

**Informe sobre el relevo de la licencia de primera ocupación por el régimen de la comunicación previa en relación con la nueva regulación prevista en el artículo 146.bis) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, relativo a las solicitudes de licencias y comunicaciones presentadas con certificación de conformidad (Vocales del Pleno de la Xunta Consultiva representantes de organizaciones empresariales - Expediente XCP-23-016)**

## ANTECEDENTES

I.- El 01.02.2023 se celebró la sesión del Pleno de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Una vez finalizada la sesión, en el apartado "ruegos y preguntas", los dos vocales representantes de las organizaciones empresariales de sectores especialmente relacionados con la ordenación del territorio y el urbanismo, manifestaron su preocupación ante las numerosas dudas suscitadas en varios ayuntamientos por la reciente modificación de la normativa urbanística autonómica relativa al relevo de la licencia de primera ocupación por el régimen de la comunicación previa, en relación con la nueva regulación prevista en el artículo 146.bis) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, sobre las solicitudes de licencia y comunicaciones presentadas con certificación de conformidad.

II.- El artículo 14 de la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, en la senda de la simplificación administrativa, sustituyó el régimen de la licencia urbanística por el de la comunicación previa para la primera ocupación de los edificios. Para tal efecto, dicha Ley 7/2022, de 27 de diciembre, modificó los artículos necesarios de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, (artículos 142, 143, 146 y 146.bis) y de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, con tal objeto.

Por otra parte, la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, hace extensible a todos los actos de edificación y uso del suelo o del subsuelo (hasta este momento, solo era aplicable para la realización de iniciativas empresariales, al amparo de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia), el régimen de la posible presentación de las solicitudes de licencias y comunicaciones previas urbanísticas con certificación de conformidad municipal, al introducir en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, un artículo 146.bis con la siguiente regulación:

"Artículo 146 bis. Solicitudes de licencia y comunicaciones presentadas con certificación de conformidad

1. Las solicitudes de licencia y las comunicaciones que tengan por objeto actos de edificación o de uso del suelo o del subsuelo podrán presentarse acompañadas de una certificación de conformidad con la legalidad urbanística y con el planeamiento aplicable, emitida por una entidad de certificación de conformidad municipal de las previstas en el capítulo IV del título III de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, o norma que la sustituya.
2. Las solicitudes de licencia que se refieran a la ejecución de obras o instalaciones deberán ir acompañadas del proyecto básico redactado por personal técnico competente, en la forma y con el contenido determinados en esta ley y la demás normativa aplicable.
3. Cuando una solicitud de licencia urbanística se presente acompañada de una certificación de conformidad en los términos establecidos por este artículo, los informes técnicos y jurídicos municipales sobre la conformidad de la solicitud con la legalidad urbanística previstos por el artículo 143.2 serán facultativos y no preceptivos.
4. El plazo de resolución del procedimiento será de un mes, contado desde la presentación de la solicitud con la documentación completa, incluida la certificación de conformidad, en el registro del ayuntamiento.



5. El órgano municipal competente podrá otorgar la licencia asumiendo la certificación de conformidad con la legalidad urbanística y con el planeamiento aplicable de la entidad de certificación de conformidad municipal que acredite expresamente que el proyecto fue sometido a esa verificación.

6. La presentación de una comunicación urbanística acompañada de la documentación exigida en esta ley y la demás normativa aplicable y de una certificación de conformidad en los términos establecidos en el presente artículo, habilitará con efectos inmediatos desde su presentación en el registro del ayuntamiento para la realización del acto de uso del suelo o del subsuelo que constituya su objeto, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del ayuntamiento respectivo.

7. Las entidades de certificación de conformidad municipal serán las únicas responsables frente al ayuntamiento del contenido de las certificaciones emitidas y su actuación sustituye la responsabilidad de las demás personas interesadas”.

III.- En atención a lo expuesto y a la reciente modificación legislativa y, ante las dudas puestas de manifiesto por los representantes de las organizaciones empresariales de los sectores especialmente relacionados con la ordenación del territorio y el urbanismo, se solicitó pronunciamiento de la Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre el nuevo régimen jurídico aplicable, con el fin de garantizar la seguridad jurídica a todos los operadores técnicos y jurídicos que participan en el ámbito del urbanismo.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por lo que se crea y regula la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, le corresponde a este órgano consultivo la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo que sometan a su consideración las entidades que figuran en su artículo 15, entre las que se encuentran las organizaciones empresariales afectadas por la ordenación del territorio y urbanismo.

**SEGUNDA.-** La Ley 7/2022, de 27 de diciembre, ante la excesiva dilación de los plazos de resolución de las licencias de primera ocupación, particularmente, en los ayuntamientos que tienen que tramitar un elevado número de solicitudes, sustituye el régimen de intervención de licencia urbanística municipal por el de comunicación previa para las primeras ocupaciones de los edificios, con el fin de conseguir una mayor simplificación administrativa.

Por lo tanto y, sin perjuicio del procedimiento específico previsto en el nuevo artículo 146.bis, resultará de aplicación, con carácter general, a las comunicaciones previas urbanísticas de primera ocupación, el procedimiento regulado en el artículo 146 de la LSG y en los artículos 361 y siguientes del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por lo que se aprueba su Reglamento de desarrollo (RLSG).

Según el artículo 146.1 de la LSG, cuando se trate de actos sujetos al régimen de intervención municipal de comunicación previa, el promotor comunicará al ayuntamiento la intención de llevar a cabo el acto con una antelación mínima de quince días hábiles a la fecha en la que pretenda comenzar su ejecución, y deberá acercar la documentación señalada en el citado artículo. Para tal efecto, debe tenerse en cuenta que la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, añade como documentación específica acercar con la presentación de la comunicación previa de primera ocupación la señalada en las letras f) y g) del número 1 del dicho artículo 146.

Por su parte, el artículo 146.2 de la LSG establece que, dentro del plazo de los 15 días hábiles siguientes a la comunicación, el ayuntamiento, sin perjuicio de la comprobación del cumplimiento de los requisitos, podrá declarar completa la documentación presentada o requerir la enmienda de las



deficiencias que presente, adoptando en este caso, motivadamente, las medidas provisionales que entienda oportunas, comunicándoselas a la persona interesada. En todo caso, esa declaración no tiene carácter imperativo, sino potestativo, ya que el precepto indica que "el ayuntamiento podrá declarar completa la documentación o requerir la subsanación"; en todo caso, una vez finalizado este trámite, el ejercicio de las facultades municipales de inspección y control sobre los actos de uso del suelo o del subsuelo objeto de la comunicación previa presentada, se limitará a la comprobación del cumplimiento de los requisitos materiales a los que estuvieran sometidos por la legislación y el planeamiento urbanísticos.

Con carácter general, transcurrido el plazo de quince días hábiles señalado, la presentación de la comunicación previa cumpliendo con todos los requisitos exigidos constituye título habilitante para el inicio de los actos de uso del suelo y del subsuelo sujetos a ella, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del ayuntamiento respectivo.

El artículo 362 del RLSG, relativo a la comprobación de los datos comunicados, señala que la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquiera dato, manifestación o documento que se acerca o incorpora a la comunicación previa lleva consigo, previa audiencia de la persona interesada, la declaración de ineficacia de la comunicación efectuada e impide el ejercicio del derecho o de la actividad afectada desde la notificación de la resolución por la que se declare la ineficacia de la comunicación efectuada, sin perjuicio de las sanciones que procedan por tales hechos.

La resolución administrativa que constata las circunstancias a las que se refiere el párrafo anterior, llevará consigo el inicio de las correspondientes actuaciones y la exigencia de responsabilidades y podrá determinar el deber de la persona interesada de restituir la situación jurídica al punto previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado, que no será inferior a tres meses ni superior a un año.

Por último, conviene destacar si bien es cierto que la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, no prevé un régimen transitorio respecto de las solicitudes de licencias de primera ocupación presentadas con anterioridad a su entrada en vigor, nada obsta para que en tales supuestos los interesados puedan desistir de las solicitudes de licencia de primera ocupación presentadas, en los términos previstos en el artículo 94 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y posteriormente presentar una comunicación previa de primera ocupación.

**TERCERA.-** El nuevo artículo 146.bis de la LSG, habilita para la presentación de solicitudes de licencias y comunicaciones previas que tengan por objeto actos de edificación o de uso del suelo o del subsuelo, acompañadas de una certificación de conformidad municipal emitida por una de las entidades de las previstas en el capítulo IV del título III de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

Las entidades de certificación de conformidad municipal (Eccom) creadas en dicha ley, se configuran como aquellas que evaluarán la conformidad de las actuaciones urbanísticas respecto de la normativa que resulte de aplicación en el ámbito municipal. En todo caso, su intervención es facultativa y no sustituirán las potestades de comprobación, inspección o cualquier otra propia de la Administración.

En lo que se refiere a las consecuencias que derivan de la aplicación de este régimen previsto en el artículo 146.bis, cabe destacar las siguientes:

- Los informes técnicos y jurídicos municipales sobre la conformidad de la solicitud con la legalidad urbanística previstos por el artículo 143.2 de la LSG, serán facultativos y no preceptivos y el órgano



municipal competente para resolver podrá otorgar la licencia asumiendo la certificación de conformidad con la legalidad urbanística y con el planeamiento aplicable de la entidad de certificación de conformidad municipal que acredite expresamente que el proyecto fue sometido a esa verificación.

- El plazo de resolución del procedimiento de otorgamiento de la licencia, según el número 4 del artículo 146.bis, será de un mes contado desde la presentación de la solicitud con la documentación completa, incluida la certificación de conformidad, en el registro del ayuntamiento, frente a los tres establecidos para el régimen general del otorgamiento de las licencias.

En el caso de las comunicaciones urbanísticas, incluida las de primera ocupación, su presentación acompañada de la documentación exigida y de una certificación de conformidad habilitará con efectos inmediatos desde su presentación en el registro del ayuntamiento para la realización del acto de uso del suelo o del subsuelo que constituya su objeto, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del ayuntamiento respectivo.

A la vista del procedimiento previsto en el artículo 146.bis, no es precisa la adopción por parte del ayuntamiento de ningún tipo de acuerdo, certificado o resolución que "confirme" la eficacia de la comunicación previa presentada por el interesado.

- Finalmente, en cuanto a la responsabilidad del contenido del documento, el apartado 7 del precepto señala que "las entidades de certificación de conformidad municipal serán las únicas responsables frente al ayuntamiento del contenido de las certificaciones emitidas y su actuación sustituye la responsabilidad de las demás personas interesadas", reiterando lo dispuesto para tal efecto por el artículo 47 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, que regula la naturaleza y finalidad de las referidas entidades.

Sin embargo, cualquier acto administrativo de otorgamiento de un título habilitante de naturaleza urbanística municipal puede ser objeto de recurso administrativo o contencioso-administrativo, con independencia de que el mismo esté basado o no en una certificación de conformidad municipal.

**CUARTA.-** En todo caso, las competencias para el control de la intervención en la edificación y uso del suelo a través del otorgamiento de los títulos habilitantes municipales de naturaleza urbanística, licencias o comunicaciones previas, son competencias exclusivas municipales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25.2. a) Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y el artículo 12.1 de la LSG.

Será el ayuntamiento el que en cada caso concreto debe valorar, a la vista del proyecto y/o documentación obrante en el expediente municipal, si la actuación prevista y para la que se pretende obtener el título habilitante de naturaleza urbanística que corresponda, puede tener encaje en la regulación contenida en la normativa urbanística vigente.

## CONCLUSIONES

1. La Ley 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, sustituyó el régimen de la licencia urbanística por el de la comunicación previa para la primera ocupación de los edificios, con el fin de conseguir una mayor simplificación administrativa.

2. Sin perjuicio del procedimiento específico previsto en el nuevo artículo 146.bis de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, resultará de aplicación, con carácter general, a las comunicaciones previas urbanísticas de primera ocupación, el procedimiento regulado en el artículo 146 de la LSG y en los artículos 361 y siguientes del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por lo que se aprueba su Reglamento de desarrollo.

3. El nuevo artículo 146.bis de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, habilita para la presentación de solicitudes de licencias y comunicaciones previas que tengan por objeto actos de edificación o de uso



del suelo o del subsuelo, también la primera ocupación de los edificios, acompañadas de una certificación de conformidad municipal emitida por una de las entidades de las previstas en el capítulo IV del título III de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. En todo caso, su intervención es facultativa y no sustituirán las potestades de comprobación, inspección o cualquier otra propia de la Administración.

4. La aplicación del régimen previsto en el citado artículo 146.bis tiene las siguientes consecuencias:

- Los informes técnicos y jurídicos municipales sobre la conformidad de la solicitud con la legalidad urbanística previstos por el artículo 143.2 de la LSG serán facultativos y no preceptivos.
- El plazo de resolución del procedimiento de otorgamiento de la licencia, según el número 4 del artículo 146.bis, será de un mes contado desde la presentación de la solicitud con la documentación completa, incluida la certificación de conformidad, en el registro del ayuntamiento, frente a los tres meses establecidos para el régimen general del otorgamiento de las licencias.
- En el caso de las comunicaciones urbanísticas, incluida las de primera ocupación, su presentación acompañada de la documentación exigida y de una certificación de conformidad habilitará con efectos inmediatos desde su presentación en el registro del ayuntamiento para la realización del acto de uso del suelo o del subsuelo que constituya su objeto, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del ayuntamiento respectivo. A la vista del procedimiento previsto en el artículo 146.bis, no es precisa la adopción por parte del ayuntamiento de ningún tipo de acuerdo, certificado o resolución que "confirme" la eficacia de la comunicación previa presentada por el interesado.
- Las entidades de certificación de conformidad municipal serán las únicas responsables frente al ayuntamiento del contenido de las certificaciones emitidas y su actuación sustituye la responsabilidad de las demás personas interesadas. En todo caso, cualquier acto administrativo de otorgamiento de un título habilitante de naturaleza urbanística municipal puede ser objeto de recurso administrativo o contencioso-administrativo, con independencia de que el mismo esté basado o no en una certificación de conformidad municipal.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar la imposibilidad de resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, este informe no es vinculante, pero tiene carácter interpretativo de la norma o situación objeto de examen y aplicación.

