



# Declaraciones responsables y comunicaciones: efectos y tramitación. Especial referencia al ámbito urbanístico. Análisis jurisprudencial

Responsible declarations and communications:  
effects and procedure. Special reference to the urban area.  
A jurisprudential analysis

SONIA GAVIEIRO-GONZÁLEZ

T.A.E. del Ayuntamiento de Santurtzi

Doctoranda en la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

soniagavieiro@santurtzi.eus

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8015-8657>

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.118.2020.05>

**LABURPENA:** Lan honek sortu berri den jurisprudentzia txikia aztertzen du, jakinarazpenak eta aitorpen arduratsuak, herritarren jardueran Administrazioaren esku-hartzeko bitarteko arrunt gisa, ondo ezagutzeko; bereziki, hirigintzako arlora begiratuko dugu. Zalantza guztiak konpondu nahi dira, adibidez, mota honetako teknikak aurkeztutakoan edo, hala badagokio, aurkezpenik egin ezean. Halaber, aztertzen da jurisprudentzia baketsua ekintza *irregularrak* gelditzeko behin behi-neko neurriarekin lotuta.

**HITZ GAKOAK:** Bolkestsein. Jakinarazpenak. Aitorpen arduratsuak. Jurisprudentzia. Hirigintza.

**ABSTRACT:** This work analyzes the most recent minor jurisprudence in the field of responsible communications and declarations, as an ordinary means of administrative intervention in civic activity and especially with regard to urban planning. The aim is to clarify some doubts raised regarding the procedure to follow in the case of the submission of this type of techniques or, as the case may be, in the case of no submission; we also analyze the peaceful jurisprudence in relation to the precautionary measure to stay of the *irregular* action.

**KEYWORDS:** Bolkestein. Communication. Responsible declaration. Jurisprudence. Town planning.

**RESUMEN:** Este trabajo analiza la jurisprudencia menor más reciente en el ámbito de las comunicaciones y declaraciones responsables, como medio ordinario de intervención administrativa en la actividad ciudadana y especialmente en lo

que respecta al ámbito urbanístico. Se busca despejar algunas dudas surgidas en relación con la tramitación a seguir ante la presentación de este tipo de técnicas o, en su caso, ante su falta de presentación, así como analizar la jurisprudencia pacífica en relación con la medida cautelar de paralización de la actuación *irregular*.

**PALABRAS CLAVE:** Bolkestein. Comunicación. Declaración responsable. Urbanismo. Jurisprudencia.

Trabajo recibido el 3 de agosto de 2020

Aceptado por el Consejo de Redacción el 18 de septiembre de 2020

**Sumario:** I. Introducción.—II. Efectos y tramitación de las declaraciones responsables y de las comunicaciones: especial referencia a la jurisprudencia más reciente en el ámbito urbanístico. 1. Efectos de la presentación de declaraciones responsables o comunicaciones. 2. Facultades de comprobación, control e inspección de la Administración Pública: comprobación *vs.* inspección. 3. Tramitación administrativa ante la presentación de declaraciones responsables o de comunicaciones o ante su falta de presentación. 3.1. Casuística posible ante la presentación o ausencia de declaración responsable o de comunicación. 3.2. Rasgos relevantes de la resolución administrativa declarando, en su caso, la circunstancia concurrente que imposibilita continuar con la actuación deseada por la persona promotora. 3.3. Análisis jurisprudencial en caso de adoptarse la medida cautelar de suspensión ante una declaración responsable o comunicación defectuosa presentada o con motivo de su falta de presentación.—III. Comentario conclusivo.—IV. Bibliografía.

## I. Introducción

El 28 de diciembre de 2006 entró en vigor la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior(1). Dicha Directiva ha sido objeto de transposición a la normativa estatal(2), principalmente y en lo que respecta al ámbito de las actividades y del urbanismo, mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio(3), 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(4).

---

(1) Podemos acceder al contenido de dicha Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (en adelante, *DOUE*) de 27 de diciembre de 2006.

(2) Atendiendo a la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 70/2018, de 21 de junio, el Estado regulará estas técnicas de control *ex post* con base en sus competencias para la ordenación general de la economía por perseguirse simplificar el régimen administrativo de control previo (artículo 149.1.13 de la Constitución, en relación con la STC n.º 79/2017, de 22 de junio) y para el aseguramiento de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de un derecho (artículo 149.1.1 de la Constitución, en relación con la STC 54/2017, de 11 de mayo).

(3) La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que se encuentra íntegramente en vigor desde el 27 de diciembre de 2009, se encuentra publicada en el Boletín Oficial del Estado (en adelante, *BOE*) de 24 de noviembre de 2009. Hablamos de una entrada en vigor en su totalidad puesto que los apartados 2 a 4 del artículo 17, los artículos 18 y 19 y el Capítulo VI entraron en vigor el 27 de diciembre de 2009, mientras que el resto de la ley lo había hecho «en el plazo de treinta días a partir del día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”» (Disposición final sexta).

(4) 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, que entró en vigor el 27 de diciembre de 2009, está publicada en el *BOE* de 23 de diciembre de 2009.

De la primera norma estatal citada resaltamos la transposición prácticamente literal de la Directiva antedicha. De la última ley, por su parte, destacamos la introducción del artículo 71 bis, sobre declaraciones responsables y comunicaciones previas, en la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; si bien, dicha regulación hoy en día la encontramos prácticamente reproducida en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al cual nos referiremos por ser el precepto en vigor en estos momentos(5).

No obstante, el proceso de transposición de la citada Directiva, también llamada *Directiva Bolkestein* en referencia al comisario europeo que la propuso(6), no finalizó aquí, sino que también provocó diversas modificaciones normativas. Entre ellas destacaremos a nivel estatal, el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el reglamento de servicios de las corporaciones locales(7), el Real Decreto-Ley 8/2011 de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa(8), o la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios(9); incluso, en lo que respecta

---

(5) La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, derogó la Ley 30/1992 citada (apartado segundo de la disposición derogatoria única). Se puede acceder al contenido de dicha Ley 39/2015 en el *BOE* de fecha 2 de octubre de 2015, si bien en estos momentos únicamente citaremos de su artículo 69, relativo a las declaraciones responsables y comunicaciones, que ha eliminado el adjetivo de «previas» a dichas comunicaciones. Analizaremos más en detalle este precepto a lo largo de dicho trabajo.

(6) La Directiva 2006/123/CE fue propuesta por el comisario europeo para el mercado interno, Frits Bolkestein.

(7) El Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el reglamento de servicios de las corporaciones locales, publicado en el *BOE* del día 29 de diciembre de 2009 y en vigor desde el día siguiente a dicha publicación, supone la supresión de los artículos 8 y 15.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado este último por Decreto de 17 de junio de 1955 (en adelante, RSCL). A su vez, conlleva la modificación de los artículos 5 y 22.1 del RSCL en aras a permitir la posibilidad de las nuevas técnicas de intervención *ex post* reconocidas en la Ley 17/2009 (es el caso de las comunicaciones y de las declaraciones responsables citadas en el artículo 7 de dicha Ley 17/2009).

(8) De este Real Decreto-Ley 8/2011, publicado en el *BOE* de 7 de julio de 2011 y en vigor desde ese mismo día (con la excepción del artículo 21 sobre inspección técnica de edificios que, según la Disposición Final 3.<sup>a</sup>, entró en vigor el 7 de julio de 2012), nos interesa citar en lo que respecta al presente trabajo el artículo 26 que modificó el sentido del silencio entonces previsto en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

(9) En cuanto a esta Ley 12/2012, publicada en el *BOE* de 27 de diciembre de 2012 y en vigor desde el día siguiente de su publicación, resaltaremos su Título I (concretando los supuestos de inexigibi-

a la cuestión tributaria con motivo de la presentación de una comunicación o declaración responsable, debe mencionarse la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (10). En este punto debemos indicar que las modificaciones normativas en el ámbito de las actividades comerciales y de servicios y del urbanismo han sido tan numerosas, que doctrina y jurisprudencia han llegado a calificar la situación de «vuelco sustancial del tradicional sistema de intervención diseñado por el Derecho administrativo basado en un control preventivo mediante licencia previa (prohibición de ejercicio), que se sustituye por un control ulterior (libertad de ejercicio), pasando a ser la declaración responsable» (y debemos añadir también la comunicación, exigiéndose una u otra según la normativa aplicable) «el medio de intervención utilizado con carácter general, en tanto que la licencia tiene un carácter residual, lo que lleva una alteración del sistema de comprobación y control tradicional, pasando de un control *ex ante* a un control *ex post*, una vez que ya se está desarrollando la actividad económica» (11).

En lo que respecta a las otras Administraciones públicas territoriales, también puede afirmarse que prácticamente todas las Comunidades y Ciudades Autónomas (12) han transpuesto la *Directiva Bolkestein*; para ello han utilizado bien normas específicas aprobadas en este momento, bien normas al estilo de la Ley 25/2009, también denominada *omnibus* ya que, mediante la misma, se modifican todas las leyes que precisan adap-

---

lidad de licencia y de sujeción a declaración responsable o a comunicación previa), su disposición adicional tercera (sobre la aplicación de las técnicas de intervención *ex post* a las instalaciones de redes públicas de comunicaciones electrónicas), su Anexo (enumerando las actividades generales para cuya apertura se exigía la presentación de esas técnicas de intervención *ex post*) y su disposición final primera modificativa del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (con el fin de mantener la exigibilidad tributaria ante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa).

(10) En lo relativo a este trabajo, destacaremos la disposición final cuarta de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, publicada en el *BOE* de 31 de marzo de 2015 y en vigor desde el día siguiente al de su publicación, ya que modifica el artículo 25 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, *TRLRHL*), recordando la necesidad de informes técnico-económicos previos a la imposición de tasas.

(11) Por todas, citaremos las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, 146/2019, de 27 de febrero, Fundamento Jurídico 3.<sup>º</sup>, y n.<sup>º</sup> 53/2020, de 13 de febrero, Fundamento Jurídico 4.<sup>º</sup>. En cuanto a la doctrina, destacaremos a GRA-CIA HERRERO, Francisco Javier, «El uso de las Declaraciones Responsables para simular el cumplimiento de la legalidad urbanística», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 10, 2018, pág. 86.

(12) Atendiendo a la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 70/2018, de 21 de junio, las Comunidades Autónomas pueden sustituir la exigencia de licencia (técnica administrativa de control *ex ante*) por los medios de intervención administrativa *ex post* (declaración responsable o comunicación) con base en su competencia sobre planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico, así como a sus competencias medioambientales. En el caso concreto, relativo a la Región de Murcia, con base en los artículos 10.1.11 y 11.3 de su Estatuto (FJ 11.<sup>º</sup>).

tarse a la Directiva 2006/123/CE. La misma estrategia y resultado debe reconocerse respecto a la mayoría de Ayuntamientos.

En consecuencia, habiendo transcurrido un tiempo prudencial desde la entrada en vigor de la Directiva 2006/123/CE y de la normativa de transposición citada, podemos considerar en estos momentos que disponemos de una jurisprudencia abundante y aclaratoria de ciertas dudas que se reiteraban en relación con las figuras de la declaración responsable y de la comunicación previa (hoy comunicación). Dicha jurisprudencia más reciente será el objeto del presente trabajo, especialmente en lo que respecta a los efectos de estas técnicas de intervención *ex post*, a la tramitación y opciones de que dispone la Administración Pública ante defectos en lo presentado y a la posible medida cautelar de suspensión de la ejecución de la paralización de la obra o actividad, ya que precisamente éstos son los aspectos más relevantes y que más incertidumbre han generado entre juristas y aplicadores prácticos del Derecho.

## **II. Efectos y tramitación de las declaraciones responsables y de las comunicaciones: especial referencia a la jurisprudencia más reciente en el ámbito urbanístico**

El artículo 69, apartados 1 y 2, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) establece los conceptos de declaración responsable y de comunicación, respectivamente. Por su parte, el apartado 5 del mismo precepto exige a las Administraciones Públicas la publicación y actualización de los respectivos modelos normalizados, así como su fácil accesibilidad a la ciudadanía; mientras que el apartado sexto exige únicamente la sujeción a una de estas técnicas (o bien a declaración responsable, o bien a comunicación) para el reconocimiento de un derecho o para facultar a su ejercicio. Como se ha descrito en la introducción, no es objeto de este trabajo profundizar en dichas cuestiones ya que han generado abundante debate en la doctrina (13).

---

(13) A pesar de no profundizar en el análisis de las figuras de declaración responsable y de comunicación, ni en su contraposición con el régimen de autorización o intervención administrativa *ex ante*, sí recomendamos a MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XIV: La actividad regulatoria de la Administración*, Agencia estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, págs. 210-238; o, más recientemente, DORRONSORO ALBERDI, María y RODRÍGUEZ DE LA RÚA PUIG, Juan, «Comunicaciones previas y declaraciones responsables como técnicas de intervención administrativa», en *Actualidad Administrativa* 2019, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, págs. 52-59.

## 1. Efectos de la presentación de declaraciones responsables o comunicaciones

Atendiendo al artículo 69.3 de la LPACAP, cuando quien desee realizar una obra o ejercer una actividad o cualquier otro derecho posible presente la declaración responsable o la comunicación preceptiva al respecto, se le reconocerá el derecho o podrá comenzar dicha actividad/obra desde el mismo día de la citada presentación. En consecuencia, tiene plenos efectos desde que se produce su presentación en uno de los registros(14) u oficinas de las enumeradas en el artículo 16.4 de la LPACAP(15); no se esperará a la adopción de resolución municipal alguna. Hemos calificado dicho documento de preceptivo lógicamente entendiendo que se cumplirá la normativa sectorial que lo exija, sea norma estatal, autonómica u ordenanza municipal. De hecho, es conveniente que la misma establezca de forma clara y precisa los requisitos a cumplir, la documentación a adjuntar y cualquier otra autorización sectorial exigible, todo ello en aras a poder concluir si la declaración responsable o la comunicación presentada es completa, correcta y veraz (supuesto en que se producirá el efecto que hemos señalado en este párrafo de reconocer o permitir el ejercicio del derecho desde el mismo día de su presentación)(16).

En este punto, traeremos a colación una infraestructura concreta por las dudas y debates que genera; es el caso de las estaciones base de telefonía móvil y similares infraestructuras de telecomunicaciones. La regulación municipal que se apruebe al respecto se limitará a establecer condiciones y requisitos para la instalación de las mismas cuya finalidad sea preservar los intereses municipales en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, así como en materia de patrimonio histórico-artístico (artículos 25.2.d) y e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local, en su redacción actualmente vigente), sin limitaciones desproporcionadas, ni restricciones absolutas y respetando siempre los parámetros y requerimientos técnicos estatales(17).

---

(14) Así se expresa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, núm. 680/2019, de 4 de noviembre, Fundamento Jurídico 8.<sup>º</sup>. En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 70/2018, de 21 de junio, la STSJ de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.<sup>a</sup>, núm. 649/2019, de 1 de julio, o la STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, núm. 53/2020, de 13 de febrero.

(15) Nos referimos, entre otros, al registro electrónico de la Administración u organismo al que se dirija el escrito, a oficinas de Correos o a oficinas consulares o de representaciones diplomáticas de España en el extranjero.

(16) Así lo he defendido en GAVIEIRO GONZÁLEZ, Sonia, «El control de la actividad ciudadana por la administración local: licencias, declaraciones responsables y comunicaciones», *Actualidad Administrativa* 2019, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pág. 171.

(17) Es la conclusión de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia núm. 142/2020, de 13 de marzo, en cuyo Fundamento Jurídico 9.<sup>º</sup>, además otorga al Estado las funciones de inspección y comprobación técnica y la competencia sanitaria» en

El efecto inmediato aquí citado es el caso más habitual. No obstante, si la legislación correspondiente lo prevé expresamente, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad (art. 69.3 LPACAP). De hecho, aquí reside el motivo de que la actual LPACAP haya eliminado el adjetivo calificativo de «previa» respecto a la técnica de la comunicación, a diferencia del anteriormente vigente artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Incluso, existe una tercera opción, si bien la misma se califica como de no oportuna por cierto sector doctrinal al considerar su complicación (18). Es el caso de la presentación con preaviso apuntada por el artículo 28.1.b del Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Este precepto permite sujetar la primera ocupación de edificaciones al régimen de comunicación o declaración responsable; de manera que, si la normativa autonómica ejercita dicha posibilidad, se exigiría que, al realizar la escritura de declaración de obra nueva terminada, se presente la documentación que acredite haber presentado dicha comunicación o declaración responsable «y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna».

En cuanto a la actuación del interesado/a, la presentación de la documentación no prejuzgará nunca la situación y efectivo acomodo de las condiciones de la infraestructura u obra, según el caso, a la normativa aplicable. De hecho, tampoco limitará el ejercicio de las potestades administrativas de comprobación, inspección, sanción y, en general, de control que a la Administración Pública le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable en cada caso (19).

---

materia de telecomunicaciones; si bien es en el siguiente Fundamento Jurídico in fine donde desarrolla los criterios de la concurrencia de títulos competenciales en esta materia, con cita de la Sentencia de la Sección 4.<sup>a</sup> de la Sala 3.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo núm. 100/2017, de 25 de enero. A este respecto, la STSJ citada considera conformes a Derecho los preceptos de la ordenanza impugnada que regulan la instalación de este tipo de infraestructuras de telecomunicaciones en las cubiertas de edificios no residenciales o la colocación de contenedores vinculados a la obra de construcción de una estación base de telefonía (FJ 11.<sup>º</sup>) o la protección especial de los edificios y elementos catalogados prohibiendo su instalación en los mismos salvo que «la solución propuesta justifique la anulación de impacto visual desfavorable» y así lo consideren los servicios y órganos municipales competentes (FJ 12.<sup>º</sup>) ya que considera que dichas condiciones no son restricciones absolutas, ni desproporcionadas; suerte contraria han sufrido los preceptos de la ordenanza impugnada fijando distancias de seguridad y alturas o la prohibición de instalar antenas de telefonía móvil en suelo urbanizable ya que, en este último caso, defiende la concesión de una licencia provisional o en precario (FJ 11.<sup>º</sup>).

(18) Así lo ha defendido REBOLLO PUIG, Manuel, «De las licencias urbanísticas a las declaraciones responsables», en *REALA*, núm. 11, 2019, pág. 26.

(19) En este sentido se expresa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 142/2020, de 13 de marzo, en su Fundamento Jurídico 7.<sup>º</sup>

## 2. Facultades de comprobación, control e inspección de la Administración Pública: comprobación vs. inspección

El artículo 69.3 de la LPACAP reconoce la posibilidad de la Administración Pública de ejercer sus facultades de comprobación, control e inspección. Debemos citar en este punto la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 6 de febrero de 2020 en cuyo Fundamento Jurídico 8.º se distinguen las facultades de **comprobación** y de inspección. Se considera la primera de ellas como la intervención administrativa *a posteriori* sobre la actividad ciudadana; de manera que se «comprueba que el efectivo ejercicio del derecho (por ejemplo, realización de una actividad empresarial, profesional o de servicio) se acomoda al ordenamiento jurídico aplicable a efectos de consentirla o, de no ajustarse, paralizarla, exigir adaptaciones o, incluso, restituir la situación jurídica al momento previo al inicio de la actividad» (20). En consecuencia, cuando se presenta la comunicación (supuesto de la sentencia aquí comentada, si bien cabe asimilar esta cuestión al momento en que se presenta una declaración responsable si fuese otro el supuesto), la Administración deberá realizar el control de la concurrencia de todos los presupuestos exigidos por la correspondiente normativa para la realización de esa actuación. A efectos de este control y como sugerencia de procedimiento a seguir, recomendamos, al menos, la emisión de informe técnico y de informe jurídico en relación con la documentación presentada (21).

Ante la presentación de la comunicación o declaración responsable, podemos encontrarnos con varias posibilidades. Por un lado, que sea completo, correcto y veraz lo presentado. En ese caso, no se precisa adoptar acto administrativo alguno por parte de la Administración Pública competente (22). No obstante, si en este momento se observase la

---

(20) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, núm. 18/2020, de 6 de febrero, Fundamento Jurídico 8.º.

(21) GAVIEIRO GONZÁLEZ, Sonia e IÑARRA GARCÍA, Izaskun, «Ordenación e instrucción de procedimientos administrativos», en *Manual para el asesoramiento, representación y defensa de las Entidades Locales*, Wolters Kluwer, Las Rozas, 2019, pág. 507. Debemos clarificar en este punto que estos informes no son preceptivos atendiendo a la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ni a la más específica Ley de Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma Vasca; así como que no supondrán ningún requisito previo a que el ciudadano/a que presentó la comunicación pueda iniciar su obra/actividad (éste/a podrán comenzar a realizar la actuación comunicada desde el mismo día de su presentación).

(22) Hemos tratado el comportamiento silente de la Administración y la posibilidad de otras actuaciones administrativas (que no constituyen actos administrativos) tales como «toma de razón de la comunicación/declaración responsable presentada» o similares en GAVIEIRO GONZÁLEZ, Sonia, «Análisis de la jurisprudencia sobre las Comunicaciones Previas y Declaraciones Responsables de actividades comerciales o de servicios», en RAP, núm. 205, 2018, págs. 204-205.

falta de alguna documentación<sup>(23)</sup>, se requerirá la misma<sup>(24)</sup>. Lógicamente, debemos entender que, para poder realizar dicho requerimiento, la Administración correspondiente sí emitirá la correspondiente resolución y ésta será recurrible en vía administrativa y contenciosa siguiendo las reglas de la normativa procedural. El tercer y último supuesto se correspondería con una inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación<sup>(25)</sup>, o bien con su no presentación<sup>(26)</sup>; en tal caso, la resolución judicial aquí citada concluye que la Administración competente prohibirá la actuación deseada. La resolución administrativa que declare las circunstancias concretas existentes y, en su caso, la ineficacia de la comunicación o declaración responsable presentada, podrá determinar la obligación de la persona interesada de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actuación correspondiente e, incluso, si la norma sectorial concreta aplicable así lo prevé, imposibilitarle a instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante el período de tiempo que determine la ley; todo ello sin perjuicio de las posibles responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar (art. 69.4 de la LPACAP). En los dos últimos casos aquí descritos, en los que sí existirá resolución administrativa, trataremos la casuística específica más adelante, en el epígrafe correspondiente de cada uno de ellos: entre otras cuestiones, la recomendación de concesión previa de un trámite de audiencia o la imposibilidad de subsanación (prevista sólo ante solicitudes de iniciación de procedimiento atendiendo al artículo 68 de la LPACAP, lo que no sucede en el caso de las técnicas aquí tratadas).

En contraposición a la labor de comprobación, la misma Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 6 de febrero de 2020 antedicha establece que la funcionalidad de la **inspección** es «la de vigilancia de esa actividad cuando ya se ejerce, y que culmina, en su caso, con

---

(23) Entendemos que hablamos aquí de omisión no esencial, *a sensu contrario* del artículo 69.4 de la LPACAP, puesto que, en otro caso (en el supuesto de omisión esencial) entrará este precepto en juego y conllevará «la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar».

(24) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, núm. 18/2020, de 6 de febrero, Fundamento Jurídico 8.<sup>º</sup>

(25) Atendiendo a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 6 de febrero de 2020 antes citada, en su FJ 8.<sup>º</sup>, «En caso de estimar la Administración que el transporte turístico» (supuesto concreto acontecido en dicho caso) o, en términos generales, que la actuación a realizar «no reúne las condiciones requeridas» por la normativa aplicable.

(26) En palabras de la mencionada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 6 de febrero de 2020, en su FJ 8.<sup>º</sup>, estaríamos en el supuesto de «que las mismas» (las condiciones requeridas por la normativa aplicable para dicha actuación) «no resultan acreditadas».

actos sancionadores. Esto es, a través de las facultades de inspección la Administración procede a constatar si el ejercicio de la concreta actividad se corresponde o no con la descripción realizada en la comunicación previa, procediendo en caso contrario a la imposición de la correspondiente sanción o incluso a revocar la licencia que a través de la comunicación se entienda otorgada» (27). Remarcamos en este punto la importancia de un servicio de inspección ágil, con los medios necesarios y cada vez más técnico en el momento actual puesto que, gracias al mismo, se podrá constatar si realmente se está ante un local en lugar de ante tres por no estar los mismos habilitados de forma separada e independiente (si, por ejemplo, se accede a un local por la puerta de otro, si el local denominado restaurante-espactáculo no dispone de cocina y las comidas se elaboran en «el otro» que se afirma destinado a sala de fiestas) o si todas las puertas se encuentran reflejadas en los planos presentados (28).

Como consecuencia de la inspección, es posible que la actuación que se está realizando coincida con lo comunicado o declarado responsablemente (29); en ese caso, reiteramos, no se precisará emitir resolución alguna por la Administración competente (30). No obstante, puede suceder que la declaración responsable o la comunicación presentada sea inicialmente conforme a Derecho o «legal»; pero que la actuación que realmente se está desarrollando no se adecúe a lo presentado, por ejemplo, si se está ejecutando una obra distinta a la declarada o comunicada. En ese caso, la Administración Pública ostenta las prerrogativas para reaccionar contra dicha actuación; de

(27) *Ibid.* Conviene aclarar, en este caso concreto, que cabe considerar la última coletilla un *lapsus* ya que, ante una comunicación incorrecta, no se entiende otorgada ninguna licencia y no cabe, en consecuencia, su revocación (que entendemos que nos está remitiendo a las reglas de la revisión de oficio hoy previstas en los artículos 106 a 110 de la LPACAP), sino que procedería la declaración de su ineficacia, según defenderemos seguidamente en el presente trabajo. Si bien adelantaremos uno de los argumentos al respecto: la comunicación no es un acto administrativo, sino un acto privado o de persona interesada con efectos públicos o jurídico-administrativos (así se expresa MORA RUIZ, Manuela, «Principios de intervención de las Administraciones Públicas y títulos habilitantes para el desarrollo de una actividad», en *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, Vol. 2, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 2.001).

(28) Dichas cuestiones relevantes y cada vez más habituales en la práctica local figuran descritas en el Fundamento Jurídico 5.<sup>º</sup> de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, núm. 707/2018, de 24 de octubre, como observadas «por los técnicos del Ayuntamiento de Madrid tras efectuar la correspondiente visita de inspección».

(29) Atendiendo a la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 70/2018, de 21 de junio, quien promueva la actuación comunicada o declarada deberá detallar los requisitos normativos en la misma, de manera que «tales requisitos «deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa» en la correspondiente declaración responsable» (FJ 12.<sup>º</sup>).

(30) Traigamos a colación aquí la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 70/2018, de 21 de junio, la cual nos recuerda en su Fundamento Jurídico 11.<sup>º</sup> que el artículo 21.1.1 de la LPACAP excluye de la obligación de resolución expresa los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.

manera que se levantaría acta de las infracciones o cuestiones relevantes observadas (31) y se declararía la ineficacia de la comunicación o declaración responsable presentada (32) y/o, incluso, se incoaría el correspondiente procedimiento sancionador (33). Estas dos actuaciones administrativas posibles serán adoptadas mediante el correspondiente acto administrativo (34). A su vez, la resolución administrativa que declare las circunstancias concretas existentes y la ineffectuación de la comunicación o declaración responsable presentada, podrá determinar la obligación de la persona interesada de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente e, incluso, si la norma sectorial concreta aplicable así lo prevé, imposibilitarle a instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante el período de tiempo que determine la ley (35) (art. 69.4 de la LPACAP). Por lo demás, simplemente

---

(31) Recordemos aquí que, si las deficiencias detectadas constituyen inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial, ello determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos (art. 69.4 de la LPACAP). Es importante la motivación de la existencia de alguno/s de estos conceptos jurídicos indeterminados en el caso concreto que nos pudiera añadir: inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial. Por lo demás, simplemente añadir que en el caso enjuiciado en la sentencia de 6 de febrero de 2020 aquí citada realmente se emite un informe por la policía municipal explicitando «las condiciones en que efectivamente se está realizando la actividad de transporte turístico en cuestión, y que difieren en relación con la actuación comunicada» (FJ 1.º).

(32) Atendiendo a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, núm. 680/2019, de 4 de noviembre, esa resolución administrativa también ordenará la paralización de las obras o el cese de la actividad/actuación, según el caso concreto (FJ 9.º).

(33) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 6 de febrero de 2020, en su FJ 8.º. De hecho, en este sentido de declarar la ineffectuación de la comunicación o declaración responsable presentada es como entendemos que debe interpretarse la afirmación de dicha resolución judicial de que se procederá a «revocar la licencia que a través de la comunicación se entienda otorgada», ya señalada en la nota anterior. Dicha resolución judicial es determinante respecto a la reacción administrativa contra la actividad que se esté desarrollando en disconformidad con lo comunicado o declarado: «no existiendo por tanto título habilitante que ampare el ejercicio de la actividad concreta que está siendo desarrollada».

(34) En el caso de iniciarse un procedimiento sancionador, el acto administrativo recurrible será, lógicamente, la resolución final que se adopte ya que ante la incoación de dicho procedimiento y la propuesta de sanción únicamente cabe mostrar oposición mediante la presentación de alegaciones por ser meros actos de trámite (art. 112.1 de la LPACAP, a sensu contrario). Siguiendo el tenor del artículo 112.1 de la LPACAP, el acto por medio del cual se declaran las circunstancias concretas concurrentes en cada caso y la ineffectuación de la comunicación o declaración responsable presentada sí constituirá una resolución final recurrible tanto en vía administrativa, como contenciosa.

(35) A modo de ejemplo, así lo determina la resolución de 23 de diciembre de 2015 de la Gerente de la Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid ante una actividad de «café espectáculo» que en visita de inspección se determina que no reúne los requisitos de carácter esencial ya que realmente se está ante un local (no ante tres, según se indicó en las tres declaraciones responsables presentadas), con aforo incorrectamente calculado y con una actividad que realmente se estaba ejerciendo distinta de la declarada. Dicha resolución administrativa, que prohibió a la mercantil ejerciente presentar nueva declaración responsable por un período máximo de un año y que fue im-

mentionemos la posibilidad de exigir responsabilidad penal o civil, en su caso, ante este tipo de situaciones que supongan inexactitudes, falsedades u omisiones de carácter esencial (art. 69.4 de la LPACAP).

### **3. Tramitación administrativa ante la presentación de declaraciones responsables o de comunicaciones o ante su falta de presentación**

#### **3.1 CASUÍSTICA POSIBLE ANTE LA PRESENTACIÓN O AUSENCIA DE DECLARACIÓN RESPONSABLE O DE COMUNICACIÓN**

Ejerza la Administración pública facultades de comprobación, control o de inspección, diversos pronunciamientos judiciales han destacado la importancia de seguir el procedimiento legalmente previsto y de cumplir todas las garantías acordes a la naturaleza del mismo. Así, en caso de constatarse la existencia de inexactitud, falsedad u omisión no esenciales(36), la Administración procederá a adoptar la correspondiente resolución requiriendo la presentación de la documentación que falte o que permita considerar correcta la comunicación o declaración responsable presentada(37), y concediendo un plazo a tal efecto. Ante dicho requerimiento, podemos encontrarnos con dos situaciones: bien que se corrijan los aspectos señalados, en cuyo caso no se precisa de resolución municipal al respecto, si bien es conveniente lógicamente la emisión de informes (técnico y/o jurídico) y su notificación a la persona promotora de la actuación, para su conocimiento; o bien que continúe teniendo fallos lo presentado. En este último caso, la jurisprudencia habilita a la Administración Pública competente para adoptar resolución

---

pugnada en vía contenciosa, fue confirmada por la Sección 2.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sentencia núm. 707/2018, de 24 de octubre; léase en este punto el Antecedente de Hecho 1.<sup>º</sup> y el Fundamento Jurídico 2.<sup>º</sup>

(36) Si atendemos a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, núm. 680/2019, de 4 de noviembre, un ejemplo lo encontrariamos, en el caso de un bar especial (bar de copas sin actuaciones musicales, en el supuesto concreto), cuando se requiere de un cálculo correcto del aforo en zona de público sentado. En concreto, la resolución municipal citada en el Fundamento Jurídico 6.<sup>º</sup> de dicho pronunciamiento judicial indicaba como deficiencia «Aforo de cálculo en zona de público sentado incorrecto, siendo el real según DI3 DBSI CTE superior al permitido por la Norma Zonal». Por lo demás, en el mismo sentido de requerir documentación ante una omisión normativa detectada se expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 70/2018, de 21 de junio, en su Fundamento Jurídico 13.<sup>º</sup>

(37) No nos estamos refiriendo a un requerimiento de subsanación de deficiencias, atendiendo a las previsiones del artículo 68 de la LPACAP, puesto que ésta está sólo prevista ante fallos de una solicitud de iniciación de procedimiento y puesto que una comunicación o declaración responsable no constituye solicitud alguna, sino que por sí misma habilita para realizar una actuación al ciudadano/a sin necesidad de procedimiento administrativo alguno. En relación con este «comportamiento silente» de la Administración, me remito a la nota 22 de este artículo.

determinando la ineficacia de la comunicación o declaración responsable presentada por adolecer de *defecto no subsanado*(38); por supuesto, para ello la persona interesada ha debido tener conocimiento de los extremos concretos en los que discrepaba la Administración (de los requerimientos realizados y de los fallos detectados), incluyendo al respecto la posibilidad de realizar argumentos escuetos completados con explicaciones verbales, por ejemplo, en el momento de realizarse la inspección(39).

Por su parte, en el supuesto de existir inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial(40), con carácter previo a emitir resolución administrativa declarando las circunstancias concurrentes y, en su caso, la ineficacia de la comunicación o declaración responsable presentada, una jurisprudencia menor mayoritaria ha considerado la necesidad de evacuar

---

(38) Éste es el supuesto, por ejemplo, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, núm. 680/2019, de 4 de noviembre, la cual considera «ajustada a Derecho la declaración de ineficacia de la declaración administrativa por adolecer de defecto no subsanado, como es el de exceder la ocupación del aforo resultante de la Norma Zonal aplicable, siendo a tales efectos irrelevante que la capacidad de evacuación fuera o no superior al aforo ya que, como hemos dicho, lo que no puede darse es el supuesto inverso, esto es, el de ser la capacidad teórica y/o el aforo del local superiores a la capacidad de evacuación» (F.J. 6.<sup>º</sup> in fine).

El procedimiento aquí descrito también es defendido por CUBERO MARCOS, José Ignacio, *La comunicación previa, la declaración responsable y el procedimiento administrativo: especial referencia al establecimiento de actividades y a la prestación de servicios*, Aranzadi Thompson Reuters, Cizur menor, 2013.

(39) *Ibid.* Si bien no lo exige la normativa, con carácter previo a emitir esta resolución administrativa declarando la ineficacia de la comunicación o declaración responsable presentada por no haber subsanado el defecto señalado, consideramos conveniente la concesión previa de un plazo de audiencia a la persona promotora de dicha comunicación o declaración responsable, con el fin de que conozca los argumentos municipales y pueda alegar lo que considere conveniente (art. 82 LPACAP); incluso, podría darse el caso de que durante ese trámite pudiesen llegar a subsanarse las cuestiones detectadas con lo que en ese supuesto ya no cabría adoptar el acto administrativo de declaración de ineficacia del documento correspondiente presentado.

(40) Un ejemplo de defecto u omisión de carácter esencial lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, núm. 707/2018, de 24 de octubre, la cual califica como tal la presentación de declaración responsable para ejercer la actividad de sala de fiestas sin presentarse Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental de Usos, lo «que no admite subsanación, en la medida que pues es uno de los documentos a presentar al formularse la declaración responsable según establece la Disposición adicional novena 2.b) de la Ley Territorial de la Comunidad de Madrid 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (...) es equiparable a la declaración de impacto ambiental o de la resolución sobre la innecesidad de sometimiento del proyecto a evaluación de impacto ambiental (...) Si un instrumento normativo dictado previamente a la entrada en vigor de 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, y vigente en dicho momento establecía el requisito previo a la obtención de la licencia de actividad la aprobación de un Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental de Usos, este será exigible previamente a la presentación del mecanismo de intervención correspondiente, la declaración responsable» (FJ 3.<sup>º</sup>).

Asimismo, también podemos citar la inexactitud esencial declarada por la Resolución núm. 76/2018, de 11 de junio, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, ante un supuesto en el que se sustituyó «la declaración inicial de no integración de la solvencia por una posterior en sentido contrario (...) ya que afecta a una de las condiciones personales del licitador imprescindibles para acceder al contrato (art. 32.b) TRLCSP» (FJ 10.<sup>º</sup>).

un trámite de audiencia a la persona interesada(41). Esta última podría solicitar la aportación de documentación durante dicho trámite de audiencia o, incluso, la realización de otra serie de pruebas; en ese caso, de no considerarse como ciertos los hechos alegados por quien sea interesado/a, se abrirá la apertura de un período de prueba en los términos del artículo 77 de la LPACAP, todo ello para posibilitarle acreditar los hechos y circunstancias que alega(42). Sin embargo, no podemos negar la existencia de ciertas voces discordantes respecto a la necesidad de audiencia previa, como es el caso de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de febrero de 2020(43). Lo que en ningún caso formará parte del procedimiento administrativo en estos supuestos es el requerimiento de subsanación de deficiencias, tal y como establece la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 707/2018, de 24 de octubre, en su Fundamento Jurídico 3.º.

En aras a la seguridad jurídica de las personas interesadas, la jurisprudencia recomienda que reglamentariamente se fijen y establezcan los elementos de la comunicación o declaración responsable que tengan el citado carácter esencial. Destacamos a modo de ejemplo en este punto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia núm. 142/2020, de 13 de marzo(44). En el ámbito territorial municipal, la norma reglamenta-

---

(41) Igual que en supuesto anteriormente analizado, si durante el trámite de audiencia la persona promotora de la comunicación o declaración responsable corrigiese la inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial detectada, no cabrá por parte de la Administración la adopción de resolución declarando la ineficacia de la actuación comunicada o declarada.

(42) Respecto a todas las cuestiones planteadas en dicho párrafo citaremos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, núm. 18/2020, de 6 de febrero, Fundamento Jurídico 9.º. Atendiendo a dicha resolución judicial, en caso de no abrirse dicho período de prueba tras la solicitud de diversos medios probatorios por la persona interesada, se considera que se ha causado «flagrante indefensión» a dicha persona y que «la resolución administrativa impugnada incurre en las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1.a) —“Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”— y e) —“Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”» (FJ 9.º *in fine*).

(43) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, núm. 53/2020, de 13 de febrero, Fundamento Jurídico 4.º *in fine*: «Resta por significar que la circunstancia de producirse los efectos a que hemos hecho mención en el presente fundamento de derecho *ex lege* o *ministerio legis* nos ha llevado, incluso, a concluir en la innecesidad de trámite de audiencia previo a la declaración de ineficacia de la declaración responsable [por todas Sentencia de 26 de septiembre de 2018 (apelación 741/2017)]». Llama la atención que dichas resoluciones judiciales contradictorias hayan sido dictadas por el mismo TSJ y misma Sección, con apenas 7 días de diferencia (sentencia de 6 de febrero de 2020 citada en la nota anterior y sentencia de 13 de febrero de 2020, aquí mencionada). Podríamos resolver la contradicción considerando la necesidad de audiencia previa cuando la resolución de la Administración declarase la ineficacia del documento presentado (comunicación o declaración responsable) y ordenase la paralización o cese de la actuación; en cambio, si únicamente se declarase la citada ineficacia, pero se dejase para otra resolución posterior el resto de cuestiones, esa primera resolución no precisaría de audiencia previa.

(44) Fundamento Jurídico 7.º.

ria de la que se habla entendemos que será una ordenanza o el Plan General de Ordenación Urbana, según el caso. Por su parte, la doctrina también se muestra partidaria de dicha concreción con el fin de facilitar la interpretación de dicho concepto jurídico indeterminado y de evitar, en consecuencia, una excesiva litigiosidad(45).

Por otro lado, debemos citar el supuesto de no presentación de ninguno de los documentos de intervención administrativa *ex post* aquí analizados; es decir, la realización de una actuación sujeta a comunicación o declaración responsable (obra, actividad...) sin haber comunicado o declarado la misma, valga la redundancia. Tomando como base la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 548/2019, de 24 de julio(46), ante una obra se estará al plazo para el ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística que en la normativa urbanística autonómica se establezca; de manera que, si ha tenido lugar su caducidad, debe reconocerse al propietario de la obra la facultad de mantenimiento de la situación creada, no pudiendo demostrarlo construido irregularmente(47). Sin embargo, si no ha transcurrido el plazo de caducidad ante una obra irregular o si está en juego el uso de dicha edificación [el cual nunca se puede adquirir por prescripción(48)], se pasará a analizar su posible legalización. En este último supuesto consideraremos la adopción del correspondiente acuerdo administrativo requiriendo la presentación de solicitud de legalización de la actuación clandestina que se está desarrollando y la documentación correspondiente al respecto; de manera que posteriormente la Administración analizará lo presentado, todo ello siguiendo el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística de la pertinente normativa autonómica(49). Si bien en este ejemplo se analizaba la normativa urbanís-

(45) En tal sentido se expresa GRACIA HERRERO, Francisco Javier, «El uso de las Declaraciones Responsables para simular el cumplimiento de la legalidad urbanística», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 10, 2018, pág. 88: «el carácter esencial de la inexactitud u omisión obliga a una labor hermenéutica que no está desarrollada en la normativa sectorial. Se trata de un concepto jurídico indeterminado que plantea hasta qué nivel o cota la incorrección o falsedad de los datos es esencial, y a partir de qué momento empieza a serlo, lo que complica su interpretación y aplicación, so pena de que cualquier respuesta administrativa frente a la inexactitud de los datos pueda ser fácilmente vencida por los tribunales si no se atiende a esa esencialidad».

(46) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, núm. 548/2019, de 24 de julio, Fundamento Jurídico 2.<sup>º</sup>

(47) La sentencia mencionada de 24 de julio de 2019 cita en este punto literalmente otra sentencia del mismo órgano judicial de 12 de diciembre de 2016, Fundamento Jurídico 2.<sup>º</sup> también.

(48) En este caso, la sentencia de 24 de julio de 2019 antedicha se ampara en sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2000.

(49) Habitualmente dicho procedimiento desgrana los pasos siguientes: requerimiento de documentación necesaria para la legalización de la actuación y simultáneamente orden de paralización cautelar de las obras que se estén realizando (si es el caso), análisis por los servicios técnicos y jurídicos municipales de lo presentado y adopción de resolución final declarando legalizable o no la ac-

tica y la acción de restauración de la legalidad urbanística, la propuesta de resolución requiriendo documentación u ordenando el cese, según la actuación clandestina en ejecución tenga visos de ser legalizada o no respectivamente, es la tónica habitual seguida por toda norma sectorial. Por el contrario, si estamos ante un uso contrario a planeamiento o se observa por los servicios municipales claramente el carácter ilegalizable de la obra/uso *clandestino*, la Administración Pública adoptará acto administrativo especificando las circunstancias del caso y ordenando el cese de la actuación en cuestión; incluso, en caso de falta de cumplimiento voluntario de la resolución, se adoptará resolución ordenando el precinto de las instalaciones y que el mismo mantenga efectos hasta que se acredite la obtención del pertinente título municipal que ampare el funcionamiento de la actividad (50). En todo caso, se legalice la actuación urbanística clandestina o no, es posible incoar procedimiento sancionador con motivo de la infracción urbanística de realización de actos sin haberse presentado la comunicación o declaración responsable preceptiva (51).

Más aún, en todos los casos que hemos tratado en este apartado, estamos ante inexactitudes, falsedades u omisiones esenciales o no, o se esté realizando la actuación sujeta a comunicación o a declaración responsable sin que se haya presentado este documento, sabemos que resulta posible incoar un procedimiento sancionador puesto que esta circunstancia está normalmente tipificada en la normativa sectorial correspondiente; es decir, prácticamente en toda norma uno de los supuestos de infracción lo encontramos en la realización de una actuación sin presentar la documentación preceptiva para ello. Pues bien, en caso

---

tuación. En caso de que no se presente documento alguno tras su requerimiento, la resolución final ordenará la clausura de la actividad o el cese del uso, la demolición de lo construido irregularmente o la reconstrucción de lo demolido irregularmente, a modo de ejemplo. Podemos citar, por todos, el artículo 221 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco; o los artículos 193 a 195 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, todos ellos en su redacción actualmente vigente.

Por el contrario, si se presenta documentación tras el requerimiento y ésta es considerada correcta tras el análisis técnico y jurídico de los servicios de la Administración Pública, ésta adoptará resolución declarando dicha circunstancia y levantando la medida cautelar de paralización de la actuación que, en su caso, había adoptado. La resolución que ponga fin al procedimiento de legalización indicará, además, las indemnizaciones que procedan derivadas de la realización del acto o actuación clandestina y de su legalización (art. 221.9 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco).

En todo caso, las resoluciones aquí citadas, por ser actos definitivos, son recurribles en vía administrativa y contencioso-administrativa (artículo 112.1 de la LPACAP).

(50) Así se expresa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, núm. 548/2019, de 24 de julio, Fundamento Jurídico 2.<sup>º</sup>.

(51) A modo de ejemplo, podemos citar el artículo 221.8 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

de decidirse por la Administración la incoación de este tipo de procedimiento sancionador, no podemos olvidar tampoco que la suspensión temporal o cautelar de dicha actividad o el cierre temporal del establecimiento son posibles medidas provisionales a adoptar. Atendiendo al artículo 56 de la LPACAP, este tipo de acuerdo podrá ser adoptado tanto antes de la iniciación del procedimiento administrativo correspondiente, «en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados» (art. 56.2), como una vez incoado el mismo procedimiento «para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello» y «de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad» (art. 56.1 LPACAP).

Por último, hemos de citar otra posible irregularidad observada en la práctica administrativa y de la que se ha hecho eco la doctrina(52). Nos referimos al supuesto de que la actuación promovida por el interesado/a comience una vez que ha transcurrido el plazo de validez fijado por la normativa sectorial; el supuesto habitual sería el de realización de una obra puesto que suelen tener un plazo para su finalización. Descrita la problemática, cierto sector doctrinal defiende que el instituto de la caducidad no está prevista respecto de las declaraciones responsables y comunicaciones; de manera que para estos casos plantea la necesidad de que la Administración Pública en primer lugar conceda un plazo de audiencia con base en el artículo 82 de la LPACAP y, con posterioridad, adopte resolución formal expresa declarando la ineficacia del documento presentado(53) al haber transcurrido el plazo previsto para realizar la actuación señalada en el mismo. En cambio, otro sector doctrinal defiende la posibilidad de caducidad, si bien en cualquier caso el procedimiento sería el mismo: audiencia previa y resolución formal expresa posterior declarando, en su caso, la caducidad de la declaración responsable o comunicación presentada(54) .

---

(52) GRACIA HERRERO, Francisco Javier, «El uso de las Declaraciones Responsables para simular el cumplimiento de la legalidad urbanística», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 10, 2018, pág. 89.

(53) Dentro de este sector doctrinal situamos a GRACIA HERRERO, Francisco Javier, «El uso de las Declaraciones Responsables para simular el cumplimiento de la legalidad urbanística», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 10, 2018, pág. 89.

(54) Así lo ha defendido REBOLLO PUIG, Manuel, «De las licencias urbanísticas a las declaraciones responsables», en *REALA*, núm. 11, 2019, pág. 27.

### 3.2. RASGOS RELEVANTES DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DECLARANDO, EN SU CASO, LA CIRCUNSTANCIA CONCURRENTE QUE IMPOSIBILITA CONTINUAR CON LA ACTUACIÓN DESEADA POR LA PERSONA PROMOTORA

Por su parte, la resolución de la Administración Pública que declare las circunstancias concurrentes en el supuesto concreto de inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial o la no presentación de declaración responsable, de documentación o de comunicación, o la falta de presentación de lo requerido para corregir *fallos no esenciales*(55) y, en su caso, la ineffectuación de la comunicación o declaración responsable, deberá explicitar la circunstancia concreta concurrente en el supuesto en cuestión y motivarla adecuadamente. La necesidad de motivación deriva de los artículos 35.1.a y 88.3 de la LPACAP, ya que estamos ante una resolución que limitaría derechos subjetivos o intereses legítimos; además, deberá expresarse los recursos que contra dicha decisión administrativa procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos(56). En caso contrario, la declaración de ineffectuación de lo presentado «resulta ser manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico» al considerarse que no acredita la concurrencia de alguno de los supuestos contemplados a tal efecto por el artículo 69.4 de la LPACAP(57).

---

(55) Añadimos aquí este último supuesto, atendiendo a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, núm. 680/2019, de 4 de noviembre.

(56) Así lo considera la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, núm. 680/2019, de 4 de noviembre, en cuyo Fundamento Jurídico 7.<sup>º</sup> se remite, a este respecto a resoluciones como las Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 26/1982, de 17 de julio, o 72/1986, de 2 de junio, y las del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2017, 18 de junio de 2018 o 31 de enero de 2019. Con base en dicha jurisprudencia y, especialmente, en la STS de 5 de abril de 2017 (Recurso de Casación núm. 1717/2015), el TSJ se apoya en un criterio material «en orden a determinar si efectivamente se ha cumplido, o no, la finalidad que exige la motivación de los actos, es decir, si el destinatario ha llegado a conocer las razones de la decisión adoptada por la Administración, evaluando si se le ha situado, o no, en una zona de indefensión, por limitación de su derecho de defensa»; de manera que en el supuesto concreto concluye en sentido negativo al considerar que «la resolución impugnada posibilita a la interesada un perfecto conocimiento de las razones tomadas en consideración por la Administración apelada para adoptar semejante decisión, por cuanto contiene una específica mención a las circunstancias fácticas y jurídicas que justifican en el caso concreto la declaración de ineffectuación, sin ser óbice a lo anterior el hecho de que la motivación se integre por las razones expuestas en el informe técnico cuando son, precisamente, tales razones las que sustentan la decisión administrativa combatida en la instancia» (FJ 7.<sup>º</sup> *in fine*).

(57) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, núm. 18/2020, de 6 de febrero, Fundamento Jurídico 9.<sup>º</sup> Dicha resolución judicial anula el acto impugnado porque, entre otros motivos y a pesar de afirmar que «se adopta en aplicación de los artículos 69.4 de la Ley 39/2015 y 130 del RLOOT y, sin embargo, la misma no se sustenta, como tampoco se precisa la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se hubiese acompañado o incorporado a todas o alguna de las comunicaciones previas presentadas el 29 de abril de 2015. Obviamente, tampoco se sustenta la reso-

En cuanto a los efectos de la resolución administrativa por la que se declara la ineficacia del documento presentado ante dicha Administración, cierta jurisprudencia menor ha considerado que produce efectos similares a la denegación de una licencia urbanística(58).

En el supuesto de que la documentación presentada cuente con el certificado de conformidad de una entidad colaboradora, cuando esta opción sea posible en virtud de la norma aplicable, nada obsta a la validez del acto administrativo declarando la ineficacia de la comunicación o declaración responsable efectuada(59). Las circunstancias que concurren serán base para dictar la correspondiente orden de clausura y cese. No cabe oponer tampoco en este punto el transcurso del tiempo desde que se conoció la realización de la actuación clandestinamente, es decir, en contraposición con los términos de la documentación presentada o sin haber presentado comunicación o declaración responsable alguna; el mismo éxito deben sufrir argumentos como el pago de tributos o la tolerancia municipal ya que en cualquier momento puede acordarse la paralización o cese de dicha actuación(60). Más aún, no puede empezar a computarse plazo prescriptivo alguno mientras se esté ejercitando la actuación *irregular*(61).

Si bien las falsedades y omisiones serán achacables en todos los casos a la persona promotora de la actuación deseada, nada se especifica en la normativa sobre las inexactitudes. En este punto, existe jurisprudencia menor que ha considerado conforme a Derecho la declaración de ineficacia de una comunicación o declaración responsable presentada

---

lución, ni podría sustentarse, en la no presentación ante la Administración competente de la comunicación previa. Precisamente, la resolución parte de su existencia. (...)

Tampoco se dice en la resolución que con las condiciones previas presentadas no hubiese quedado suficientemente justificado el cumplimiento de las condiciones exigibles (...) por lo que tampoco resulta de aplicación el ya citado artículo 130 RLOOT». Traigamos aquí a colación, por su interés, que la resolución impugnada «Como única concreción de dichos eventuales incumplimientos se especifica el siguiente: «Pago por asiento no facilitando al viajero billete o expedirlo sin menciones genéricas» (FJ 9.º).

(58) Por todas, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, núm. 53/2020, de 13 de febrero, Fundamento Jurídico 4.º.

(59) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, núm. 53/2020, de 13 de febrero, Fundamento Jurídico 4.º.

(60) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, núm. 843/2015, de 11 de noviembre, Fundamento Jurídico 4.º.

(61) En este punto, la STSJ de Madrid de 11 de noviembre de 2015 citada concluye que «no se ha producido adquisición de derecho alguno por parte del recurrente ni puede entenderse que la actividad municipal se aparte de lo establecido en el ordenamiento jurídico, ni que tenga carácter discrecional o se aparte del principio de buena fe» (FJ 4.º *in fine*). Recordemos en este punto que, al tratar la adquisición de derecho por parte de la persona promotora de la actividad, nos estamos refiriendo al transcurso del plazo para la restauración de la legalidad urbanística concretado en la respectiva normativa urbanística de suelo.

cuando la imprecisión cometida fue inducida por la Administración Pública; no obstante, abre la puerta acertadamente en estos casos a la exigibilidad de responsabilidad patrimonial. En concreto,

«La circunstancia de que la inexactitud cometida fuera eventualmente inducida por el propio Ayuntamiento de Madrid, tal como postula la recurrente, resulta irrelevante en relación con la procedencia de la declaración de ineficacia aquí impugnada puesto que el citado artículo 71 bis.4(62) no hace distinción alguna en cuanto a quien deba atribuirse la inexactitud de la información facilitada. Una vez que ha sido constatada una inexactitud esencial, resulta procedente declarar la ineficacia de la declaración responsable que se fundamentó en ella» (63).

### 3.3. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL EN CASO DE ADOPTARSE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN ANTE UNA DECLARACIÓN RESPONSABLE O COMUNICACIÓN DEFECTUOSA PRESENTADA O CON MOTIVO DE SU FALTA DE PRESENTACIÓN

En el supuesto de que no se presente el modelo correspondiente de la pertinente técnica de intervención *ex post* que estamos aquí analizando (declaración responsable o comunicación, según sea exigible por la normativa sectorial) o en caso de que lo presentado adolezca de algún defecto, la Administración Pública puede emitir la pertinente resolución adoptando la medida cautelar de paralización de la actuación deseada por el administrado/a (obra, actividad...). A día de hoy disponemos en este punto de una jurisprudencia menor pacífica (64), de acuerdo con la cual, ese acto administrativo debe motivarse suficientemente y respe-

(62) La sentencia citada se está refiriendo en este punto al artículo 71 bis.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Lógicamente, hoy nos remitiremos al artículo 69.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; en todo caso, ante la similitud de ambos preceptos, las conclusiones jurisprudenciales siguen siendo válidas hoy en día.

(63) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, núm. 146/2019, de 27 de febrero, Fundamento Jurídico 6.<sup>º</sup>. En el caso en cuestión, tras una comunicación previa de cambio de titularidad de una actividad de restaurante, se advirtió la existencia de una licencia posterior a la de apertura del restaurante citado para pastelería, repostería y confitería con obrador y barra de degustación; este hecho fue el argumento para considerar la inexactitud esencial por la que se estimó conforme a Derecho la resolución administrativa declarando la ineficacia de la comunicación presentada.

(64) Entre otras, sentencias del TSJ de Madrid de 3 de julio de 2015, de 22 de diciembre de 2015, de 2 de marzo de 2016, de 18 de julio de 2016 o de 25 de abril de 2018, o sentencia del mismo órgano judicial de Canarias de Las Palmas de Gran Canaria de 8 de julio de 2016.

tar el principio de proporcionalidad, adoptando la medida menos gravosa para dicha persona interesada, siempre sin prejuzgar el fondo y previa ponderación de todos los intereses en juego y, especialmente, teniendo en consideración la mayor perturbación que una medida cautelar como ésta pueda causar al interés general o de terceros/as. Respecto a la ponderación a realizar mencionada, jurisprudencialmente se ha considerado que ante el ejercicio de actuaciones sin presentar declaración responsable o comunicación, sin licencia y/o sin control inicial, la única medida que se puede adoptar es la de suspensión, cese o paralización de la misma, con el fin de poder llevar a cabo el control inicial de la misma evitando perjuicios a la ciudadanía (terceras personas que podrían sufrir riesgos...derivados de dicha actividad u obra); en consecuencia, se respetaría tanto el principio de proporcionalidad, como los de buena fe y equidad(65).

Respecto al procedimiento, sentencias como la del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 138/2011, de 25 de febrero(66), consideran preciso un trámite de audiencia con carácter previo a ordenar el cese o paralización cautelar de la actuación que se está desarrollando de forma irregular. Se defiende dicha tramitación con base en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, entonces vigente; hoy acudiremos al artículo 82 de la LPACAP.

Por otra parte, la misma jurisprudencia menor antes citada(67), al haberse opuesto la persona promotora de la actuación a dicha medida cautelar en vía contencioso-administrativa, ha concluido también que no procede suspender la ejecutividad de la misma puesto que, en caso contrario, se estaría realizando una declaración de naturaleza positiva considerándose que estaría autorizando temporalmente esa actividad con la suspensión. No se han admitido en esta vía judicial argumentos contrarios aducidos por la recurrente, tales como el transcurso del tiempo, el pago de tributos o la posible tolerancia municipal, concluyéndose que en cualquier momento se puede ordenar el cese, además de la imposibilidad

---

(65) A estos efectos, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.<sup>a</sup>, núm. 138/2011, de 25 de febrero, Fundamento Jurídico 6.<sup>º</sup>: «El principio de proporcionalidad opera con carácter ordinario en los casos en los que el ordenamiento jurídico admite la posibilidad de elegir uno entre varios medios utilizables y sólo con carácter excepcional, y en conexión con los principios de buena fe y equidad, en los supuestos en los que, aun existiendo en principio un único medio, éste resulta a todas luces inadecuado y excesivo en relación con las características del caso contemplado».

(66) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.<sup>a</sup>, núm. 138/2011, de 25 de febrero, Fundamento Jurídico 5.<sup>º</sup>.

(67) Sentencias del TSJ de Madrid de 3 de julio de 2015, de 22 de diciembre de 2015, de 2 de marzo de 2016, de 18 de julio de 2016 o de 25 de abril de 2018, o sentencia del mismo órgano judicial de Canarias de Las Palmas de Gran Canaria de 8 de julio de 2016.

de aceptar la apariencia de buen Derecho ante una actividad clandestina. Por lo demás, aunque con posterioridad a adoptarse el acto recurrido se haya presentado declaración responsable o comunicación y se hayan emitido informes declarando su corrección, no incide en la conformidad o no a Derecho de dicha resolución administrativa impugnada, por supuesto, sin perjuicio de que su otorgamiento alcance a la orden de cese de la actividad que estaría vigente hasta el control inicial (68). En nuestra modesta opinión, en ese caso de que posteriormente se presente la documentación correcta y preceptiva para poder realizar esa actuación comunicada o declarada, defendemos la necesidad de que se emita resolución administrativa levantando la orden de cese o paralización cautelar inicialmente adoptada.

Por último, realizaremos una advertencia motivada por un caso de suspensión específico. Habitualmente, al tramitar un Plan General de Ordenación Urbana, resulta posible la suspensión del otorgamiento de aprobaciones y autorizaciones, entre otros. Pues bien, si en el caso concreto se declara la suspensión de la presentación de comunicaciones previas, pero nada se menciona respecto a las declaraciones responsables que se pudieran presentar, la jurisprudencia ha concluido que dichos supuestos son *numerus clausus* y que no cabe traspasar la relación de casos a suspender; de manera que, ante la presentación de una declaración responsable en ese caso concreto con posterioridad al acuerdo de suspensión de comunicaciones previas, el TSJ de Cataluña concluyó que dicho documento presentado produce sus efectos legales (69).

### III. Comentario conclusivo

Las declaraciones responsables y comunicaciones, que provienen de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior y que son consideradas mecanismos ordinarios de intervención administrativa en la actividad ciudadana, atendiendo al artículo 84.1.c de la LRBL, han comenzado a ser tema de discusión en nuestros tribunales del orden contencioso-administrativo. En concreto, en el presente trabajo hemos podido analizar diversas resoluciones judiciales para concluir que la presentación de este tipo de documentos no sólo supone el inicio de efectos o de la posi-

(68) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.<sup>a</sup>, núm. 138/2011, de 25 de febrero, Fundamento Jurídico 6.<sup>º</sup>

(69) Nos estamos refiriendo a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.<sup>a</sup>, núm. 649/2019, de 1 de julio, Fundamento Jurídico 3.<sup>º</sup>: «lo que no cabe es traspasar la relación de supuesto a suspender como si nos hallásemos ante un «numerus apertus» o que se pudiera obstar la doctrina establecida con otras interpretaciones forzadas al respecto».

bilidad de comenzar la actuación comunicada o declarada desde ese mismo momento, sino también el inicio del control *ex post* de la Administración correspondiente. No se prejuzga con ello el cumplimiento de la normativa aplicable por parte de la persona promotora de dicha actuación, ni se limitan las potestades administrativas de comprobación, control, inspección e, incluso, llegado el caso, de sanción; de manera que únicamente se exigirá resolución municipal cuando se considere no correcto lo comunicado o declarado. Si no se ajusta la actividad ciudadana al ordenamiento jurídico por una inexactitud, falsedad u omisión no esencial, se requerirá la presentación de documentación o su adaptación, según cada supuesto, pudiendo paralizarse dicha actuación o, incluso, restituir la situación jurídica al momento previo a su inicio. En caso de que el *desajuste* detectado (inexactitud, falsedad u omisión) sea de carácter esencial, la Administración competente prohibirá la obra o actividad objeto de comunicación o declaración responsable, previo trámite de audiencia a la persona promotora.

Para poder realizar este control la jurisprudencia exige que quien promueva la actuación comunicada o declarada detalle los requisitos exigidos por la normativa aplicable y los recoja de manera expresa, clara y precisa; pero, además, también recomienda que reglamentariamente se fijen y establezcan los elementos de la comunicación o declaración responsable que tengan el citado carácter esencial. Debemos decir que la primera de estas cuestiones, en un momento temporal como el actual con abundancia de normas sectoriales aprobadas por las distintas Administraciones territoriales competentes, resulta de gran complejidad, con lo que la responsabilidad que asume la ciudadanía promotora que presenta este tipo de documentos resulta ser de gran tamaño. Respecto al segundo presupuesto, en caso de falta de su definición normativa, echamos en falta una concreción jurisprudencial que nos permita compilar los elementos con carácter esencial o no en caso de su inexactitud, falsedad u omisión.

Por otra parte, la Administración a la que le atribuye competencias el ordenamiento sectorial aplicable en cada caso según la actuación ciudadana promovida, obviamente, también puede inspeccionar actividades para las que no se ha presentado comunicación o declaración responsable alguna. En su caso, si no ha transcurrido el plazo para el ejercicio de la acción de restauración de la legalidad urbanística correspondiente, requerirá a la persona responsable la legalización de las obras/actuaciones realizadas que hubieran precisado la presentación de este tipo de documentos, ordenando cautelarmente su paralización o cese. Como es lógico, este cese o paralización cautelar deberá motivarse de forma suficiente, respetando el principio de proporcionalidad y previa ponderación de todos los intereses en juego; no cabrá oponer por la persona promotora la apariencia de buen Derecho de su actividad clandestina, ni la posible tolerancia municipal, entre otros argumentos.

Por último, urge el nacimiento de una jurisprudencia que clarifique pacíficamente la posibilidad o no del instituto de la caducidad en el caso de declaraciones responsables o comunicaciones presentadas en su momento, pero respecto de las que ya habría finalizado el plazo de validez fijado por la normativa sectorial. A modo de ejemplo, esto habitualmente sucede cuando estamos ante obras sujetas a uno de estos regímenes de intervención aquí citados ya que la normativa suele detallar un plazo específico para su finalización.

#### IV. Bibliografía

- CAMPOS ACUÑA, Concepción, *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Wolters Kluwer, Las Rozas, 2017.
- CUBERO MARCOS, José Ignacio, *La comunicación previa, la declaración responsable y el procedimiento administrativo: especial referencia al establecimiento de actividades y a la prestación de servicios*, Aranzadi Thompson Reuters, Cizur menor, 2013.
- DORRONSORO ALBERDI, María y RODRÍGUEZ DE LA RÚA PUIG, Juan, «Comunicaciones previas y declaraciones responsables como técnicas de intervención administrativa», en *Actualidad Administrativa 2019*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, págs. 47-66.
- ESTEVE PARDO, José, «La deconstrucción de las fórmulas de intervención administrativa: de la aplicación de la Ley a la contractualización», en *RVAP*, núm. 99-100, 2014, págs. 1231-1239.
- ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2012.
- GAVIEIRO GONZÁLEZ, Sonia, «El control de la actividad ciudadana por la administración local: licencias, declaraciones responsables y comunicaciones», en *Actualidad Administrativa 2019*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, págs. 151-178.
- GAVIEIRO GONZÁLEZ, Sonia e IÑARRA GARCÍA, Izaskun, «Ordenación e instrucción de procedimientos administrativos», en *Manual para el asesoramiento, representación y defensa de las Entidades Locales*, Wolters Kluwer, Las Rozas, 2019, págs. 471-509.
- GAVIEIRO GONZÁLEZ, Sonia, «Análisis de la jurisprudencia sobre las Comunicaciones Previas y Declaraciones Responsables de actividades comerciales o de servicios», en *RAP*, núm. 205, 2018, págs. 195-220.
- GIFREU FONT, Judith, «La impronta de la Directiva de servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas. Parada y fonda: la Ley de garantía de la unidad de mercado», en *RVAP*, núm. 98, 2014, págs. 169-213.
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel, «Formas de la actividad administrativa», en *Lecciones de derecho administrativo con ejemplos*, Tecnos, Madrid, 2014.

- GRACIA HERRERO, Francisco Javier, «El uso de las Declaraciones Responsables para simular el cumplimiento de la legalidad urbanística», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 10, 2018, págs. 86-89.
- LINDE PANIAGUA, Enrique, «Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, 2008, págs. 83-101.
- MORA RUIZ, Manuela, «Principios de intervención de las Administraciones Públicas y títulos habilitantes para el desarrollo de una actividad», en *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, Vol. 2, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo XIV, Agencia estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.
- PENSADO SEIJAS, Alberto, «Diversas cuestiones prácticas sobre el nuevo Reglamento de la Ley del Suelo de Galicia y el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos», en *Práctica Urbanística*, núm. 145, 2017.
- REBOLLO PUIG, Manuel, «De las licencias urbanísticas a las declaraciones responsables», en *REALA*, núm. 11, 2019, págs. 6-28.
- RODRÍGUEZ FONT, Mariola, «Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local», en *Anuario del Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009.
- ROSELLÓ VILA, Andrea, *Las licencias urbanísticas en el ámbito municipal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- SOCIAS CAMACHO, Joana María, «El nuevo modelo de intervención administrativa en el ámbito local», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 41-42, 2013, págs. 207-240.
- TÁBOAS BENTANACHS, Manuel, «La proyección de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en los ámbitos urbanístico y medioambiental», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 23, 2010, págs. 61-77.