, tras su presentación, el Ayuntamiento tiene otra obligación relativa a informar al interesado de que posee el derecho a acogerse al régimen de la comunicación previa, puesto que, originariamente, la actividad está sometida al mismo.

Por lo tanto, el interesado tiene la facultad de elegir acogerse al régimen de la comunicación previa, es decir, podrá desistir en cualquier momento del procedimiento que ha iniciado bajo el paraguas de la técnica autorizatoria más gravosa. Aunque puede darse el caso de que dicho sujeto no pretenda acogerse al régimen de la comunicación previa, por lo que podrá seguir desarrollando su actividad mediante la licencia puesto que, como ya se ha explicado, el Ayuntamiento tiene la obligación de tramitar y resolver su solicitud.

En definitiva, se otorga la facultad al interesado de decidir por sí mismo si quiere continuar su actividad mediante licencia o si prefiere acogerse a la comunicación previa. En ambas situaciones, el Ayuntamiento no tiene capacidad de decisión, sino que queda obligado a asumir la resolución que adopte el sujeto.

### **C. Requisitos.**

En el momento en que el particular decida desarrollar una actividad que esté sometida a comunicación previa, deberá cumplir los requisitos establecidos en la norma, que pueden ser calificados como requisitos generales, puesto que también hay requisitos específicos, que se explicarán a continuación.

Los *requisitos generales* suponen que el interesado presente un escrito a través del cual ponga en conocimiento de la Administración competente la actividad que va a realizar, junto con la acreditación de las condiciones exigibles para desarrollarla. Como dato a destacar, la Administración puede facilitar esta tarea implantando la presentación electrónica de las comunicaciones previas, poniendo a disposición de los ciudadanos unos impresos normalizados.

Los impresos normalizados son documentos a cumplimentar por el interesado en llevar a cabo una actuación sometida a comunicación previa. Estos impresos contienen los siguientes apartados:

- La identidad del promotor, junto con la de los agentes que intervengan en la edificación, si concurrieran. Sin embargo, si hay un cambio sobrevenido del promotor, se tiene que comunicar este hecho a la Administración, siguiendo las reglas establecidas para la transmisión de licencias.
- La descripción gráfica y escrita de la actuación.
- La ubicación geográfica.
- El plazo temporal en el que se tiene previsto iniciar y finalizar la obra.
- Las medidas relacionadas con la evacuación de escombros y utilización de la vía pública, en su caso.

Consiguientemente, se regulan unos *requisitos específicos*, los cuales serán necesarios cuando se establezca su obligatoriedad. El primero de ellos se analizó anteriormente, que es el relativo al proyecto, por lo que no cabe entrar a mencionarlo de

nuevo. Por otro lado, la comunicación previa deberá ir acompañada por el título habilitante de la ejecución de obra o edificación, unido al certificado final de esta, el cual deberá ser expedido por un técnico competente con el fin de garantizar que la obra respeta lo establecido en el proyecto autorizado en los casos de comunicación previa a la primera ocupación de edificaciones.

Una vez presentada la comunicación previa, cumpliendo con todos los requisitos mencionados, el interesado quedará habilitado para ejecutar la actuación comunicada, pudiéndola hacer valer frente a terceros y la propia Administración. Específicamente, deberá presentarse con un plazo mínimo de quince días anteriores al inicio de la obra, el uso o la actuación. Por otro lado, se establece un plazo concreto para los supuestos de primera ocupación de edificación y las instalaciones, siendo de un mes, como mínimo<sup>23</sup>. Además, tratándose de la ejecución de obras, el promotor tiene la obligación de comunicar a la Administración la finalización de la misma.

Finalmente, la Administración podrá requerir del interesado la corrección de aquellas omisiones o incorrecciones subsanables de las que adolezca la comunicación, según establece el artículo 349.5 de la Ley.

### **4.3. Los poderes de inspección de la Administración.**

#### **A. Aspectos generales.**

Una vez presentada la comunicación previa, la Administración receptora goza del poder de inspección, es decir, podrá realizar las actuaciones que estime pertinentes para comprobar que el título presentado se ajusta a la legalidad urbanística. Esta

---

<sup>23</sup> En el Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias no se diferenciaban tales plazos, sino que se establecía uno genérico de quince días. Tras el debate parlamentario, se introdujo esta distinción de plazos, la cual ha quedado plasmada en la Ley del Suelo de Canarias tras su aprobación.

intervención tiene como finalidad *controlar la legalidad de las actuaciones de construcción, transformación y uso del suelo, vuelo y subsuelo, antes, durante y con posterioridad a su realización* (artículo 324.1). En el supuesto en que sea necesario proceder por las actuaciones ilícitas realizadas por los particulares, la Administración podrá restablecer la legalidad transgredida, pudiendo revisar los actos habilitantes y sancionar y exigir responsabilidad en el caso de que fuere necesario.

La Ley incluye una definición de lo que supone la legalidad urbanística, a efectos de ofrecer mayor claridad y seguridad jurídica, puesto que definiéndolo en la norma se evitarán los conceptos jurídicos indeterminados. *Se entiende por legalidad urbanística, a los efectos de las potestades de intervención, de restablecimiento y sancionadoras previstas en esta ley, el bloque normativo constituido por la legislación ambiental, territorial y urbanística, sus disposiciones reglamentarias de desarrollo, los instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística y las ordenanzas locales que regulan la construcción, transformación y uso del suelo, vuelo y subsuelo, según establece el artículo 324.2.*

Por supuesto, la Administración deberá actuar bajo los principios de legalidad, proporcionalidad y menor intervención, ejerciendo la potestad que ostenta, cuyo carácter es reglado.

Centrando la atención sobre la inspección urbanística, esta potestad instrumental se concreta en las distintas facultades de asesoramiento, orientación e información a los ciudadanos, junto con las de comprobación e inspección de los terrenos, actuaciones constructivas, actividades y usos<sup>24</sup>. Todas estas tareas a desarrollar por la Administración tienen como propósito la verificación del cumplimiento de la legalidad urbanística, la cual se ha definido con anterioridad.

---

<sup>24</sup> Vid. Artículo 326.1 de la Ley del Suelo de Canarias.

La inspección urbanística podrá efectuarse por los siguientes órganos, cada uno en el ámbito de sus correspondientes competencias, los cuales quedan subordinados a la autoridad y dirección del órgano de gobierno pertinente, por el personal al que se le asigne esta tarea dentro de cada Administración:

- Los Ayuntamientos.
- Los Cabildos Insulares.
- La Agencia Canaria de Protección del Medio Natural.
- Las demás Administraciones que la tengan atribuida específicamente en su ámbito sectorial.

Sin embargo, el hecho de que cada Administración tenga determinadas competencias para desenvolverse en su ámbito no supone que no puedan colaborar entre ellas. Consecuentemente, el artículo 326.3 ha establecido que la inspección de las distintas Administraciones puede solicitar la colaboración de las demás a través de la entrega de cuantos datos, antecedentes e informes se requiriesen para realizar de forma diligente y eficaz este poder. Además, se establece que también podrán colaborar las fuerzas y cuerpos de seguridad, puesto que contribuirán prestando su ayuda o denunciando los hechos que pudieran suponer algún tipo de infracción.

### **B. Actuación de oficio o a instancia de parte.**

La comprobación de las actuaciones que se han realizado al amparo del título de la comunicación previa, se registrará por lo establecido en la regulación relativa al

restablecimiento de la legalidad urbanística, según dispone el artículo 350.3. Por lo tanto, la Administración puede ejercer su poder de inspección de oficio, ya sea a iniciativa de la propia Administración actuante, bien a requerimiento de otra Administración, bien por petición de tercero, directamente afectado o en el ejercicio de la acción pública o bien por denuncia<sup>25</sup>.

La Administración municipal podrá comprobar la actuación realizada en el plazo de cuatro años, desde la completa terminación de las construcciones, edificaciones e instalaciones sujetas a la comunicación previa o en cualquier momento mientras las obras o usos estén en curso de ejecución (artículo 361.1, letras a y c)<sup>26</sup>.

En cuanto a la comprobación a instancia de parte, supone que la Administración pondrá en marcha su actividad cuando un tercero ponga en su conocimiento que la actividad comunicada no se ajusta a la legalidad o en los casos en que esta produzca molestias injustificadas a los vecinos o terceros. Sin embargo, si de la comunicación se desprendiera su manifiesta y grave ilegalidad, la Administración tiene la obligación de desplegar su actividad inspectora para comprobar si se adecúa o no a la normativa vigente<sup>27</sup>.

Por lo tanto, la Administración podrá realizar las actividades de inspección que estimase pertinentes con el fin de comprobar que la actuación comunicada se adecúa a la legalidad. No obstante, hay que tener presente que recae sobre el comunicante toda la responsabilidad en relación a la actividad que viene realizando, así que es su deber

---

<sup>25</sup> Vid. Artículo 353.1 de la Ley del Suelo de Canarias.

<sup>26</sup> En el Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias se planteó un plazo específico para la comprobación de la actuación realizada por parte de la Administración, fijado en dos años. Sin embargo, tras el debate parlamentario se armonizaron los plazos, reconduciéndolos a la regulación del restablecimiento de la legalidad urbanística. Finalmente, se estableció un plazo común de cuatro años.

<sup>27</sup> ESTEVE PARDO, J., *op. cit.*, pág. 389.

verificar la adecuación de la misma a lo regulado en las respectivas disposiciones. De ahí que la Administración actúe de oficio únicamente en el supuesto en que se aprecie una grave vulneración de la legalidad, por lo que devendría necesaria su actividad inspectora, entrando en materia de responsabilidades de la Administración.

Consiguientemente, cuando finaliza la labor de comprobación de la Administración, se podrán adoptar las medidas de restablecimiento reguladas en la propia Ley, aunque estas quedarán condicionadas a que concurra alguna de las circunstancias que se explicarán a continuación:

- La inexactitud, falsedad u omisión en la comunicación previa o en los documentos que la acompañen. Estas situaciones acarrearán, además, la consecuencia de no poder iniciar y/o continuar con la actuación urbanística. Aunque la Administración podrá requerir del interesado la corrección de aquellas omisiones o incorrecciones subsanables de las que adolezca la comunicación.
- La vulneración de la legalidad urbanística respecto a la actuación comunicada.
- La inaplicabilidad del régimen de la comunicación previa, puesto que la actuación que se quiere llevar a cabo está sujeta a la licencia o título autorizador de semejantes efectos.

Una última posibilidad es la acción pública, mediante la cual un ciudadano podrá exigir, en vía administrativa o contencioso-administrativa, la observancia de la legalidad urbanística, según el artículo 327.1. Por lo tanto, existe la opción de que una persona que no sea titular de derechos o intereses legítimos afectados pueda, a través de esta acción, poner en marcha la actividad inspectora de la Administración.

Para ejercitar la acción pública en vía administrativa, el particular debe acogerse a determinados mecanismos, establecidos en el artículo 327.2. El sujeto puede realizar una petición de incoación de oficio del procedimiento sancionador, para el restablecimiento de la legalidad urbanística y para la adopción de órdenes de ejecución; puede solicitar la revisión de actos y convenios urbanísticos incurridos en nulidad de pleno derecho; y tiene la posibilidad de interponer recursos administrativos frente a los actos u omisiones administrativas impugnables por tal vía.

### **C. Personal adscrito a la inspección urbanística.**

En este subepígrafe se pretende abordar brevemente el tema relativo a las personas que desempeñan su labor en relación con la inspección urbanística. El personal adscrito a esta ocupación se le considera como agente de la autoridad, por lo que está capacitado para *recabar, con dicho carácter, cuanta información, documentación y ayuda material se necesite para el adecuado cumplimiento de sus funciones*, según recoge el artículo 326.4 de la Ley.

Las facultades de las que goza este agente se resumen en las siguientes competencias:

- Requerir y examinar todo tipo de documentos relativos al planeamiento;
- Comprobar la adecuación de los actos de edificación y uso del suelo a la normativa aplicable en el ámbito urbanístico que territorialmente corresponda;
- Obtener la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, como ya se ha señalado.



Por consiguiente, el agente podrá acceder a las fincas, edificaciones o locales en los que se vengán realizando obras o usos que se considere necesario inspeccionar, a excepción de los supuestos en los que deba solicitar una autorización judicial o se requiera el consentimiento expreso del interesado, cuando así lo establezca una disposición legal.

La inspección puede levantar un acta cuando valore la necesidad de dejar constancia de cualquier actuación urbanística que se reputa ilegal. En el acta deben incluirse los datos identificativos del inspector, al igual que los datos de los intervinientes, ya sean propietarios, promotores, constructores, técnicos o responsables del uso o actividad. También se incluirá en dicha acta una descripción de los elementos esenciales de la actuación, junto con las manifestaciones realizadas al respecto por los interesados.

El acta e informe que realice el personal adscrito a la inspección urbanística tendrá el carácter de documento público, incluyendo una presunción *iuris tantum* de la veracidad de aquellas circunstancias de mero hecho que se declaren constatadas.

Para que el acta o informe posea la naturaleza de tal presunción, deben cumplirse los requisitos que se explican a continuación:

- Las circunstancias constatadas deben verificarse personalmente, inmediatamente y sobre el terreno por el inspector actuante.
- El inspector actuante tiene que haberse identificado en el propio documento.

#### **4.4. Restablecimiento de la legalidad urbanística infringida y régimen sancionador.**

##### **A. Restablecimiento de la legalidad urbanística infringida y régimen sancionador.**

Cabe plantearse qué es lo que sucede en las situaciones donde queda constatado que la comunicación previa no respeta la legalidad urbanística. La legalización de la actuación que estuviera sujeta a comunicación previa solo podrá realizarse a través de licencia urbanística, así que la Administración competente queda obligada a ejercer las potestades relativas a la protección de la legalidad urbanística, es decir, restaurar el orden alterado<sup>28</sup>.

No obstante, si solo es necesario subsanar algunos defectos, no se acudirá a esta medida tan gravosa de imposición de la licencia, sino que se otorgará un plazo para corregir la comunicación previa presentada. Además, se establecen otras alternativas para evitar esta sanción impuesta por la normativa, que supone realizar la legalización antes de la notificación de la incoación del expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística o que afecte a actuaciones de escasa relevancia o cuantía así determinadas en la respectiva ordenanza local<sup>29</sup>.

El restablecimiento de la legalidad urbanística infringida se regula en el Título IX de la Ley. El objeto y finalidad de tales potestades vienen fijados en su artículo 351.2, siendo los siguientes:

- Restablecer la legalidad infringida.

---

<sup>28</sup> Esta previsión se regula en el artículo 332.4 de la Ley del Suelo de Canarias.

<sup>29</sup> Vid. Artículo 332.4 de la Ley del Suelo de Canarias.

- Revisar y suspender los títulos habilitantes que resultasen contrarios a Derecho.
- Imponer sanciones por la comisión de infracciones urbanísticas.
- Reparar los daños y perjuicios que se hayan causado.

El órgano que tenga atribuida la competencia para la incoación y resolución del procedimiento de protección de la legalidad urbanística deberá comunicárselo al Registro de la Propiedad, conforme a la legislación hipotecaria.

Será competente para la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida el Ayuntamiento que corresponda, sin que cobre relevancia la Administración que autorizó las obras o actuaciones o para la sanción de las infracciones urbanísticas cometidas. Sin embargo, se deben tener en cuenta los casos concretos establecidos en la propia Ley en los que se le otorga la competencia a la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural y a los Cabildos Insulares<sup>30</sup>.

La incoación de este procedimiento se puede acordar por decisión de la propia Administración actuante o por requerimiento de otra o, incluso, a raíz de la petición de un tercero (directamente afectado o en el ejercicio de la acción pública) o denuncia. El inicio de este procedimiento supone visitar el lugar donde se encuentre la actuación, cuando se considere necesario, además de los informes ya realizados en los que se constata que concurre la vulneración de la legalidad urbanística.

---

<sup>30</sup> Vid. Artículo 352 de la Ley del Suelo.

Posteriormente, se resolverá la incoación mediante un dictamen en el que se describirá la actuación que es objeto del procedimiento, su localización, los motivos por los que se entiende que ha vulnerado la legalidad urbanística, unido a la identificación de las personas o entidades que promuevan o realicen tal actuación. Se podrá incluir en esta resolución las medidas provisionales que se estimen necesarias. Diferente es el caso en el que se hubieran tomado dichas medidas antes de la incoación, puesto que si así fuera, tendrían que pronunciarse sobre su mantenimiento o alzamiento obligatoriamente, según fija el artículo 353.3 de la Ley.

Sin embargo, la actuación de la Administración por petición de un tercero supone el establecimiento del plazo de un mes para acordar la incoación del procedimiento o, en su caso, la inadmisión o desestimación de la misma. En el supuesto en que no resuelva expresamente la petición, actuará la figura del silencio administrativo desestimatorio, es decir, el particular debe entender que se ha desestimado su solicitud, aunque podrá emplear los recursos que derivan de la acción pública urbanística o de los derechos e intereses legítimos que le amparen, en función del artículo 353.4 de la Ley.

En materia de recursos, se puede señalar que el acto de incoación no es susceptible de recurso alguno, salvo en los temas de adopción o ratificación de medidas provisionales; mientras que la resolución de inadmisión o desestimación de la petición de incoación de oficio pondrá fin a la vía administrativa (artículo 353.5).

Una vez acordada la incoación del procedimiento, comienza la instrucción, a través de la que se notificará a cuantas personas guarden relación con la actuación, como el promotor o propietario, confiriéndoles un plazo de diez días para acceder al expediente y formular las alegaciones que estimen necesarias, pudiendo aportar medios de prueba.

Por lo tanto, se le da la posibilidad a tales sujetos de defenderse al inicio del procedimiento. Finalizado el trámite de alegaciones o transcurrido el plazo para ello, con todo lo que esto conlleve, se solicitarán o aportarán los informes pertinentes sobre la adecuación de la actuación a la legalidad urbanística y, en caso de contravención de esta, sobre su carácter legalizable (artículo 354).

Finalmente, se evaluarán todos estos trámites para que el Alcalde u órgano competente resuelva.

La resolución que ponga fin al procedimiento tendrá que contener alguno de los siguientes pronunciamientos, según dispone el artículo 355.1:

- Archivo del procedimiento si la actuación respeta la legalidad urbanística o ha sido legalizada o se ha reconducido a la legalidad antes de dictarse la resolución.
- Orden de restablecimiento de la legalidad urbanística condicionada suspensivamente a la no legalización de la actuación para aquellos casos en los que se determine que la actuación es legalizable, pese a ser ilegal en la actualidad.
- Orden incondicionada de restablecimiento de la legalidad urbanística, solo para aquel caso en el que se resuelva que la actuación enjuiciada es ilegal e ilegalizable.

Esta resolución se notificará al interesado y a la Administración o tercero que hubieren instado a la Administración actuante a incoar este procedimiento, el cual

caducará a los seis meses desde su incoación si no se notifica la resolución final en dicho plazo (artículo 356).

### **B. Orden de restablecimiento de la legalidad urbanística.**

La Ley del Suelo de Canarias establece una serie de medidas que se pueden adoptar para restablecer la legalidad urbanística infringida, en función de la actuación ilegal que se haya realizado, establecidas en un catálogo, que se fija en el artículo 358.1.

A los efectos de este trabajo, se puede hacer referencia a dos medidas concretas:

- Cuando se comunique una actuación, pero aún no esté iniciada, se tomará como medida la prohibición del inicio de la actuación o uso (artículo 358.1, letra e).
- Cuando se ha presentado la comunicación previa correspondiente, pero la actuación es ilegal, se declarará la ineficacia de la comunicación presentada, pudiendo imponer otras medidas de las reguladas en el artículo 358.1 de la Ley<sup>31</sup>. Anteriormente, se señaló que la consecuencia sería la legalización mediante licencia urbanística, por lo que enlaza con lo expuesto en este momento, puesto que devendrá ineficaz la comunicación previa.

Además, en el punto 2 del mismo artículo 358 se establecen una serie de medidas complementarias para devolver físicamente los terrenos, edificaciones o usos al estado anterior a la vulneración.

Si de la inspección realizada por la Administración se decide incoar el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística por las causas reguladas

---

<sup>31</sup> Vid. Artículo 358.1, letra f) de la Ley del Suelo de Canarias.

en el artículo 350.3 de la Ley, las actuaciones sujetas a comunicación previa solo podrán legalizarse mediante el otorgamiento de licencia expresa (artículo 332.4), como se ha señalado con anterioridad, siguiendo el siguiente régimen de los puntos 2 y 3 del artículo 360:

- La orden de restablecimiento tiene que fijar el plazo en el que deberá acreditarse la presentación de la solicitud de licencia o del acto equivalente. Este plazo tiene como límite máximo el de dos meses, aunque cabe la posibilidad de prórroga.
- La orden de restablecimiento condicionada a la legalización de las actuaciones será plenamente ejecutiva por el transcurso del plazo señalado sin que se hubiera acreditado la solicitud de legalización o, en caso de haberse acreditado correctamente, por la terminación del procedimiento de legalización mediante cualquier modo distinto de la resolución estimatoria de la solicitud.

Por el contrario, es necesario recordar que no se acudirá a la sanción de la licencia si se trata de una *mera subsanación, dentro del plazo conferido, de la comunicación previa presentada o que la legalización se opere antes de la notificación de la incoación del expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística o que afecte a actuaciones de escasa relevancia o cuantía así determinadas en la respectiva ordenanza local*<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Vid. Artículo 332.4 de la Ley del Suelo de Canarias.

## 5. Conclusiones.

**PRIMERA:** La nueva legislación introduce un nuevo panorama para el control de las actividades, diversificando los títulos de intervención administrativa. En la regulación anterior se redirigían prácticamente todas las actuaciones a la licencia y, residualmente, a la declaración responsable.

**SEGUNDA:** La comunicación previa es el título habilitante con mayor relevancia de la regulación introducida, incluyendo un catálogo amplio de actuaciones que se someten a la misma, además de operar como título residual.

**TERCERA:** La comunicación previa se configura como una facultad del particular, toda vez que puede optar por solicitar una licencia aunque la actividad esté sometida a comunicación previa.

**CUARTA:** Se han introducido elementos de flexibilidad, reflejados en que hay actuaciones exentas, por lo que no están sujetas a título o requisito habilitante.

**QUINTA:** El plazo de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida es común a todos los títulos habilitantes que se utilicen para ejecutar cualquier actuación. Por lo tanto, no se realiza distinción alguna a la hora de establecer plazos, a diferencia de la propuesta inicial prevista en el anteproyecto.

**SEXTA:** A pesar de la importancia de las comunicaciones previas, se han reservado las actuaciones de mayor envergadura, como pudieran ser las obras de ampliación de construcciones o demolición de las mismas, a las licencias urbanísticas.



**SÉPTIMA:** La legalización de una obra sometida a comunicación previa se realiza siempre mediante licencia.

**OCTAVA:** El particular que comience a desarrollar una actividad por licencia, a pesar de estar sometida a comunicación previa, tiene la facultad de decidir si sigue por el régimen que ya venía ejecutando o, por el contrario, desistir de este y acogerse al de la comunicación previa.

## 6. Bibliografía.

BELTRÁN AGUIRRE, JUAN LUIS, “*La incidencia en el ámbito urbanístico de las nuevas técnicas de intervención administrativa. La Ley 12/2012, de 26 de diciembre*”, Revista Aranzadi Doctrinal, nº 4/2013, pp.1-15.

CHOLBI CACHÁ, FRANCISCO ANTONIO, *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento. Especial referencia a las relaciones con las licencias de actividad y a la aplicación del silencio positivo*, La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, 2010.

DE LA CONCHA BERGILLOS, CARLOS, “*Las licencias urbanísticas*”, en *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2ª ed., dirigido por Francisco Villar Rojas, Aranzadi-Thomson, Madrid, 2010.

ESTEVE PARDO, JOSÉ, *Lecciones de Derecho administrativo*, 6ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2016.

GONZÁLEZ GARCÍA, JULIO, “*Autorizaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables en la transposición de la Directiva de Servicios*”, REAF, nº 11/2010, pp.255-293.

LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO, “*La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa*”, Revista Española de la Función Consultiva, nº 14/2010, pp. 111-149.

LOZANO CUTANDA, BLANCA, *Ley Ómnibus: una revolución en las técnicas de intervención administrativa (silencio positivo, declaración responsable y comunicación previa)*, IE Law School, Madrid, 2010.



RODRÍGUEZ FONT, MARIOLA, “*Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local*”, Anuario del Gobierno Local, nº 1/2009, pp. 261-300.

PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN, *Derecho Administrativo II, Régimen jurídico de la actividad administrativa*, 22ª ed., Open, Madrid, 2015.

VILLAR ROJAS, FRANCISCO J. (dir.), *Derecho Urbanístico de Canarias*, 2ª ed., Aranzadi-Thomson, Madrid, 2010.