RocaJunyent
Informa

Departamento de Derecho Público
30/10/2026



El Tribunal Supremo clarifica los límites a los expedientes de revisión relativos a las declaraciones responsables y a las comunicaciones previas.

Destacamos la reciente sentencia dictada por el Tribunal Supremo que fija doctrina de interés en el ámbito de las declaraciones responsables y las comunicaciones previas.

La sentencia referida es, en concreto, la número 1080/2026, de 30 de septiembre (Recurso 4421/2024).

En ella, la Sala resuelve el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de les Illes Balears de 31 de enero de 2024, mediante la cual el tribunal autonómico estimó el recurso interpuesto contra una cancelación de la inscripción y modificación de plazas en el Registro Insular de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos de Mallorca, de un establecimiento clasificado en el grupo de Estancias Turísticas de Vivienda.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar : "*si una vez ejercidas por la Administración las facultades de comprobación y control e inspección de las actividades que se hayan iniciado por los particulares de acuerdo con el régimen de la declaración responsable o comunicación previa, ello integra un procedimiento administrativo y, de ser así,* ***si este está sujeto a plazo cuyo incumplimiento determina la caducidad del mismo****".*

Se trata, en definitiva, de determinar la naturaleza jurídica de las actuaciones de comprobación, control e inspección realizadas por la Administración y si tales

actuaciones constituyen un procedimiento administrativo autónomo e independiente, esto es, si constituyen "actuaciones procedimentalizadas" o si, por el contrario, forman parte del ejercicio de las facultades de verificación inherentes al régimen jurídico de la declaración responsable. Asimismo, se trata de dilucidar si las mismas actuaciones han de finalizar con una resolución administrativa expresa sometida a plazo máximo de resolución y notificación y, en consecuencia, si el transcurso de dicho plazo sin que recaiga resolución determina la caducidad de tales actuaciones.

Ante este planteamiento, debemos partir de lo que ya dijo el Tribunal Supremo en anterior sentencia de 8 de marzo de 2023 (recurso 8656/2021). Pues bien, en dicha sentencia dejó claro el Alto Tribunal que el ejercicio de "*las potestades de comprobación en una declaración responsable o comunicación previa, conforme a la normativa general en vigor, no está sujeta a plazo alguno y puede realizarse durante todo el tiempo de ejercicio del derecho o de la actividad a que se refieren dichos actos del ciudadano".*

Por consiguiente, aclara el Tribunal Supremo, la declaración responsable es un acto del interesado que, como no puede equipararse a una solicitud dirigida a la Administración, no es necesario la tramitación de un procedimiento administrativo que autorice el inicio de la actividad económica, residenciándose la intervención administrativa en un control posterior para verificar el ajuste de aquella a la legalidad. Por ello, **entiende el Tribunal Supremo que las facultades de comprobación, control e inspección no tienen naturaleza de procedimiento administrativo autónomo, sino que encuadra dichas actuaciones en la categoría general de actuaciones previas** en los términos previstos en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, las cuales se llevan a cabo "con el fin de conocer las circunstancias del caso y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento"

Dicho de otro modo, estas actuaciones previas serán las que determinarán, con carácter preliminar, la concurrencia de circunstancias que justifiquen, en su caso, la incoación de un procedimiento administrativo. Y será en el seno de este procedimiento y con observancia de los trámites legalmente exigibles, donde podrá dictarse la correspondiente resolución administrativa. En dicho procedimiento, ahora sí, en caso de que se constate la existencia de inexactitudes, falsedades u omisiones esenciales en los datos o documentos aportados con la declaración responsable, podrá dictarse la correspondiente resolución administrativa que acuerde la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad. Por consiguiente, lo deja claro el TS, la "verdadera finalidad" de las citadas actuaciones es la de obtener los datos e indicios necesarios para determinar si concurren circunstancias que justifiquen la incoación de un procedimiento administrativo.

En coherencia con lo expuesto, aclara el Alto Tribunal que, si las actuaciones de comprobación acreditan el cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos, el interesado podrá continuar desarrollando la actividad iniciada con la presentación de la declaración responsable, sin que resulte necesario dictar un acto administrativo expreso que confirme la eficacia del título habilitante derivado de la declaración responsable. Es decir, si el resultado obtenido de la comprobación es favorable, el control que ejerce la Administración se agota con la propia verificación y no se exige el dictado de resolución administrativa alguna. En cambio, si el resultado obtenido de la comprobación es

desfavorable, y se constata la existencia de inexactitudes, falsedades u omisiones de carácter esencial en la declaración responsable, deberá dictarse resolución que puede determinar la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad.

En el caso concreto enjuiciado en la sentencia, el Tribunal Supremo apreció que desde que el interesado tuvo conocimiento de un informe desfavorable (momento a partir del cual pudo iniciarse el procedimiento -a pesar de que nunca se llegó a formalizar como tal- y el momento en que se dictó la resolución acordando la cancelación de la inscripción, habían transcurrido casi siete meses y, por tanto, se había superado el plazo máximo que tenía la Administración para resolver. Aprecia, pues, **la caducidad y la nulidad de la resolución dictada**. Añade, eso sí, el TS que "la apreciación de la caducidad y la consiguiente nulidad de dicha resolución no impiden a la Administración ejercitar nuevamente las potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye. En particular, podrá iniciar un nuevo procedimiento administrativo y continuar ejerciendo las facultades de comprobación, control e inspección previstas en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, mientras la actividad económica siga desarrollándose al amparo de la declaración responsable"

Por último, y tras todo lo expuesto, el Tribunal Supremo, en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada, fija la siguiente doctrina:

1. Que **la presentación de una declaración responsable habilita para el desarrollo de la actividad de que se trate sin necesidad de un acto de control previo de la Administración** que constate o declare expresamente la concurrencia de los requisitos exigidos por la normativa vigente para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

2. Que **el control de la legalidad del ejercicio de esa actividad corresponde a la Administración, que ejercerá con posterioridad a la presentación de la declaración responsable**, mediante el ejercicio de las facultades de comprobación, inspección y control legalmente atribuidas. Dichas actuaciones, tienen por finalidad verificar la veracidad y exactitud de los datos e informaciones aportados, así como detectar posibles inexactitudes, falsedades u omisiones de carácter esencial que, en su caso, puedan determinar la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad.

3. **Las actuaciones de comprobación, control e inspección no constituyen por sí mismas, un procedimiento administrativo autónomo, sino que son actuaciones materiales de investigación y verificación**, encuadrables en la categoría general prevista en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuya finalidad es constatar la existencia de hechos o circunstancias que puedan justificar la incoación de un ulterior procedimiento administrativo. Será en el seno de este procedimiento, **una vez observadas las garantías legalmente exigibles y, en particular, los derechos de audiencia y defensa del interesado, donde podrá adoptarse la correspondiente resolución administrativa declarando la imposibilidad de continuar el ejercicio de la actividad**.

Sin duda, la sentencia dictada resulta de gran interés, pues si bien es cierto que fija como doctrina que las declaraciones responsables y comunicaciones previas no requieren de un acto de control previo para iniciar la actividad o ejercitar un derecho, no

es menos cierto que en ningún caso ello significa que la Administración se desentienda del ejercicio de tal derecho o actividad. Todo lo contrario, corresponde a la Administración ejercer un control de legalidad a posteriori, control que ejerce mediante las potestades de comprobación, control e inspección, las cuales se encuadran en la categoría de actuaciones previas, que no requieren de una resolución administrativa expresa y que -lo deja claro- no constituyen un procedimiento administrativo autónomo. Ahora bien, dichas actuaciones, en cambio, si pueden justificar la incoación de un posterior procedimiento administrativo, el cual, como no puede ser de otra manera, deberá observar todas las garantías y en el que podrá adoptarse la correspondiente resolución administrativa que declarará, si procede, la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad.

Aplaudimos, pues, el dictado de la sentencia que, sin duda, contribuye a una mayor seguridad jurídica, tan necesaria en un estado de derecho.