



**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente  
Ayuntamiento de Zaragoza**

Envío electrónico, destino ud. / ofic.:

L01502973 / O00015520

**ASUNTO:** Sugerencia relativa a la obligación de presentación de una memoria técnica con la declaración responsable para la realización de determinadas obras.

### I.- ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** El día 7 de diciembre de 2022, se presentó una queja en la que se discrepaba de las exigencias documentales requeridas por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, en relación con la tramitación de una «demolición de dos tabiques para conexión visual y espacial de cocina y sala de estar, siendo ambos de carácter no estructural». En defensa de su punto de vista, el señor promotor de la queja exponía lo que sigue:

*«Según lo que dispone la (...) Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, artículo 2, párrafo 2:*

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

- a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.*
- b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.*
- c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección”.*



*Atendiendo a la normativa del PGOU del Ayuntamiento de Zaragoza, encontramos contraria la misma respecto a la anterior Ley (...) y al mismo tiempo contradictoria en sí misma.*

*Dicha normativa, en el artículo 1.3.6, Obras en edificios existentes y de demolición, describe una Obra mayor como: “Tendrán la consideración de obras mayores para cuya realización se requiera proyecto técnico de acuerdo con la legislación vigente, y, en particular, las contempladas en el párrafo 2 del artículo 2 de la Ley estatal 39/1999, de Ordenación de la Edificación (...)”*

*A continuación, describe la obra menor como: “Son obras caracterizadas por su escasa entidad económica y por su sencillez técnica, que les exime de la necesidad de proyecto técnico, dirigidas a la simple reparación, decoración, ornato o cerramiento (...)”*

*2.b) Obras de acondicionamiento menor:*

*-. Obras de acondicionamiento menor de viviendas: Son obras menores de reforma parcial NO ESTRUCTURAL de una vivienda concreta en un edificio (...)”*

*Dado que la demolición de un tabique de división interior de espacio es una intervención no estructural y, en base a la ley estatal en la cual se exime de proyecto técnico una intervención en la cual no se altera la estructura del edificio, ni su fachada, ni su volumen, ni su cambio de uso específico, resulta incongruente la normativa del PGOU de Zaragoza (...)».*

**SEGUNDO.-** Admitida a supervisión la anterior queja, se solicitó información sobre el particular al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza.

**TERCERO.-** En el informe, remitido cumplidamente por la Administración, se expuso lo que sigue:

**«1.- Tipos de obra en la Ley de Urbanismo de Aragón y en la Ley de ordenación de la Edificación.**

*1.1.- Tipos de obras en función del título habilitante exigible.*

*Con carácter general el art. 84 de la Ley de Bases de Régimen Local faculta a los entes locales para intervenir la actividad de los ciudadanos, entre otros mecanismos, a través del sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo, a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*Esta materia se desarrolla en los artículos 225 a 228 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (en adelante TRLUA).*

*Con carácter general, el art. 225 TRLUA establece la necesidad de licencia, declaración responsable o comunicación previa para el lícito ejercicio de los actos de transformación,*



*construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo “sin perjuicio de las demás intervenciones públicas exigibles por la legislación que les afecte y del respeto a los derechos civiles implicados”.*

*La licencia urbanística se define como el acto administrativo por el que el Alcalde autoriza a cualquier persona para realizar un acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo, expresando el objeto, condiciones y plazos de ejercicio conforme a lo establecido en la normativa aplicable, y el art. 226.2 TRLUA sujeta a licencia, conforme a lo establecido en la legislación básica estatal, entre otros, los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo siguiente:*

- b) Obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta con excepción de las sujetas a declaración responsable.*
- c) Obras de ampliación, modificación, reforma, rehabilitación o demolición cuando alteren la configuración arquitectónica del edificio por tener carácter de intervención total o, aun tratándose de intervenciones parciales, por producir una variación esencial de la composición general exterior, volumetría, la envolvente global o el conjunto del sistema estructural, o cuando tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.*

*Por su parte, el art. 227 TRLUA define la declaración responsable como el documento en el que cualquier persona manifiesta bajo su responsabilidad al Alcalde que cumple los requisitos establecidos en la normativa vigente para realizar uno de los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo enumerados en el párrafo siguiente, que dispone de la documentación acreditativa del cumplimiento de los anteriores requisitos y que se compromete a mantener dicho cumplimiento durante el período de tiempo inherente a la realización del acto objeto de la declaración, previendo este documento para, entre otros, los siguientes actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo:*

- a) Obras de edificación de nueva planta de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.*
- b) Obras de ampliación, modificación, reforma, rehabilitación o demolición sobre los edificios existentes que no produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, la envolvente global o el conjunto del sistema estructural, ni tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.*

*Finalmente, define la comunicación previa en materia de urbanismo, entendida como “el documento en que cualquier persona pone en conocimiento del Alcalde que reúne los requisitos para realizar un acto de transformación, construcción, edificación o uso del*



suelo o el subsuelo para aquellos actos de transformación que no están sujetos ni a declaración responsable ni a licencia en materia de urbanismo” (art. 228 TRLUA).

### 1.2. Tipos de obras en la LOE

Respecto a la Ley 38/1989, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en adelante LOE), clasifica las obras en función de si las obras requieren o no proyecto arquitectónico, estableciendo la clasificación alrededor del concepto de edificación a los efectos de los art. 2.2 de la LOE establece que tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley y requerirán un proyecto según lo establecido en el art. 4 las siguientes obras:

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

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

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

Por lo tanto en interpretación conjunta de los artículos 226 a 228 TRLUA y los apartados 1 y 2 del art. 2 LOE, podemos clasificar las obras según requieran proyecto de edificación u otra documentación que el TRLUA denomina “documentación acreditativa del cumplimiento de los anteriores requisitos”.

De este modo, requieren proyecto en los términos del art. 4 LOE y, en consecuencia, también requieren de un acto de autorización expreso en la forma de licencia urbanística, los actos siguientes:

1.- Obras de edificación de nueva construcción de un edificio de carácter permanente, público o privado, sea cual sea su uso, a excepción de aquellas de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta, a los que el art. 2.2 a) LOE excluye de la necesidad de proyecto de edificación.

2- En caso de edificaciones existentes, exigen proyecto todas las intervenciones que alteren su configuración arquitectónica, en los términos definidos por el art. 2.2.b) LOE.

3.- En el caso de edificaciones catalogadas o protegidas, se exige proyecto en las obras que tengan carácter de intervención total o bien en las de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.



## **2- Tipos de obras en el Plan General de Ordenación Urbana y las Ordenanzas Municipales de Zaragoza**

*Mientras la normativa urbanística aragonesa distingue las obras en función del título habilitante exigible, y respecto de la edificación, la LOE diferencia las obras según exijan proyecto de obras o no, el PGOU de Zaragoza establece en el art. 1.3.5 una primera clasificación de las obras diferenciando las obras sobre edificios existentes de las obras de edificación de nueva planta y las obras de demolición.*

*Respecto de las obras sobre edificios existentes, que son las que para el objeto de este informe interesa, el PGOU incluye tanto las obras de rehabilitación, restauración y acondicionamiento que alteren su configuración arquitectónica como aquellas otras que son de mayor sencillez técnica, diferenciando éstas entre obras mayores y menores.*

*La distinción entre obra mayor y obra menor es un concepto jurídico indeterminado que se ha venido concretando tradicionalmente a través de la jurisprudencia. No obstante, las distintas normativas urbanísticas intentan introducir definiciones más o menos precisas del concepto de obra mayor y menor que permitan delimitar su contenido.*

*Así, el art. 1.3.6 de las NNUU del PGOU define las obras mayores como “aquellas para cuya realización se requiera proyecto técnico de acuerdo con la legislación vigente, y, en particular, las contempladas por el párrafo 2 del artículo 2 de la Ley estatal 38/1999, de Ordenación de la Edificación”, al tiempo que añade que la relación de las obras mayores de las normas urbanísticas del PGOU se entenderá modificada en el futuro en caso de modificarse la ordenanza municipal específica.*

*De este modo, establece una primera regla general e inequívoca, dejando fuera de toda controversia que todas aquellas obras que tienen la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en la LOE y que requieran de proyecto técnico de conformidad con la misma, tendrán la consideración de obras mayores.*

*Ahora bien, a continuación establece una relación pormenorizada de las obras mayores, indicando en el párrafo segundo de dicho apartado que “la relación de obras mayores que se incluye a continuación, en cuanto a su deslinde con las obras menores, se entenderá modificada en el futuro en el caso de modificación de la ordenanza municipal específica con la que concuerda”, y define las siguientes:*

- 1.a) Obras de restauración de edificios.*
- 1.b) Obras de consolidación de edificios.*
- 1.c) Obras de rehabilitación de edificios.*
- 1.d) Obras de acondicionamiento mayor.*
- 1.e) Obras de demolición.*

*A los efectos que ahora nos interesa en tanto en cuanto el resto de categorías no genera controversia al intervenir en la estructura, nos fijamos en las que el PGOU en el apartado*



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

1.d) denomina Obras de acondicionamiento mayor. Las define según el siguiente tenor literal:

*“Son obras mayores cuya finalidad es mejorar las condiciones de habitabilidad de un local concreto de un edificio (sea un local comercial, una oficina o una vivienda), mediante la sustitución o modernización de sus instalaciones, e incluso la redistribución de su espacio interior, manteniendo en todo caso las características morfológicas que le son propias, pero con superación de los límites indicados en el apartado 2.b para las obras menores de acondicionamiento”*

Por último, encontramos la definición de obras menores del PGOU en el artículo 1.3.6.2:

### 2.- Obras menores:

*Son obras caracterizadas por su escasa entidad económica y por su sencillez técnica, que les exime de la necesidad de proyecto técnico, dirigidas a la simple reparación, decoración, ornato o cerramiento. Se incluyen en este concepto obras tales como el revoco y enlucido de tabiques, la sustitución de pavimentos, el retejado y la reparación de cubiertas y azoteas, el cierre y vallado de fincas particulares, las reposiciones de pavimento de la vía pública, la colocación de anuncios, vallas de protección y andamios, la instalación de toldos y marquesinas y otras obras análogas.*

*En ningún caso las obras menores suponen alteración de volumen o de la superficie, construida, del uso objetivo, la estructura portante, la distribución interior, las condiciones de habitabilidad o seguridad de los elementos comunes del inmueble, el número de viviendas o locales que lo integran, su diseño exterior o sus características arquitectónicas.*

*La relación de obras menores que se incluye a continuación, en cuanto a su deslinde con las obras mayores, se entenderá modificada en el futuro en el caso de modificarse la ordenanza municipal específica con la que concuerda:*

*Y el apartado 2.b) concreta para las obras de acondicionamiento menor:*

#### *- Obras de acondicionamiento menor de viviendas:*

*Son obras menores de reforma parcial no estructural de una vivienda concreta en un edificio, con la finalidad de mejorar las condiciones de habitabilidad; pueden incluirse en este concepto la reparación, renovación, modificación o sustitución de pavimentos, de falsos techos, de alicatados, de escayolas y estucados, de pinturas, de carpintería interior o de las instalaciones de fontanería, electricidad, saneamiento, calefacción, etc.; se considerarán también incluidas en este grupo aquellas obras que, con las limitaciones descritas, tengan por objeto la supresión de barreras arquitectónicas para hacer posibles o practicables las viviendas. En cualquier caso, deberán concurrir las características siguientes:*

*- Que no impliquen la modificación del uso de vivienda ni alteración del número de viviendas.*



*- Que no afecten, modifiquen o incidan en los elementos comunes del edificio, en las condiciones de seguridad, en la estructura, en los conductos generales de saneamiento vertical o de ventilación, en la distribución de los espacios interiores ni en el aspecto exterior de las edificaciones, ni produzcan aumento de las sobrecargas que se consideraron en el dimensionamiento de la estructura del edificio.*

*De lo anteriormente expuesto, se puede concluir que el PGOU clasifica las obras sobre edificios existentes en atención a su entidad, en tres tipos. Dos de ellos quedan claramente delimitados, las obras mayores que alteran la configuración arquitectónica del edificio y las obras menores caracterizadas por su escasa entidad económica y por su sencillez técnica dirigidas a la simple reparación, decoración, ornato o cerramiento, en tanto que establece una tercera categoría de entidad intermedia entre ambas cuyo contenido queda delimitado por exclusión de las anteriores. Son las denominadas “obras de acondicionamiento mayor” cuyo contenido se construye sobre la base de que sin alterar la configuración arquitectónica del edificio traspasan los límites establecidos para las obras menores*

*Tanto en la definición de las obras mayores como en las menores, el PGOU remite asimismo para su concreción a la ordenanza municipal específica concordante, que será la que delimitará en definitiva el contenido de unas obras u otras, en concreto la Ordenanza Municipal de Medios de Intervención en la Actividad Urbanística.*

*Respecto de los distintos tipos de obras, la Ordenanza Municipal de Medios de Intervención en la Actividad Urbanística, establece la siguiente clasificación (en adelante, OMIAU):*

*“Art. 31 bis. Clasificación de las obras en función del título habilitante exigible.*

*1.- A los efectos establecidos en esta ordenanza y con la finalidad de distinguir el título habilitante exigible a cada una de ellas, las obras se clasifican en:*

*a.- Obras mayores de edificación, que son objeto de licencia urbanística.*

*b.- Otras obras mayores, que son objeto de declaración responsable, y*

*c.- Obras menores, que son objeto de comunicación previa, con excepción de lo previsto en la letra f) del apartado 2 del artículo 34”.*

*En los apartados siguientes la ordenanza define los tres tipos de obras de la siguiente manera:*

*“2.- Son obras mayores de edificación las previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 2 de la Ley de Ordenación de la Edificación, esto es, las obras de edificación y nueva construcción, las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las obras que tengan el carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio, o las obras que supongan una intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter*



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*ambiental o histórico-artístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección y las instalaciones fijas, el equipamiento propio y los elementos de urbanización de las obras anteriores, siempre que permanezcan adscritos al edificio.*

*3.- Son otras obras mayores, distintas de las obras de edificación, las construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta, las intervenciones parciales sobre los edificios existentes, siempre que no alteren su configuración arquitectónica, porque no produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o no tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio y las obras parciales en edificaciones catalogadas, cuando la intervención no afecte a los elementos o partes objeto de protección.*

*4.- Son obras menores todas aquellas intervenciones en edificios o locales que, caracterizándose por su sencillez técnica y escasa entidad constructiva y económica, no tengan la consideración de obra mayor, sea ésta, de edificación o de otro tipo, ni requieran la presentación de proyecto arquitectónico o documentación técnica alguna, salvo los supuestos en que, por su afeción a la seguridad y salud de los trabajadores requieran la presentación de estudio básico de seguridad y salud o, en su caso, dirección facultativa. En general, sólo podrán consistir en obras interiores o exteriores de pequeña importancia, tales como enlucidos, pavimentación del suelo, revocos interiores, azoteas, terminaciones de fachada o elementos puntuales de urbanización (reposiciones de pavimento, etc) y otras similares”.*

*En el mismo sentido, el artículo 57 de la ordenanza, que regula los actos sujetos a comunicación previa realiza una enumeración de obras menores a modo de ejemplo, determinando que “en particular se incluyen:*

*1ª.- Obras menores de conservación, reparación, ornato y mantenimiento, entre las que se entenderán comprendidas las obras de sustitución de materiales por otros idénticos en los edificios, patios o medianeras que no den a la vía pública.*

*2ª.- Obras menores en viviendas y locales:*

*-. En viviendas: obras de reforma parcial no estructural, reparación, renovación, edificación o sustitución de revestimientos, instalación de fontanería, electricidad, calefacción, saneamiento y otros, y demás revestimiento y carpintería interior, supresión de barreras arquitectónicas que permitan convertir las viviendas en accesibles o practicables.*

### **3.- Exigibilidad de proyecto u otra documentación técnica en función de la consideración de las obras proyectadas**

*El artículo 238 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (en adelante, Ley*



*de Urbanismo de Aragón) al regular el procedimiento de concesión de licencias o, en su caso, las declaraciones responsables, establece que éstas “se presentarán acompañadas del proyecto técnico redactado por profesional competente, en los supuestos en los que se determine por la normativa de ordenación de la edificación. El proyecto habrá de ir visado por el Colegio Profesional correspondiente en los casos pertinentes conforme a lo establecido en la normativa estatal aplicable”*

*Como ya se ha expuesto, el proyecto sólo es exigible para obras que tengan la consideración de edificación, en los términos dispuestos en el art. 2.2 LOE, esto es, en el caso de obras de nueva construcción, o en aquellas intervenciones en edificios existentes, siempre que alteren su configuración arquitectónica.*

*Ahora bien, aquellas obras que no se encuadren en la definición de edificación establecida en la LOE no están exentas de justificación técnica.*

*El artículo 227 de la Ley de Urbanismo de Aragón al establecer como título habilitante de naturaleza urbanística la declaración responsable tan solo habla de la “documentación acreditativa del cumplimiento de los anteriores requisitos (...)”.*

*Respecto de las obras respecto de las que se requiera declaración responsable, el artículo 2.3 del Código Técnico de la Edificación, añade la posibilidad de presentar una memoria suscrita por técnico competente cuando dice “el Código Técnico de la Edificación se aplicará también a intervenciones en los edificios existentes y su cumplimiento se justificará en el proyecto o en una memoria suscrita por técnico competente, junto a la solicitud de licencia o de autorización administrativa para las obras. En caso de que la exigencia de licencia o autorización previa sea sustituida por la de la declaración responsable o comunicación previa, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente, se deberá manifestar explícitamente que se está en posesión del correspondiente proyecto o memoria justificativa según proceda (...)”.*

*De este modo en los casos sujetos a declaración responsable el proyecto podrá ser sustituido por una memoria suscrita por técnico competente. Por su parte, el art. 31 ter de la OMIAU establece lo siguiente:*

*“1.- A los efectos establecidos en esta ordenanza y con la finalidad de distinguir la documentación exigible a cada uno de los títulos habilitantes previstos en la legislación, se distinguen los documentos siguientes:*

*a.- Proyecto de edificación, exigible en los supuestos de obras y actividades respecto de las que se requiera licencia, en los términos que regula el Código Técnico de la Edificación y en el Anexo I de esta Ordenanza. Se exceptúan los supuestos en los que la legislación sectorial exija licencia en lugar de declaración responsable, en cuyo caso la documentación exigida será la prevista en dicha legislación.*

*b.- Memoria técnica, acompañada o no de planos, exigible en los supuestos de obras y actividades respecto de las que se requiera declaración responsable, en los términos establecidos en el Anexo I de esta Ordenanza.*



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*c.- Documentación justificativa, exigible en los supuestos de obras y actividades respecto de las que se requiera comunicación previa, en los términos establecidos en el Anexo I de esta Ordenanza.*

*2.- Se denomina Proyecto de Edificación, en los términos expresados en el artículo 4 de la Ley de Ordenación de la Edificación, al conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras contempladas en el artículo 2 de dicha Ley o las obras de edificación reguladas en esa ordenanza, en cuanto sirve a la protección de la seguridad de las edificaciones, de los bienes y de las personas. El Proyecto, redactado por las titulaciones previstas en el art. 10 de la LOE en función del uso y objeto de la intervención, justificará técnicamente las soluciones propuestas de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa aplicable.*

*3.- Se denomina Memoria Técnica de obras o instalaciones a la documentación exigida para la tramitación de declaraciones responsables, en tanto que proyectan construcciones que carecen de complejidad técnica constructiva por no resultar obras de nueva edificación o actuaciones en edificios existentes que no produzcan variación esencial de la composición general exterior, la volumetría o el conjunto del sistema estructural ni cambian los usos del edificio.*

*6.- En todo caso, en las intervenciones en edificios existentes el proyectista deberá indicar en la documentación del proyecto si la intervención incluye o no actuaciones en la estructura preexistente”.*

*Expuesto lo anterior, podemos concluir que aquellas obras que exceden de los límites indicados para las obras menores, pero no tienen la consideración de edificación, se encuadrarían en lo que el PGOUZ denomina obras de acondicionamiento mayor y la OMIAU denomina “Otras obras mayores”, que son objeto de Declaración Responsable y para las que es exigible Memoria Técnica.*

*En el artículo 21 de la OMIAU establece que la documentación requerida deberá aportarse en los términos y medios que se indica en la Ordenanza.*

*Dicha documentación será la que figura en el Anexo I de la ordenanza y deberá ser aprobada y actualizada de acuerdo a lo previsto en la DA 2ª y publicada en las Guías de Procedimientos y Documentación Técnica de Urbanismo y en los diversos Programas de Ayuda, debidamente publicados en los medios de difusión y en la Web municipal.*

*Habida cuenta de lo anterior, pasamos a analizar el caso concreto:*

*La obra menor a la que se hace referencia en la queja consiste en la demolición de dos tabiques.*

*Dicha actuación, sin entrar a valorar si pudiera producir un aumento de las sobrecargas que se consideraron en el dimensionamiento de la estructura del edificio, sobrepasa los límites establecidos por el artículo 1.3.6.2 b) del PGOUZ vigente para las obras menores, al afectar a la distribución de espacios interiores.*



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*A mayor abundamiento, las obras menores consisten en pequeñas obras de simple reparación, decoración, ornato o cerramiento. La norma incluye dentro de este concepto actuaciones como revoco y enlucido de tabiques, no pudiendo considerarse una actuación análoga a la eliminación de los mismos. Del mismo modo, la OMIAU detalla actuaciones como enlucidos, pavimentación del suelo, la reparación, renovación, modificación o sustitución de revestimientos y similares, por lo que la eliminación de tabiques excedería su contenido.*

*En conclusión, la actuación referida excede lo permitido para ser considerada una obra menor. En consecuencia, se encuadraría en lo que el PGOU denomina “obras de acondicionamiento mayor” y la OMIAU denomina “otras obras mayores” y por consiguiente debe ser tramitada mediante declaración responsable, y justificarse técnicamente mediante Memoria técnica suscrita por el órgano competente. Se presentará con el resto de documentación exigible de conformidad con el Anexo I de la misma Ordenanza para las obras mayores de reforma».*

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**ÚNICA.-** A la vista de los problemas suscitados en la presente queja, debe decirse que la cuestión de la necesidad de la elaboración de una memoria técnica en el caso objeto del expediente ha sido objeto de una elaborada argumentación por parte de la Administración en su motivado informe (con referencias, entre otras normas, al Código Técnico de Edificación), lo que, al margen de lo que pueda resolverse en un eventual litigio, hace que esta Institución no pueda pronunciarse sobre este punto con la determinación necesaria.

Sin embargo, esta Institución sí que debe someter a la consideración de los responsables de la Corporación la posible contradicción entre las normas municipales -que podrían exigir la presentación de una memoria técnica con la declaración responsable- y la normativa legal en materia urbanística.

Para presentar este problema, conviene partir de lo dispuesto en el art. 227 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, que se ocupa, precisamente, de las declaraciones responsables en materia de urbanismo, en los siguientes términos:

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

*2. Están sujetos a declaración responsable en materia de urbanismo los siguientes actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo:*



- a) *Obras de edificación de nueva planta de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.*
- b) *Obras de ampliación, modificación, reforma, rehabilitación o demolición sobre los edificios existentes que no produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, la envolvente global o el conjunto del sistema estructural, ni tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.*
- c) *Renovación de instalaciones en las construcciones.*
- d) *Primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas prefabricadas.*
- e) *Tal as de árboles que no afecten a espacios de alto valor paisajístico o a paisajes protegidos.*
- f) *Instalaciones de aprovechamiento de energía solar mediante paneles fotovoltaicos destinadas a autoconsumo sobre cubierta y edificaciones y pérgolas de aparcamientos de vehículos, cuando las instalaciones no superen un metro y medio de altura desde el plano de la cubierta, o, en el caso de cubierta inclinada, cuando los paneles se coloquen pegados a la cubierta en paralelo o no superando el metro de altura, excepto en edificios protegidos por razones patrimoniales u otras que requieran informes sectoriales específicos.*
- g) *Instalaciones de producción de energía proveniente de la energía solar sobre las pérgolas de los aparcamientos de vehículos y en los espacios libres privados no susceptibles de ocupación de las parcelas. Los espacios ocupados por las instalaciones mencionadas no computarán a efectos del volumen edificable de la parcela ni de las distancias mínimas de la edificación a los límites de la parcela, a otras edificaciones o en la vía pública. Los elementos auxiliares de las instalaciones, como las estructuras de apoyo o pérgolas, serán considerados partes inherentes de las instalaciones de generación solar.*
- h) *Instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos en edificios de uso colectivo.*

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

- a) *La identificación y ubicación de su objeto.*
- b) *La enumeración de los requisitos administrativos aplicables.*
- c) *La relación de los documentos acreditativos del cumplimiento de los anteriores requisitos, indicando en cada caso su contenido general y el nombre del*



d) *técnico o profesional que lo suscriba, sin perjuicio de que voluntariamente puedan aportarse copias de tales documentos.*

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

4. *El Gobierno de Aragón, reglamentariamente, podrá desarrollar los apartados precedentes en lo relativo a los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo sujetos a declaración responsable o a previa licencia urbanística, en función de su afección significativa sobre el paisaje, el aspecto externo y estructura de los edificios, la seguridad de las personas o a los intereses de consumidores o usuarios».*

De este precepto, conviene reparar en lo dispuesto en el art. 227.3 c), cuando establece que la declaración responsable deberá contener «la relación de los documentos acreditativos del cumplimiento de los anteriores requisitos, indicando en cada caso su contenido general y el nombre del técnico o profesional que lo suscriba, sin perjuicio de que voluntariamente puedan aportarse copias de tales documentos». Nótese, por tanto, que parece no incluirse la obligación de acompañar estos documentos acreditativos del cumplimiento de los requisitos administrativos aplicables, sino que únicamente se deben relacionar los extremos indicados en el precepto referido.

Glosando esta regulación, la doctrina científica (y, en concreto, Manuel Rebollo Puig, «De las licencias urbanísticas a las declaraciones responsables», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 11, 2019, págs. 23 y 24) ha podido decir al respecto:

*«No es inusual que la legislación urbanística autonómica obligue a acompañar la comunicación o la declaración de varios documentos. Por el contrario, el TR de Urbanismo de Aragón no exige ninguna declaración complementaria. En principio, esta última es la solución correcta.*

*La idea que claramente subyace en el art. 3.9 de la Ley Paraguas y en el art. 69 LPC es que la declaración responsable no necesita ningún documento adjunto: si precisamente se impone manifestar bajo la propia responsabilidad que se cuenta con tales o cuales documentos y un compromiso de presentarlos si los requiere la Administración es porque se parte que no se presentan motu proprio»*

Más adelante, este mismo autor ha señalado que la posibilidad excepcional de exigir documentación junto a la declaración responsable debería ser interpretada restrictivamente por los siguientes motivos:



*«Primero, porque como acabamos de recordar, la legislación general que conceptúa esa figura parte con claridad de la idea contraria. Segundo, por el principio de simplificación administrativa. Y tercero porque en la mayoría de los casos sería contrario al art. 53.1 d) LPAC que reconoce el derecho a “no presentar (...) documentos no exigidos por las normas aplicables (...), que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaboradas por éstas”. Lo que deberá hacer el Ayuntamiento es proceder conforme a lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del art. 28*

*LPAC. Incluso aunque no se trate de documentos ya obrantes en las Administraciones, las normas, a su vez, no pueden imponer esa carga documental a su capricho pues, al contrario, están obligadas a “evitar cargas administrativas innecesarias” (art. 129.6 LPAC). Así pues, sólo debe cargarse al declarante con la presentación de documentos adjuntos cuando se considere indispensable. Y esto debe decidirlo la misma ley (si acaso un reglamento autonómico al que se remita la ley); no los propios Ayuntamientos ni en ordenanzas ni en planes, lo que llevaría a una diversidad inoportuna y a un riesgo de complicar excesivamente esta carga formal».*

Las consideraciones anteriores deben llevar a que, desde esta Institución, se invite al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza para que valore la posible contradicción de sus previsiones reglamentarias con el art. 227 del Decreto Legislativo 1/2014, en cuanto pudiera imponer la obligación de presentar con la declaración responsable una memoria técnica, de modo simultáneo.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

### III.- RESOLUCIÓN

En cumplimiento de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, se sugiere al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza que valore la posible contradicción de sus previsiones reglamentarias con el art. 227 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, en cuanto pudiera imponer la obligación de presentar con la declaración responsable una memoria técnica, de modo simultáneo y, que, tras esa valoración, actúe, en su caso, a fin de evitarla.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**En Zaragoza, a 4 de mayo de 2023**



**P.A. Javier Hernández García**  
**Lugarteniente en funciones de Justicia**