

**INFORME 31/2020 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA DE  
LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE  
PRESIDENCIA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE  
SE MODIFICA LA LEY 9/2001, DE 17 DE JULIO, DEL SUELO DE LA  
COMUNIDAD DE MADRID PARA EL IMPULSO Y REACTIVACIÓN DE  
LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.**



## ÍNDICE

1. OBJETO .....	5
2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO .....	6
2.1 Estructura .....	6
2.2 Contenido .....	7
3. ANÁLISIS DEL PROYECTO .....	8
3.1 Consideraciones previas. ....	8
3.1.1. La legislación general de las administraciones públicas y, en particular, la reguladora de las entidades locales. ....	9
3.1.1.1. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.....	9
3.1.1.2. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.....	10
3.1.1.3. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).....	11
3.1.2. La ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas). ....	13
3.1.3. La Ley estatal 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSTRU). ....	15
3.1.3.1. La Ley estatal 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).....	15
3.1.3.2. Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (TRLSTRU).....	19



3.1.4 La legislación de ordenación territorial y urbanística de las comunidades autónomas. La aplicación del juicio de necesidad y proporcionalidad por el legislador del suelo de las comunidades autónomas. ....	22
3.1.5. La aplicación del juicio de necesidad y proporcionalidad por el legislador de la Comunidad de Madrid: el comercio minorista y las actividades recreativas y espectáculos públicos. ....	25
3.1.5.1. El comercio minorista: el principio de la inexigibilidad de licencias y el control administrativo posterior. ....	25
3.1.5.2. Los espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid. ....	30
3.1.6. La colaboración de entidades privadas en las funciones de intervención o control administrativo de las solicitudes de licencias y de las declaraciones responsables. ....	33
3.1.7. Conclusiones. ....	37
3.2 Rango de la propuesta normativa, congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea y con otras que se estén elaborando en la Comunidad de Madrid. ....	39
3.3. Principios de buena regulación. ....	39
3.4. Calidad técnica. ....	40
3.4. a) Observaciones formales. ....	40
3.4.b) Exposición de motivos. ....	41
3.4.c) Articulado. ....	42
3.4.d) Parte final. ....	77
4. ANÁLISIS DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO .....	82
4.1 Contenido. ....	82
4.2 Tramitación. ....	87



Ref. Informe 31/2020

Artículo 26 LG

**INFORME 31/2020 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 9/2001, DE 17 DE JULIO, DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID PARA EL IMPULSO Y REACTIVACIÓN DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.**

La Secretaría General Técnica de Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad ha remitido el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística, que, junto con su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN), somete, con fecha de 13 de mayo de 2020, a informe de calidad normativa de esta Secretaría General Técnica, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG), en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y el artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

Efectivamente, el artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, atribuye a la Secretaría General Técnica de esta consejería la competencia para la emisión del informe de calidad normativa, con la finalidad de garantizar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Conviene advertir que en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid se aplica, con carácter supletorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la regulación estatal contenida en la LG y sus disposiciones de desarrollo en materia de



coordinación y calidad normativa, en particular, el Real Decreto 1081/2017 citado arriba, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y su Guía Metodológica aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, todo ello sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones específicas adoptadas por la Comunidad de Madrid, especialmente en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), así como las demás citadas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (en adelante, Instrucciones del Consejo de Gobierno).

Examinado el contenido del anteproyecto de ley referido y su correspondiente memoria, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la LG, se emite el siguiente informe de coordinación y calidad normativa:

## 1. OBJETO

De acuerdo con lo expuesto en la exposición de motivos, “la actual regulación que la vigente Ley del suelo autonómica establece para el régimen autorizatorio urbanístico previo, parece necesario acometer una renovación de este, adaptándolo a la senda marcada por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 y a toda la legislación posterior, reconduciendo la utilización de la técnica autorizatoria previa a sus justos términos y reduciendo el gran número de licencias urbanísticas existentes en la actualidad”.

De acuerdo con ello se propone la modificación del capítulo III del título IV de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante LS), que, en concreto, queda dividida en dos nuevas secciones, dedicadas a la intervención municipal en actos de uso del suelo, construcción y edificación; y a la intervención de otras Administraciones Públicas en actos de uso del suelo, construcción y edificación, respectivamente.



En la parte referente a la intervención municipal en actos urbanísticos se opta por la exigencia de un control administrativo previo de las actuaciones urbanísticas que requieran de un proyecto de obras de edificación tal y como exige el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, de modo que todas las demás quedan sujetas a un control administrativo posterior a través de la técnica de la declaración responsable. Asimismo, se establecen o concretan por abajo, los supuestos de actuaciones u obras que no quedan sujetas a control administrativo alguno por su irrelevancia urbanística.

El apartado 1.1 de la MAIN enumera, de forma sucinta, los objetivos que se persiguen con el anteproyecto de ley que son:

- i. Actualizar la regulación de los mecanismos de control de la legalidad urbanística que se encuentran vigentes, sin un cambio, desde la aprobación de la Ley.
- ii. Regular las declaraciones responsables en el ámbito de la Comunidad de Madrid.
- iii. Reducir la utilización del mecanismo de previa licencia urbanística a los supuestos en los que en verdad sea necesario este control previo, remitiendo el resto a declaraciones responsables.
- iv. Homogeneizar la regulación de las declaraciones responsables, a la vista de la existencia de numerosas Ordenanzas municipales con regulación divergente.
- v. Adaptar los mecanismos de control a las necesidades de la sociedad madrileña que requiere mecanismos de control más ágiles y basados en la responsabilidad de los ciudadanos y técnicos, sin perjuicio del control de los poderes públicos.

## 2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

### 2.1 Estructura.

El proyecto que se recibe para informe consta de un artículo dividido en trece puntos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.



## 2.2 Contenido.

El contenido del anteproyecto de ley de un modo muy resumido se analiza en el apartado 2.1 de la MAIN, señalando que:

El contenido del Anteproyecto de Ley establece una nueva regulación para el Capítulo III del Título IV de la Ley 9/2001 y se divide en dos nuevas secciones:

- Sección 1ª. Intervención municipal en actos de uso del suelo, construcción y edificación
- Sección 2ª. Intervención de otras Administraciones Públicas en actos de uso del suelo, construcción y edificación.

Puede sintetizarse en los siguientes los elementos de regulación:

- i. Se define la declaración responsable en materia de urbanismo, novedad en el ámbito de la legislación urbanística madrileña.
- ii. Se relacionan los actos sometidos a previa licencia urbanística, incluyendo aquellos que se considera que es adecuado reservar al control previo municipal.
- iii. Se relacionan todas aquellas actuaciones no sujetas ni a licencia ni a declaración responsable, incluyendo, por ejemplo, como novedad una relación de obras o actuaciones de menor entidad.
- iv. Se establece el régimen jurídico y el alcance de las licencias urbanísticas.
- v. Se regula el procedimiento de tramitación de las licencias urbanísticas.
- vi. Se relacionan de forma pormenorizada todas las actuaciones que se sujetan a declaración responsable urbanística.
- vii. Se prevé el contenido documental que deben tener las declaraciones urbanísticas.
- viii. Se regula el régimen jurídico y efectos de las declaraciones responsables urbanísticas.
- ix. Se establecen los plazos y procedimiento de caducidad de las licencias y declaraciones responsables.
- x. Se regula el régimen y el procedimiento de control de los títulos habilitantes y el ejercicio de acciones.
- xi. Se establecen los supuestos y el régimen de la revocación de los títulos habilitantes disconformes sobrevenidamente con el planeamiento urbanístico.
- xii. Se regulan las obligaciones de las empresas suministradoras de servicios en relación con las licencias y las declaraciones responsables.
- xiii. Se establece un régimen transitorio relativo a los procedimientos de tramitación de licencias iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la modificación legislativa



y se establece un plazo para que las Ordenanzas municipales adecuen su contenido a la nueva regulación.

### 3. ANÁLISIS DEL PROYECTO

#### 3.1 Consideraciones previas.

Con carácter previo al análisis de la norma proyectada, conviene considerar o exponer el complejo marco jurídico estatal y autonómico, general y especial, en el que se desenvuelve la propuesta formulada y que nos servirá, por lo tanto, como parámetros para su valoración.

En este sentido, la exposición de motivos destaca que dicho régimen viene determinado por la Directiva de Servicios de 2006 y la legislación estatal y autonómica posterior, que comprende, entre otras:

- En el ámbito estatal: Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas); Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus); Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES); Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (LMULCS); Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM); Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, (el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de suelo y rehabilitación urbana de 2015 (TRLSRU); la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- En el ámbito de la Comunidad de Madrid comprende: Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña (LMLAE); Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid (LDAC) y Ley 4/2013, de 18 de diciembre, de modificación de



la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (LEPAR).

- Y en el ámbito de las entidades locales, en particular, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) en su redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

A continuación, realizamos un análisis de aquellos aspectos que conviene destacar de la legislación expuesta a los efectos de la pertinente valoración de la nueva regulación que se propone en el anteproyecto de ley objeto del presente informe:

### 3.1.1. La legislación general de las administraciones públicas y, en particular, la reguladora de las entidades locales.

#### 3.1.1.1. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Esta norma estatal de carácter básico concreta en su artículo 4 los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad y dice en su apartado 1 que:

Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, **deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen**, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

Asimismo, añade en su apartado 2 que las administraciones deben velar por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación sectorial, como sucede de forma especial en el caso de las declaraciones responsables, “para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, **comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias** que fueran necesarias”.



De este precepto se deducen dos ideas relevantes a los efectos de este informe: por un lado, el sometimiento de una actividad a determinados requisitos se realizará conforme a los principios de proporcionalidad, necesidad, no discriminación y evaluación posterior; y, por otro lado, las administraciones públicas deben velar por el cumplimiento de los requisitos exigidos a las actividades mediante sus funciones de comprobación, verificación, inspección o investigación.

### 3.1.1.2. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En lo que ahora interesa, esta ley establece en su artículo 69 el régimen de las declaraciones responsables y comunicaciones, que reproducimos seguidamente en la medida en que nos servirá de parámetro de control del régimen de las declaraciones responsables que se propone en el anteproyecto de ley objeto del presente informe:

#### **Artículo 69. Declaración responsable y comunicación.**

1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su



presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará 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 hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento 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 por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

5. Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación, fácilmente accesibles a los interesados.

6. Únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente.

Es decir, el régimen de declaraciones responsables por el que opta el anteproyecto de ley deberá cumplir con las previsiones generales establecidas en este precepto, por lo que más adelante nos referiremos a ello específicamente.

### 3.1.1.3. [La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local \(LRSAL\).](#)

**Partiendo de la consideración de que la gestión de las licencias urbanísticas es competencia de las entidades locales, conviene destacar** que la LRSAL procedió a la modificación del artículo 84 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, incluyendo una mención específica a



las “instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas”, que supuso la adaptación de dicho precepto a los principios de la LGUM: legalidad, necesidad y proporcionalidad:

#### **Artículo 84 bis.**

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.

No obstante, podrá exigirse una licencia u otro medio de control preventivo respecto a aquellas actividades económicas:

a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

b) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

2. Las **instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas solo se someterán a un régimen de autorización** cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas **sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado**. La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes:

a) La potencia eléctrica o energética de la instalación.

b) La capacidad o aforo de la instalación.

c) La contaminación acústica.

d) La composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración.

e) La existencia de materiales inflamables o contaminantes.

f) Las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico.

3. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una Entidad Local y otra Administración, la Entidad Local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente.



Este precepto, como se verá más adelante, viene a coincidir en sus líneas generales con lo dispuesto en la también legislación básica de garantía de la unidad de mercado de 2013 (LGUM).

No obstante, la aplicación efectiva de estas normas de la LRBRL requiere también de la correspondiente adaptación de la legislación sectorial, es decir, en el caso de que el legislador sectorial no adecue su contenido a esas normas generales aplicando el correspondiente juicio de necesidad y proporcionalidad a las actividades, obras y actuaciones urbanísticas, las entidades locales verán claramente limitadas sus posibilidades de adecuación de sus propias ordenanzas a esas nuevas disposiciones, lo que viene a constituir una razón más de la necesidad y oportunidad de la reforma planteada por el anteproyecto de ley.

### 3.1.2. La ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas).

Esta ley señala en su artículo 1 que “tiene por objeto establecer las disposiciones generales necesarias para **facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios**, simplificando los procedimientos y fomentando, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios, así como evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, no resulten justificadas o proporcionadas”.

Para ello, en lo que ahora interesa, esta ley reconocía la libertad de establecimiento en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas en ella (artículo 4). No obstante, precisa que la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o de su ejercicio “**no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización**”, **salvo excepcionalmente** y siempre que se respeten los **principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, debiendo motivarse** suficientemente en la ley que establezca dicho régimen (artículo 5).



Es decir, en el caso de las actividades de servicios comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha ley rige el principio de libertad de establecimiento en todo el territorio nacional y solo pueden someterse a un régimen de autorización o régimen de control administrativo previo, excepcionalmente, cuando dicha autorización respete los principios enunciados en el artículo 5, y se motive “suficientemente” en la ley que establezca dicho régimen autorizador.

De acuerdo con ello, el régimen de autorización debe estar justificado por exigencias del principio de necesidad “en razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado” (artículo 5.b). Y, además, conforme al principio de proporcionalidad dicho régimen ha de ser “el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad” (artículo 5.c).

Este esquema de reconocimiento del **principio de libertad de establecimiento** con la posibilidad de someterlo excepcionalmente a un régimen de autorización conforme a los principios enunciados, es decir, realizando, previamente, **un juicio de necesidad y proporcionalidad** que concluirá que la autorización o licencia es el medio más adecuado y proporcional al objetivo que se persigue y que se expondrá en la motivación de la ley que la exija, **se emplea posteriormente en la LGMU que comprende en su ámbito objetivo a todas las actividades económicas, incluidas las actividades de uso y edificación que figuraban excluidas de la Ley 17/2009.**



3.1.3. La Ley estatal 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU).

Centrándonos en el ámbito de la legislación básica de las actividades económicas, destacan dos normas que definen el marco jurídico en materia de las licencias urbanísticas, que son, por un lado, la LGUM que establece en sus artículos 16 y 17 el principio de libre ejercicio de las actividades económicas y su posible limitación de acuerdo con razones específicas de interés general, que se completa con la legislación sectorial estatal y autonómica correspondiente, por otro lado en concreto, en el ámbito de las actividades de uso del suelo y edificación, con lo dispuesto en el artículo 11 del TRLSRU, que constituye legislación básica en la materia (disposición adicional segunda).

3.1.3.1. La Ley estatal 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).

- El principio del libre ejercicio de las actividades económicas.

La LGUM establece en su artículo 16 el principio general de “libre ejercicio de las actividades económicas”, que comprende todas las actividades económicas, sin exclusiones, por lo tanto, también, como se ha dicho, las actividades de uso del suelo y edificación:

El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.

- La sujeción a licencia mediante norma con rango de ley previo juicio de necesidad y proporcionalidad.

En su artículo 17, la LGUM precisa que **se podrá establecer la exigencia de una autorización “siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen”**.



Es decir, siguiendo el esquema descrito en la Ley Paraguas, la posibilidad de someter cualquier actividad económica a un sistema de control administrativo previo o posterior, mediante autorización o licencia, será siempre el resultado del correspondiente juicio de necesidad y proporcionalidad, debiendo motivarse su resultado en la norma con rango de ley que establezca dicho régimen.

Se considerará que concurren los mencionados principios para la exigencia de una autorización previa, dice dicho precepto en la letra b) de su apartado 1, respecto de “las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias” para el ejercicio de actividades económicas, “cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación”.

Es decir, cabe la posibilidad de que una norma con rango de ley, como la que aquí informamos, establezca un sistema de licencias respecto de determinadas actividades urbanísticas, **cuando el resultado del necesario juicio de necesidad y proporcionalidad acredite que dicha actividad es susceptible de producir daños** sobre:

- El medio ambiente.
- El entorno urbano.
- La seguridad pública.
- La salud pública.
- El patrimonio histórico-artístico.

Y, además, cuando se demuestre que dichas razones no pueden protegerse suficientemente con la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

Asimismo, **puede establecerse una autorización o licencia previa mediante una norma con rango de ley cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias**, contempladas en su apartado c):



- Escasez de recursos naturales.
- Utilización del dominio público.
- Existencia de inequívocos impedimentos técnicos.
- Existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.
- Limitado número de operadores económicos del mercado.

O cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución (apartado d).

Termina el apartado 1 del citado artículo 17 indicando que las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.

- **La sujeción a declaración responsable mediante norma con rango de ley o reglamentaria previo juicio de necesidad y proporcionalidad.**

En su apartado 2 el artículo 17 LGUM determina que se considerará “que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para **exigir la presentación de una declaración responsable** para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o **para las instalaciones o infraestructuras físicas** para el ejercicio de actividades económicas, **cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados**”.

De este apartado se deduce que la sujeción de una actividad a declaración responsable, por lo tanto, a un sistema de control administrativo posterior a la presentación de dicha declaración y al inicio de la actividad declarada, no se encuentra reservado a la ley, y se justificará en el hecho de la exigencia en la normativa correspondiente del cumplimiento de una serie de requisitos justificados en alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados. Por ejemplo, la legislación del suelo puede establecer que determinadas actuaciones urbanísticas queden sometidas a declaraciones responsables por la razón de que deben cumplir



una serie de requisitos justificados en alguna de esas razones imperiosas de interés general y que sea proporcionado, que el interesado ha de declarar que cumple mediante la presentación de la declaración responsable.

Es conocido por todos que las actividades de uso del suelo y edificación han de desarrollarse de acuerdo con una serie de requisitos establecidos en la legislación sectorial, los cuales, por exigencia del citado artículo 17.2 LGUM deben fundamentarse en una razón imperiosa de interés general, **por lo tanto, se trata de un ámbito en el que puede aplicarse el régimen de las declaraciones responsables, con carácter general**, salvo que conforme al correspondiente juicio de necesidad y proporcionalidad se concluya que el instrumento de control administrativo más adecuado y proporcionado sea la autorización o licencia previa.

La concreción de los requisitos necesarios para la realización de las actividades de uso del suelo y edificación se realiza por la legislación sectorial correspondiente, estatal, autonómica y municipal, lo que sin duda ofrece, en determinados casos, una complejidad destacada, para cuyo correcto cumplimiento, se ha optado por algunas comunidades autónomas, por fórmulas de colaboración público-privada a través de entidades privadas colaboradoras, a las que nos referiremos más adelante.

#### - La sujeción a una simple comunicación.

Como complemento de lo anterior, el artículo 17 LGUM determina en su apartado 3 que las administraciones públicas podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer:

- El número de operadores económicos.
- Las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.

En este caso, por ejemplo, la legislación correspondiente puede someter determinadas actividades al régimen de comunicación cuando concurra alguna razón imperiosa de interés general que exija a dichas administraciones conocer los datos



indicados, es decir, el número de operadores económicos o de las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.

Tal y como se analizará más adelante, esta figura no aparece contemplada en el texto del anteproyecto de ley, por lo que entendemos que no existe ningún tipo de actuación urbanística que simplemente resulte necesario y proporcionado su comunicación a las administraciones competentes, no obstante, si así fuere también podrían las entidades locales establecerlo en sus respectivas ordenanzas.

- **Reducción de cargas administrativas: la exigencia de un solo medio de intervención administrativa.**

Por último, el artículo 17.4 LGUM determina que las administraciones públicas velarán por **minimizar las cargas administrativas soportadas** por los operadores económicos, de manera que, una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, **elegirán un único medio de intervención**, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización.

**3.1.3.2. Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (TRLSRU).**

- **La aplicación de dicho esquema a las actividades de uso del suelo y edificación.**

Como se ha señalado más arriba el esquema de protección del principio del libre ejercicio de las actividades económicas contenido en los artículos 16 y 17 LGUM expuestos, se completa en el ámbito de las actividades de uso del suelo y edificación, con lo dispuesto en el artículo 11 del TRLSRU, que constituye legislación básica sectorial en la materia (disposición adicional segunda).

Es decir, esta ley básica ha realizado el correspondiente juicio de necesidad y proporcionalidad respecto de las actuaciones de uso del suelo y edificación y ha determinado, en primer lugar, que:



**Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo**, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. (artículo 11.3).

De acuerdo con esta exigencia los actos de edificación, con independencia de su mayor o menor impacto, han de contar con un acto de conformidad, o de aprobación o autorización, según se determine al respecto por la legislación autonómica de ordenación urbanística, previo juicio de necesidad y proporcionalidad, debiendo ser en todo caso motivada la denegación de la realización del acto de edificación solicitado.

En segundo lugar, ha precisado que “en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística” (artículo 11.3).

En tercer lugar, como conclusión de dicho juicio de necesidad y proporcionalidad, dispone que, en todo caso, estarán sujetos a un acto expreso de autorización o licencias las actuaciones urbanísticas que se enumeran a continuación, siendo el silencio administrativo negativo:

Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:

- a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.
- b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.
- c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.
- d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.

Este precepto ha de entenderse conforme a lo dispuesto en la STC 143/2017, de 14 de diciembre, como se explica más adelante.



Y, en cuarto lugar, se destaca la posibilidad de someter a un régimen de comunicación o declaración responsable la primera ocupación o utilización de las edificaciones:

Cuando la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable sujete la **primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable**, y de dichos procedimientos no resulte que la edificación cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, la Administración a la que se realice la comunicación deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada. Si no adopta dichas medidas en el plazo de seis meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas. La Administración podrá repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable el importe de tales perjuicios.

Tanto la práctica de la comunicación previa a la Administración competente, como las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que aquella pudiera adoptar en relación con el acto comunicado, deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad, en los términos establecidos por la legislación hipotecaria y por esta ley. (artículo 11.5)

Es decir, la actuación urbanística referida a la primera ocupación o utilización de las edificaciones puede quedar sujeta a un régimen de comunicación o declaración responsable, en cuyo caso, la administración debe comprobar que la edificación cumple los requisitos exigidos para su destino al uso previsto, en caso de que el resultado de dicha comprobación sea negativo la administración deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada. En caso contrario, la administración será responsable de los perjuicios que se ocasionen a terceros de buena fe, pudiendo repercutir el importe de tales perjuicios al sujeto obligado a la presentación de la comunicación. Además, todo ello deberá hacerse constar en el Registro de la Propiedad, es decir, la declaración responsable o comunicación, y las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística impuestas.

El anteproyecto de ley se decanta por esta opción, por lo que sería recomendable una remisión al régimen establecido en dicho artículo.



### 3.1.4 La legislación de ordenación territorial y urbanística de las comunidades autónomas. La aplicación del juicio de necesidad y proporcionalidad por el legislador del suelo de las comunidades autónomas.

Como se ha explicado, el artículo 11.3 TRLSRU remite, conforme a lo dispuesto en el artículo 148 de la Constitución Española, a la legislación de ordenación territorial y urbanística de las comunidades autónomas la realización del juicio de necesidad y proporcionalidad que, en el marco de lo dispuesto en el artículo 17 LGUM, permita decidir los diferentes medios de intervención administrativa, descritos arriba, respecto de las actuaciones de uso del suelo y edificación, sin perjuicio de los ya realizados por ese precepto respecto de determinadas actividades que sujeta a licencia previa y sobre la posibilidad de que la primera ocupación o utilización de las edificaciones se articule a través de declaración responsable.

Conforme a dicho esquema, corresponde al legislador autonómico realizar dicho juicio de necesidad y proporcionalidad en el marco de la legislación estatal expuesta, que es precisamente la función que cumple el anteproyecto de ley objeto del presente informe.

La legislación autonómica en materia urbanística ha adoptado soluciones diversas en materia de licencias. Pueden encontrarse, sin embargo, ciertas características que definen el sistema resultante<sup>1</sup>:

- Todas las leyes autonómicas incluyen los supuestos en que es necesaria licencia, pero mientras algunas no admiten más supuestos que los establecidos en la misma ley (artículo 142.2 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de **Galicia**; artículo 263.2 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de **Murcia**; artículo 330.1.f) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de **Canarias**), **otras otorgan en parte a los ayuntamientos la capacidad de ampliarlos** (artículo 213.t de la Ley 5/2014, de 25

---

<sup>1</sup> Seguimos en esto a Manuel Rebollo Puig De las licencias urbanísticas a las declaraciones responsables REALA. Nueva Época – N.º 11, Abril-Septiembre 2019 – ISSN: 1989-8975 – DOI: 0.24965/reala.v0i11.10655 – [Págs. 6-28]



de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la **Comunitat Valenciana**; artículo 146.1.p de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las **Illes Balears** y artículo 169.1.g de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de **Andalucía**).

- De forma habitual son las propias leyes autonómicas las que deciden qué licencias se sustituyen por comunicación o declaración responsable, pero **algunas permiten a los ayuntamientos, en distinta medida, alterar la regla general para sus municipios** (artículo 207.5 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del **País Vasco**; artículo 192.1.b del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo en **Navarra**; artículo 148.1.h de la Ley de las Islas Baleares, artículo 194 bis 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).

-Por lo general, **la supresión de licencias ha supuesto en general su sustitución por comunicación o declaración responsable**. Pero en algún caso se ha establecido expresamente que ciertas actuaciones no requieren ninguna de ellas (ver artículo 333 de la Ley Canaria).

-Al suprimir licencias urbanísticas, optan por sustituirlas o por declaraciones responsables (así, en la legislación de Aragón, en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y en la Comunidad Valenciana) o por comunicaciones (ver la legislación de Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura y la de Galicia), pero algunas utilizan ambos instrumentos (ver artículos 264.2 y 265 de la Ley Murcia y artículos 227 y 228 del texto refundido aragonés).

- Por lo general, **establecen que las declaraciones o comunicaciones pueden ser simultáneas al inicio de la actuación** (artículo 38.4 TR de Aragón; artículo. 222.3 Ley valenciana; artículo 158.1 Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo de 2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de



la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha y artículo. 266.2 de la Ley murciana) **pero algunas leyes autonómicas exigen su presentación anticipada al comienzo de la actuación** (en Canarias, Extremadura y Galicia, Baleares y, en determinados supuestos, la catalana).

- En la regulación de los **supuestos en los que es necesaria licencia para la realización de obras** se pueden distinguir principalmente tres opciones:

Algunas de ellas (especialmente Andalucía, pero también, Castilla-La Mancha y Navarra) tan **solo han eliminado la exigencia de licencia en aquellos supuestos en los que lo exige la LMULCS**, es decir en relación a las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad económica cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra en locales inferiores a 750 metros cuadrados.

Otras comunidades autónomas, especialmente Murcia, siguiendo la tendencia contraria, **solo exige licencia en los reducidos casos en los que viene impuesto por el TRLSRU** (según la STC 143/2017).

Otras leyes autonómicas se sitúan entre estos dos modelos y establecen regulaciones que intentan equilibrar ambos extremos. **Es frecuente que se sometan a comunicación o declaración responsable las obras de conservación, restauración, mantenimiento o reparación que no afecten a elementos estructurales** (legislación de Castilla y León, Valencia y Canarias), en Aragón, a eso se añaden las “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” (art. 227.2 TR), **y algunas Comunidades hacen depender la exigencia de licencia de que las obras requieran proyecto técnico** (Galicia, Cataluña).



### 3.1.5. La aplicación del juicio de necesidad y proporcionalidad por el legislador de la Comunidad de Madrid: el comercio minorista y las actividades recreativas y espectáculos públicos.

En el caso de la Comunidad de Madrid, dicho juicio de necesidad y proporcionalidad **ya se ha realizado, efectivamente, para dos ámbitos concretos de la actividad urbanística: el comercio minorista mediante la LDAC y el de las actividades recreativas y espectáculos públicos mediante la LEPAR.** No así, de forma general mediante la actualización de la LS, tal y como ahora se propone, sin perjuicio del intento de su realización en la anterior legislatura.

En definitiva, **resulta procedente, necesaria y oportuna la modificación de la Ley del Suelo en el sentido que se propone en el anteproyecto de ley objeto del presente informe, debiendo ajustarse su contenido a las reglas y principios establecidos en los artículos 16 y 17 LGUM y en el artículo 11 TRLSRU,** que se convierten por lo tanto en los parámetros de valoración de la norma proyectada y que servirán de fundamento a las observaciones que formulamos aquí.

Seguidamente analizamos la aplicación de dicho esquema por la Comunidad de Madrid en los ámbitos descritos que, en cuanto legislación sectorial, conviene considerar a la hora de definir el sistema general de intervención administrativa en los actos de uso del suelo y edificación.

#### 3.1.5.1. El comercio minorista: el principio de la inexigibilidad de licencias y el control administrativo posterior.

##### - El principio de inexigibilidad de licencias en el ámbito del comercio minorista.

La LMULCS y LDAC constituyen un claro ejemplo de la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad, a un ámbito o sector económico específico, abarcando, incluso, a las obras o actuaciones urbanísticas vinculadas. **Dicha reforma invierte el sistema de intervención administrativa tradicional de licencias en otro construido mediante técnicas de intervención administrativa posterior, las declaraciones responsables y comunicaciones, relegándose las**



**licencias para determinados supuestos y reconociendo, por tanto, de forma expresa, el principio general de inexigibilidad de licencias en materia del comercio minorista y de determinados servicios.**

Asimismo, esta normativa sectorial deberá, en su caso, adaptarse a lo dispuesto en el artículo 17 LGUM y al artículo 11 TRLSRU, de manera que los diferentes mecanismos de intervención administrativa se adecuen a los principios previstos en estos preceptos, por ejemplo, la licencia previa será exigible, al menos, cuando se requiere un proyecto de obras de edificación o en otros casos justificados en alguna de las razones imperiosas de interés general o de las circunstancias especiales enumeradas en aquel artículo.

De forma muy resumida, podemos destacar que la LMULCS realizó el juicio de necesidad y proporcionalidad respecto de las actividades comerciales y sus infraestructuras físicas y optó, por razón de su inocuidad, por las declaraciones responsables como mecanismo de control administrativo a posteriori, cuando la superficie de las infraestructuras no supere los 750 metros cuadrados.

No obstante, quedan excluidas, y **constituyen la excepción en este ámbito, además de las actuaciones que supongan utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, todas aquellas actuaciones que precisen de proyecto de obras de edificación para ser definidas, así como aquellas que, por razón de su eventual impacto en el patrimonio histórico artístico**, sean susceptibles de control a través de la técnica autorizatoria (artículo 3.3).

Es decir, las actuaciones referidas a las actividades comerciales y de servicios de superficie inferior a 750 metros cuadrados, por razón de su inocuidad, se someten con carácter general al principio de inexigibilidad de las licencias, en el que los controles previos tienen carácter excepcional como se ha apuntado y se generaliza el sistema de control a posteriori mediante declaración responsable o comunicación.

Las técnicas aplicables a los supuestos de inexigibilidad de licencia son, según dicha normativa, la declaración responsable y la comunicación, aunque no se precisa cuando debe optarse por la una o la otra, salvo en un caso: los cambios de titularidad



que se someten a comunicación (artículo 4). Fuera de este supuesto, la elección de una y otra debe ser concretada por las normas autonómicas de desarrollo o, en su defecto, por las ordenanzas locales.

A título indicativo, cabe señalar que se vienen sometiendo a comunicación previa algunas obras menores como la instalación de andamios, carpas y catas, el vallado de obras o la colocación de lonas publicitarias. Los demás supuestos para los que se ha suprimido la licencia, se han llevado, en su mayor parte, al ámbito de la declaración responsable, que es la figura que desde 2009 ha adquirido mayor protagonismo y así quedó ratificado en la LGUM como se ha explicado.

Como regla especial, la LMULCS precisa que la declaración responsable o comunicación previa, deberán contener una manifestación explícita del cumplimiento de los requisitos que resulten exigibles incluido el estar en posesión de la documentación que así lo acredite y del proyecto cuando corresponda. A esta última especificación se añade la de estar en posesión del justificante de pago del tributo cuando sea preceptivo (artículo 4.2).

Es definitiva, como se ha explicado, el legislador estatal básico ha llevado a cabo una importante reforma del sistema de intervención administrativa en el ámbito del comercio minorista y de determinados servicios, si bien, todavía permite e invita al legislador autonómico a ampliar los ámbitos de dicha reforma, permitiendo ampliar el conjunto de las actividades digamos liberalizadas que se sujetan a un control administrativo posterior mediante declaración responsable o comunicación.

Un ejemplo del desarrollo de esta habilitación lo constituye la LDAC, que no incluye un umbral de superficie al establecer la inexigibilidad de licencia, es decir, la implantación y desarrollo de actividades comerciales en la Comunidad de Madrid podrá llevarse a cabo sin licencia previa con independencia de la superficie del local en el que se realicen.

Por su parte, su artículo 2 bis precisa que “el régimen jurídico aplicable a la inexigibilidad de licencias será el establecido con carácter básico en la normativa estatal en la materia [Ley 12/2012] y el regulado en el presente capítulo de esta ley”,



por lo que resulta de aplicación el esquema que se ha comentado, exigiéndose licencia previa para las obras de edificación.

No obstante, a partir de este artículo, y de la aplicación preferente al comercio minorista de la LDAC sobre la Ley del Suelo de 2001 (disposición adicional segunda), se ha mantenido que el principio de inexigibilidad de licencias rige incluso para aquellos supuestos de ejecución de obras que requieran proyecto técnico de obras de edificación, si bien esta cuestión no es pacífica y convendría aclararla en el marco de lo dispuesto en el TRLSRU que como hemos visto exige para ese tipo de obras, conforme al “juicio de necesidad y proporcionalidad”, un control previo mediante licencia siendo el silencio administrativo negativo.

En el caso de Andalucía, por ejemplo, la reforma de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación urbanística operada por el artículo 13 de la Ley 3/2014, de 1 de octubre, introduce el principio de inexigibilidad de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o actividad “para el inicio y desarrollo de las actividades económicas previstas en el ámbito de aplicación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, y en los términos que se establezcan reglamentariamente”. Asimismo, tampoco exige licencia previa para “la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad económica cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. En esos casos, será sustituida por la presentación de una declaración responsable o bien por una comunicación previa”.

#### - El control administrativo posterior de las declaraciones responsables y comunicaciones.

Tal y como se ha venido explicando, **las declaraciones responsables y comunicaciones son técnicas de control administrativo**, que han supuesto, como ha destacado la doctrina, un cambio de paradigma, es decir, la sustitución del control previo mediante licencia por un control posterior mediante dichas técnicas, lo cual no significa una ausencia de control administrativo sobre las actividades declaradas o



comunicadas, sino simplemente que se efectuará en un momento posterior a su inicio, de ahí su denominación de técnicas de control administrativo posterior. Y se trata de un control específico sobre la declaración responsable, sobre la documentación que se adjunta y sobre su adecuación a la legalidad urbanística, que se diferencia del control general que puede ejercerse a través de las potestades de inspección.

A este sistema de control posterior se refiere el artículo 5 de la LMULCS indicando que:

- **La presentación de la declaración responsable o la comunicación habilita para ejercer la actividad, pero no prejuzgará el cumplimiento efectivo de la normativa “ni limitará el ejercicio de las potestades administrativas de comprobación, inspección y sanción, y en general de control que, a la Administración en cualquier orden, estatal, autonómico o local, le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable al caso”.**
- Las entidades locales definirán **el procedimiento de comprobación posterior**, en el marco de sus competencias, sin perjuicio claro está de las competencias de las comunidades autónomas para su definición general:

En el marco de sus competencias, se habilita a las entidades locales a regular el procedimiento de comprobación posterior de los elementos y circunstancias puestas de manifiesto por el interesado a través de la declaración responsable o de la comunicación previa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre [ahora artículo 69 de la LPAC].

Además, por tratarse actividades no sujetas a autorización previa, resulta también de aplicación lo dispuesto en el artículo 84 *ter* LRBRL, que obliga a las entidades locales a establecer y planificar los procedimientos de verificación posterior del “cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación sectorial” para su ejercicio.

Por su parte, la disposición final 1ª LMULCS modificó el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), para incluir dentro del hecho imponible de la tasa por prestación de servicios -tanto en el caso de la licencia urbanística como en el de



licencia de apertura- el supuesto en que su otorgamiento fuera sustituido por la presentación de una declaración responsable o una comunicación. Lo que permite sostener, en consecuencia, que allí donde se haya impuesto la percepción de una tasa por la actividad de control posterior de la declaración o la comunicación, sería obligatorio proceder a la comprobación efectiva a través del sistema de muestreo, aleatorio o cualquier otro que se establezca.

Por todo ello, en nuestra opinión, **esta cuestión debería concretarse por la legislación autonómica y por las ordenanzas municipales, que habrán de regular todos los elementos principales de dicho procedimiento de control posterior** (plazo para el inicio del procedimiento, plazo para su resolución, trámite de audiencia al interesado, contenidos de la resolución, supuestos de suspensión, cierre o clausura de la actividad), a fin de garantizar, como ha destacado la doctrina, el principio de seguridad jurídica en este ámbito<sup>2</sup>, por lo que sugerimos una mención general al respecto en el anteproyecto de ley, que establezca los principios generales en la materia, asignando a las entidades locales su desarrollo y concreción.

### 3.1.5.2. Los espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid.

Los espectáculos públicos y actividades recreativas **constituyen un ámbito típico de intervención administrativa previa**, de licencia previa, que se fundamenta como fácilmente puede comprenderse en razones de seguridad y salud públicas.

---

<sup>2</sup> Santiago MUÑOZ MACHADO ha llamado la atención sobre la necesidad de que se regule con precisión el control posterior: “Es reseñable que la LRJAP o cualquier otra norma general no haya regulado ni los procedimientos, ni los contenidos, ni las garantías frente a los actos posteriores de verificación y control. El contraste con el régimen de las autorizaciones previas es llamativo, porque a éstas impone el legislador, como requisito, que sean regladas, claras, objetivas, imparciales, transparentes, otorgadas conforme a procedimientos conocidos, etc. Será imprescindible trasladar estas exigencias a los controles realizados a posteriori ya que, de no ser así, la inseguridad que generaría el inicio de una actividad sobre la base exclusiva de una declaración o comunicación sería notabilísima” (“Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 14, julio-diciembre 2010, p.107).



En este sentido, la LEPAR regula la actividad económica de espectáculos públicos y actividades recreativas realizados en la Comunidad de Madrid, **tanto en lo que se refiere a la propia actividad como a los establecimientos o locales en los que se desarrolle.**

La regla general que puede extraerse del articulado de la ley es que la puesta en marcha de los locales y establecimientos en los que vayan a realizarse las actividades citadas está condicionada a la **previa obtención de licencia municipal de funcionamiento**. Nótese que esta licencia convive con las licencias urbanísticas que sean necesarias, y que además ambas se otorgan por la misma Administración pública, los municipios.

En su artículo 9 señala que los distintos tipos de licencias municipales exigibles, previas todas ellas a la licencia de funcionamiento, serán otorgados por los ayuntamientos, conforme a la normativa vigente, previa verificación del cumplimiento de las condiciones técnicas a que se refiere su artículo 6º y, en su caso, de las condiciones establecidas por las normativas específicas, urbanísticas, sanitarias, de seguridad o medio ambiente que fueran aplicables.

No obstante, tratándose de una actividad económica ha de aplicarse el “juicio de necesidad y proporcionalidad” exigido por la LGUM para determinar el régimen de intervención previo o a posteriori que resulte adecuado y, en su caso, motivar la concurrencia de las correspondientes razones de interés general que justifiquen la pervivencia de regímenes de control previo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Puede verse también como ejemplo de esta cuestión lo previsto en el artículo 2.7 de la ley 13/1999, de 15 de diciembre, de **Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía**, que precisa que “reglamentariamente, se establecerán los tipos de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos cuyas celebraciones y aperturas podrán estar sujetas a la presentación de declaración responsable o comunicación previa como medios de intervención por parte de la Administración competente.”

Por su parte, la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del **emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia**, establece en su artículo 40 que: “La apertura de los establecimientos públicos y la organización de espectáculos públicos y actividades recreativas están sometidas al régimen de comunicación previa contemplada en la presente ley, salvo en los casos que por razones de interés general fuera necesario la obtención de licencia municipal, conforme a lo establecido en esta Ley.”



Un ejemplo de esa revisión normativa, conjugando los principios referidos, lo constituye la modificación introducida en diciembre de 2013 por la Comunidad de Madrid en la LEPAR en la que añade una nueva disposición adicional novena que establece<sup>4</sup>:

---

Este artículo se ha modificado por la disposición final primera de la Ley 10/2017, de 27 de diciembre, de **espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia** y el párrafo que ese incluye tiene la siguiente redacción actual:

Con carácter general, la apertura de los establecimientos abiertos al público en que se desarrollen espectáculos públicos o actividades recreativas y la organización de espectáculos públicos y actividades recreativas están sometidas al régimen de declaración responsable. No obstante, por razones de interés general vinculadas al orden, seguridad y salud públicas y protección del medio ambiente, se exigirá la obtención de licencia municipal o autorización autonómica en los supuestos establecidos en el siguiente artículo.

El artículo 41 precisa las razones imperiosas de interés general que justifican la exigencia de licencia previa, en concreto, dice que:

En atención a la concurrencia de razones de interés general derivadas de la necesaria protección de la seguridad y salud pública, de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, del mantenimiento del orden público, así como de la adecuada conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico artístico, será precisa la obtención de licencia para: a) La apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas que se desarrollen en establecimientos públicos con un aforo superior a 500 personas, o que presenten una especial situación de riesgo, de conformidad con lo dispuesto en la normativa técnica en vigor., etc.

Este artículo se ha modificado por la disposición final primera de la Ley 10/2017, de 27 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia y el párrafo que ese incluye tiene la siguiente redacción actual:

En atención a la concurrencia de razones de orden público, seguridad pública, salud pública y protección del medio ambiente, **será precisa la obtención de licencia municipal o autorización autonómica para: a) La apertura de establecimientos abiertos al público con un aforo superior a 500 personas, o que presenten una especial situación de riesgo**, de conformidad con lo dispuesto en la normativa técnica en vigor.

<sup>4</sup> Disposición adicional novena LEPAR. Apoyo de la Comunidad de Madrid a la iniciativa empresarial por parte de creadores culturales, emprendedores, microempresas y PYMES: Procedimiento específico para la apertura de establecimientos públicos por parte de creadores culturales, emprendedores, las microempresas y PYMES mediante declaración responsable.

1. Los locales y establecimientos regulados en la presente Ley necesitarán previamente a su puesta en funcionamiento la **licencia municipal de funcionamiento o la declaración responsable** del solicitante ante el Ayuntamiento, **a elección del solicitante, sin perjuicio de otras autorizaciones que le fueran exigibles**.

Para desarrollar cualquiera de las actividades contempladas en el ámbito de aplicación de la presente Ley podrá a elección del solicitante presentar, ante el Ayuntamiento del municipio de que se trate, una



- Que el medio de intervención administrativa que permita poner en funcionamiento los locales dedicados a las actividades reguladas en la LEPAR lo va a elegir el administrado: **licencia previa de funcionamiento o declaración responsable acompañada de documentación.**
- Si se opta por la declaración, el Ayuntamiento está obligado a realizar una visita de comprobación en el plazo máximo de un mes. **La comprobación favorable se plasmará en una resolución administrativa expresa, que constituye la licencia de funcionamiento.**

Como puede comprobarse, se trata de un supuesto único, en el que la declaración responsable abre un procedimiento de comprobación administrativa que termina con una resolución que viene a constituir una licencia. Además, se trata también un supuesto especial por el hecho de que el régimen de intervención aplicable se somete a la libre elección del interesado, que conforme a su interés puede optar por el control previo demorando el funcionamiento del espectáculo o actividad a la obtención de la correspondiente licencia.

### 3.1.6. La colaboración de entidades privadas en las funciones de intervención o control administrativo de las solicitudes de licencias y de las declaraciones responsables.

Los sujetos a los que nos referimos en este apartado son entidades privadas especializadas e imparciales, que colaboran en el ejercicio de funciones públicas.

La doctrina ha destacado que, con el transcurso de los años, con la creciente evolución de la técnica y su complejidad, las administraciones públicas fueron encomendando a las entidades colaboradoras tareas más allá de la actividad

---

declaración responsable en la que, al menos, se indique la identidad del titular o prestador, ubicación física del establecimiento público, actividad recreativa o espectáculo público ofertado y manifieste bajo su exclusiva responsabilidad que se cumple con todos los requisitos técnicos y administrativos previstos en la normativa vigente para proceder a la apertura del local.

En todo caso, esta declaración responsable se entenderá sin perjuicio de lo que puedan exigir otras legislaciones sectoriales.



estrictamente material, alcanzando en la actualidad actividades incluso de contenido jurídico. Es el caso, por ejemplo, de las ITV, en las que no se trata de una estricta ejecución material de la inspección y control técnico de los vehículos, sino que esta actividad está preordenada para la expedición de la correspondiente Tarjeta ITV que goza, en cuanto a sus efectos, de naturaleza autorizatoria, y que vincula a la propia administración pública. Asimismo, la jurisprudencia ha afirmado que la función de control atribuida a las ITV supone el ejercicio de una “función pública soberana” (STS de 13.10.1997, referida la ITV).

La habilitación a entidades privadas colaboradoras para el ejercicio de funciones públicas **se justifica principalmente en el ámbito de funciones técnicas** en las que se da la circunstancia de **un número muy elevado de solicitudes, que las administraciones públicas no pueden resolver en los plazos establecidos**, de ahí la idea de acudir a un colaborador externo que permita dar respuesta a esa demanda ciudadana, como es el caso, conocido por todos, de las ITV y tantos otros.

Estas circunstancias, el ejercicio de funciones técnicas y la concurrencia de un elevado número de solicitudes que las administraciones públicas no pueden atender de forma eficaz cumpliendo los plazos establecidos, se dan también en el ámbito de las licencias urbanísticas, lo que, a su vez, supone un importante lastre para el desarrollo de la actividad económica, que convendría resolver definitivamente y seguramente una solución posible a este importante problema es acudir a esta fórmula de colaboración público-privada, tal y como se ha hecho en esos otros ámbitos de la actuación administrativa.

La opción de que estas entidades actúen en el ámbito del control urbanístico fue contemplada en la disposición adicional segunda de la LMULCS titulada “habilitación a las entidades colaboradoras”, que dice:

Para el **desempeño de la actividad de comprobación de los requisitos y circunstancias referidos en la declaración responsable o comunicación previa** reguladas en el artículo 4 de esta Ley, las corporaciones locales competentes **podrán recurrir a la colaboración privada de entidades de valoración, comprobación y control, legalmente acreditadas**, a través de las cuales podrá gestionarse la totalidad o una parte de la actividad de comprobación. Dichas entidades actuarán en régimen de concurrencia. En cualquier caso, los interesados, a efectos de la valoración de los



requisitos manifestados en sus declaraciones responsables, o en sus comunicaciones previas, podrán libremente hacer uso o no de los servicios de dichas entidades, sin que de ello pueda derivarse tratamiento diferenciado alguno por parte de la administración competente, destinataria de la comunicación.

Otras reformas legislativas recientes sobre el régimen de los organismos de control autorizados o entidades colaboradoras de las administraciones públicas son, entre otras, las siguientes:

- a) En el caso de las **entidades colaboradoras ambientales de Cataluña** destaca la adaptación de su normativa a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña, mediante el Decreto 60/2015, de 28 de abril, sobre las entidades colaboradoras ambientales, a las que atribuye funciones de inspección y control, con la garantía de que se llevarán a cabo de acuerdo con los requisitos de capacidad técnica, independencia, imparcialidad y responsabilidad.
- b) La normativa aplicable a los **organismos de control de seguridad industrial** se ha adaptado a las Leyes estatales 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y 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 a las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo respecto de la autorización administrativa previa para su constitución.
- c) En el caso de los **organismos de certificación administrativa de la Generalitat de Valencia**, regulados por la Ley 8/2012, de 23 de noviembre, que actúan en el ámbito de los espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos, destacan por su novedad y singularidad, como por su especial régimen de acreditación mediante la inscripción en un registro. La Ley 8/2012 fue objeto de desarrollo mediante el Decreto 7/2014, de 10 de enero, del Consell, de 23 de noviembre, de la Generalitat, por la que se regulan los organismos de certificación administrativa (OCA).
- d) La Comunidad Autónoma de **Galicia** mediante la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica, crea **las entidades de**



**certificación de conformidad municipal** (Eccom), autorizadas por la Comunidad Autónoma, para actuar en todo el territorio autonómico para el ejercicio de actuaciones de “certificación, verificación, inspección y control de la conformidad de instalaciones, establecimientos y actividades con la normativa de aplicación en el ámbito municipal” (art.47.1) En sus actuaciones podrán emitir certificados, actas, informes y dictámenes, que podrán ser asumidos por la Administración pública competente (art. 49.2). La autorización exigida a estas entidades se justifica en la exposición de motivos de esa ley del siguiente modo: “Habida cuenta de que el cometido de las entidades de certificación de la conformidad ha de llevarse a cabo con un elevado nivel de calidad y de profesionalidad, que deben regirse conforme a los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia, que su labor tendrá efectos para los ciudadanos y que su funcionamiento y actos estarán bajo el control de la Administración, está justificado por razones de interés general que su actividad esté sometida a autorización administrativa previa en las condiciones contempladas en el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, estableciéndose para ello requisitos objetivos que garanticen la no discriminación y la proporcionalidad”.

En el caso de la Comunidad de Madrid ya se había contemplado la posibilidad de la actuación de entidades privadas colaboradoras en el ámbito del urbanismo antes de la LMULCS, a través de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, cuya disposición adicional 2.<sup>a</sup> regula la “**colaboración de entidades privadas en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación, inspección y control en el ámbito urbanístico**”, que fue objeto de desarrollo reglamentario mediante la Orden 639/2014, de 10 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regulan las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación y control en el ámbito urbanístico.

Dicho régimen se ha aplicado de forma efectiva en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid desde 2010, y también lo han hecho conforme a su propia normativa el



Ayuntamiento de Barcelona, la Generalitat de Valencia y la Comunidad Autónoma de Galicia, entre otros.

Por último, tal y como se viene destacando por la mayoría de los expertos, **el diálogo continuo y la colaboración público-privada a nivel sectorial son herramientas fundamentales para encontrar soluciones a la grave crisis económica** provocada por la COVID-19, que sin duda encuentran en materia de control o inspección de las actividades de uso del suelo y edificación un campo para su aplicación plena. Efectivamente, la complejidad de los procedimientos administrativos y el número elevado de solicitudes que se formulan impiden a los ayuntamientos su resolución en plazo, generando demoras e ineficacias administrativas lesivas para los intereses de las empresas y perjudiciales para el impulso de la economía en su conjunto, por lo que convendría que la legislación del suelo de la Comunidad de Madrid respaldara e impulsara la colaboración público-privada en dicha materia.

### 3.1.7. Conclusiones.

Como conclusiones de esta parte que nos pueden servir de referente para la valoración de la norma proyectada, podemos destacar las siguientes:

El nuevo régimen de intervención administrativa en el ámbito de las actuaciones de uso del suelo y de la edificación establecido en la legislación básica estatal, en concreto, en la LGUM y en el TRLSRU, exigen la modificación parcial de la LS, a fin de incorporar el correspondiente “juicio de necesidad y proporcionalidad” determinando las actuaciones que deben quedar sujetas a licencia previa o a un control administrativo posterior mediante la técnica de las declaraciones responsables.

Este juicio se ha efectuado parcialmente por el TRLSRU, plasmado en su artículo 11, que determina una serie de actuaciones que se sujetan en todo caso a un control administrativo previo mediante licencia y al régimen del silencio administrativo negativo y, además, permite la aplicación de la declaración responsable respecto de las licencias de primera ocupación y funcionamiento de las edificaciones,



remitiéndose al legislador autonómico para la realización del dicho juicio sobre las demás actuaciones.

Corresponde, por lo tanto, al legislador de la Comunidad de Madrid la realización del juicio de necesidad y proporcionalidad conforme a los parámetros expuestos en los artículos 16 y 17 LGUM y en el artículo 11 TRLSRU, que es lo que efectivamente se realiza en la propuesta normativa objeto de este informe y que se decanta por el sistema de intervención administrativa posterior mediante la técnica de la declaración responsable.

Esta técnica no implica la eliminación de la intervención o control administrativo sobre las actuaciones declaradas, sino que dicho control debe realizarse con posterioridad a su inicio, con la facilidad de agilizar su puesta en marcha e impulsar la actividad económica, tan necesaria en las circunstancias actuales como especifica la exposición de motivos del anteproyecto de ley.

Dicho control posterior ha de realizarse a través del correspondiente procedimiento administrativo, como ya se ha destacado en la legislación sectorial en materia de comercio minorista, que ha de definirse en sus líneas generales por el legislador autonómico y su concreción y desarrollo por las entidades locales en sus ordenanzas. En particular, el legislador autonómico habrá de establecer al menos las garantías de los ciudadanos frente a la actuación administrativa de control posterior y el esquema general del procedimiento para su realización, que garantice la seguridad jurídica necesaria respecto de las actividades declaradas.

Por último, convendría impulsar el sistema de colaboración público-privada en el ámbito de la intervención o control administrativa de las actuaciones de uso del suelo y edificación, a fin de resolver definitivamente las demoras que se producen en la resolución de las solicitudes de licencias urbanísticas, derivada del elevado número de solicitudes que se formulan, particularmente en los municipios grandes, y de la complejidad del procedimiento administrativo para su resolución en plazo, lo que sin duda facilitará el desarrollo de la actividad económica y de la eficacia administrativa.



### 3.2 Rango de la propuesta normativa, congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea y con otras que se estén elaborando en la Comunidad de Madrid.

El artículo 26.1.4 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero, atribuye a la Comunidad de Madrid, la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

La competencia para la aprobación del anteproyecto de ley por el Consejo de Gobierno está prevista en el artículo 21.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Se trata, por lo tanto, de un anteproyecto de ley para cuya aprobación es competente el Consejo de Gobierno y puede afirmarse que, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el resto de este informe, su rango y naturaleza, se adecúan al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

La propuesta normativa no fue incluida en el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para 2020 aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2019.

### 3.3. Principios de buena regulación.

Los párrafos tercero a undécimo del apartado primero de la exposición de motivos se dedican a justificar el cumplimiento de los principios de buena regulación de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 129 de la LPAC, mencionado los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

El último párrafo, el undécimo, recoge un resumen de cada uno de estos principios mencionados cuando señala que:

Así, se cumple con los principios de necesidad y eficacia, ya que la situación socioeconómica actual precisa de elementos jurídicos que fomenten una mayor competitividad y productividad; el principio de proporcionalidad, al realizar una modificación en la Ley y no la tramitación de una reforma dada jurídica y; finalmente, el principio de eficiencia se podrá observar con la aplicación de esta ley, al permitir una dinamización económica con la simplificación en la tramitación administrativa, manteniendo la seguridad jurídica.



Cada uno de los principios mencionados se justifican en párrafos anteriores diferenciados, por lo que se considera innecesario y se sugiere incluir en el párrafo dedicado individualmente a cada principio todos los argumentos que se consideren necesarios para justificar la adecuación de norma a los mismos.

### 3.4. Calidad técnica.

#### 3.4. a) Observaciones formales.

(i) Como indica la MAIN se cambia la denominación de las secciones en que se divide el capítulo III del título IV. Sin embargo, esto no se especifica con tanta claridad en el anteproyecto de ley.

Actualmente la LS denomina el título IV “Intervención municipal en actos de uso del suelo, construcción y edificación”, y dentro de él denomina a la sección 1ª “*Requisitos de la construcción y edificación y uso del suelo*” (artículos 151 y 152) y la sección 2ª “*Intervención municipal en actos de construcción y edificación y uso del suelo*” (artículos 153-161).

El anteproyecto de ley propuesto inserta la sección 1ª con la denominación “Intervención municipal en actos de uso del suelo, construcción y edificación” y la sección 2ª “Intervención de otras Administraciones Públicas en actos de uso del suelo, construcción y edificación”.

Si lo que se pretende es modificar estas denominaciones, debe recogerse esta modificación en un apartado específico que incluya las nuevas denominaciones.

(ii) Se sugiere también, desde un punto de vista formal, que la redacción del artículo único se realice conforme a la regla 56 de las Directrices de técnica normativa, de modo que, el texto que se propone para cada una de las modificaciones propuestas debe ir en párrafo aparte, entrecomillado y sangrado, para destacar que se trata del nuevo texto.

(iii) Por su parte, conforme a la regla 57 de las Directrices, en los apartados en que se divide el artículo único, que recogen cada una de las modificaciones, no es



necesario incluir la referencia a la LS, ya que se especifica al inicio que lo que se está modificando es solo la ley del suelo, por lo que únicamente es necesario insertar la referencia al precepto que se modifica.

Así, por ejemplo, el apartado uno quedaría redactado como sigue:

**Uno.** El artículo 151 queda redactado en los siguientes términos:

(iv) Se recoge repetida la disposición derogatoria, por lo que se sugiere eliminar la última disposición del anteproyecto de ley propuesto:

**Disposición derogatoria única.** *Derogación por incompatibilidad.*

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta Ley.

(v) En la disposición final segunda, que establece la entrada en vigor, debe sustituirse la expresión “al día siguiente al de su publicación” por “el día siguiente al de su publicación”, conforme a la regla 43 de las Directrices.

### 3.4.b) Exposición de motivos.

Considerando la evolución normativa en materia de intervención administrativa en las actividades de uso del suelo y edificación, principalmente, la LGUM y el TRLSRU, según se ha explicado, proponemos la siguiente redacción alternativa a los párrafos 3 a 6, con la finalidad de destacar o incluir los principios fundamentales de ambas:

Estos principios fueron acogidos y aplicados por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, a través del reconocimiento del principio de libre acceso a las actividades económicas, entre las que se incluyen las actividades de uso del suelo y edificación, de modo que los controles administrativos mediante licencias y declaraciones responsables deberán justificarse en los correspondientes juicios previos de necesidad y proporcionalidad conforme se determina en dicha ley.

Posteriormente, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, estableció en su artículo 11, con el carácter de legislación básica, al menos, dos parámetros regulatorios a observar en el ámbito específico de las actividades de uso del suelo y edificación. De un lado, el apartado tercero dispone que todo acto de edificación requiere de “*conformidad, aprobación o autorización administrativa*”, lo que supone que la legislación autonómica puede determinar las técnicas de control administrativo que estimen adecuadas con fundamento en el necesario juicio de necesidad y



proporcionalidad; y de otro, el apartado cuarto expresa el resultado de ese juicio realizado por el Estado en el que se concluye el sometimiento a licencia urbanística de determinadas actuaciones, en particular, las “*obras de edificación, construcción e instalaciones de nueva planta*”.

A la vista de lo anterior, y observando la actual regulación que la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 2001 establece respecto de la intervención administrativa en el ámbito de las actividades de uso del suelo y edificación, resulta imprescindible acometer su actualización para afrontar con eficacia y eficiencia los nuevos retos del siglo XXI, adaptándolo a la senda marcada por la legislación estatal básica descrita, que reconduce la utilización de la técnica autorizatoria previa a los supuestos en los que así lo exijan los mencionados principios de necesidad y proporcionalidad, lo que supone la reducción de gran número de licencias urbanísticas existentes en la actualidad y su sustitución por un sistema de intervención administrativa posterior a través de las declaraciones responsables, con la consolidación de la colaboración pública-privada en este ámbito como garantía de su eficacia, particularmente, en los municipios que han de gestionar un elevado número de solicitudes.

### 3.4.c) Articulado.

A fin de facilitar la exposición de las observaciones al articulado reproducimos al inicio en cada una de ellas el texto del apartado analizado.

#### (i) **Artículo 151.** *Títulos habilitantes de naturaleza urbanística.*

1. Los actos de transformación, construcción, edificación, uso del suelo, subsuelo y del vuelo requerirán, para su lícito ejercicio, de licencia urbanística, orden de ejecución o declaración responsable urbanística, de conformidad con lo establecido en esta ley, sin perjuicio de las demás intervenciones públicas exigibles por la legislación que les afecte.

Respecto de lo dispuesto en este apartado, nos parece suficiente y más simplificada la expresión empleada en la redacción del actual artículo 151 LS que comprende “los actos de uso del suelo, construcción y edificación para la implantación y el desarrollo de actividades”, en vez de la propuesta de “actos de transformación, construcción, edificación, uso del suelo, subsuelo y del vuelo”, pues obviamente, “los actos de uso del suelo, construcción y edificación” pueden realizarse tanto en el subsuelo como en el vuelo de acuerdo con lo que disponga al respecto el planeamiento urbanístico, sin que sea necesario su mención expresa.



A fin de simplificar la terminología, entendemos que las referencias a las licencias urbanísticas y declaraciones responsables urbanísticas que se realizan a lo largo del texto del anteproyecto de ley pueden sustituirse por la expresión “licencias y declaraciones responsables urbanísticas”, de modo que en este apartado puede decirse “orden de ejecución, licencia o declaración responsable urbanística”.

2. La licencia urbanística y la declaración responsable tienen por finalidad el sometimiento al control municipal de los actos señalados en el apartado anterior y a tales efectos se entiende por:

a) Licencia urbanística, el acto administrativo reglado por el que el órgano municipal competente conforme a la legislación sobre régimen local autoriza a cualquier persona para realizar una actuación de transformación, construcción, edificación o uso del suelo, subsuelo o el vuelo, expresando el objeto de esta, las condiciones y los plazos de ejercicio conforme a lo establecido en la normativa aplicable.

b) Declaración responsable en materia de urbanismo, el documento en el que el interesado de una actuación urbanística manifiesta de forma clara y precisa al órgano municipal competente conforme a la legislación sobre régimen local, que cumple los requisitos exigidos en la normativa urbanística y sectorial vigente para la realización de dicha actuación, que dispone de la documentación acreditativa del cumplimiento de los anteriores requisitos y que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, comprometiéndose a mantener dicho cumplimiento durante el tiempo que dure la realización del acto objeto de la declaración.

Respecto de este apartado segundo, que introduce las definiciones de licencia urbanística y declaración responsable en materia de urbanismo, se propone la siguiente redacción alternativa al primer párrafo:

2. La licencia y la declaración responsable urbanística tienen por finalidad el sometimiento de los actos señalados en el apartado anterior al control previo o posterior municipal, respectivamente, y a tales efectos se entiende por:

Asimismo, conforme a las observaciones formuladas al apartado anterior, sugerimos la revisión de los textos de las letras a) y b), además, la expresión “órgano municipal competente conforme a la legislación sobre régimen local”, puede sustituirse por “el ayuntamiento”, es decir, “la licencia urbanística es la resolución del ayuntamiento por la que se autoriza...”, pues las competencias sobre la gestión y ejecución urbanística referidas en el artículo 25.2.a) LRBRL se atribuyen a los municipios y, en particular, el otorgamiento de licencias corresponde al alcalde en los municipios de régimen



común conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1.q) LRBRL y a la Junta de Gobierno en los municipios de gran población conforme a lo dispuesto en el artículo 127.1.e) LRBRL, salvo que la legislación sectorial se la atribuya expresamente a otro órgano, que no es la finalidad del apartado comentado.

En la letra b) donde se dice “declaración responsable en materia de urbanismo” puede decirse “declaración responsable urbanística”.

(ii) **Artículo 152.** *Actos sometidos a licencia urbanística.*

El artículo 152 del anteproyecto de ley establece que únicamente estarán sujetos a licencia urbanística cinco tipos de actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo, subsuelo o el vuelo. **Se trata de una relación cerrada que efectúa una importante reducción desde el punto de vista numérico, frente a los veintiún supuestos del vigente artículo 151 de la LS, en coherencia con el objeto de la reforma propuesta.**

**A continuación, se analizan cada uno de estos supuestos con la finalidad de contribuir a la precisión de su definición.**

- Movimientos de tierra, excavaciones, explanaciones y terraplenado:
  - a) Los movimientos de tierra, excavaciones, explanaciones y terraplenado en cualquier clase de suelo cuando no formen parte de un proyecto de urbanización o edificación autorizado.

Como apuntamos en el punto 3.1.3.2 de este informe, el origen de este apartado se encuentra en el vigente artículo 11.4.a) TRLSRU, que establece que serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:

- Movimientos de tierras, explanaciones, **parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.**

Sobre este supuesto, la STC 143/2017, en su FJ 23, estableció que el Estado carecía de competencias para establecer con carácter básico la obligatoriedad del silencio



administrativo (y por lo tanto de la licencia) en los supuestos señalados en negrita por los siguientes motivos:

El apartado a) contempla, a su vez, dos supuestos: por una parte, los movimientos de tierra y explanaciones que sean independientes de proyectos urbanización, edificación o construcción –en cuyo caso seguirán el régimen previsto para estos–; y, por otra parte, la parcelación, segregación u otros actos de división de fincas no incluidas en un proyecto de reparcelación.

La regulación del silencio negativo no será inconstitucional en el caso de los movimientos de tierra y explanaciones al amparo de la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente, dada la necesidad de preservar los valores propios del medio rural. Por el contrario, la exigencia de silencio negativo en lo relativo a la división de fincas, cuya finalidad no es otra que comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas para su división, ya sea en suelo rural o urbanizado cuando no hay necesidad de equidistribución, vulnera las competencias autonómicas. Al carecer el Estado de título competencial, este inciso del apartado a) es inconstitucional. Lo propio sucede con el artículo 11.4 a) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que lo reproduce.

El anteproyecto de ley, por lo tanto, incluye un supuesto de licencia que viene exigido por la ley estatal básica: “los movimientos de tierra y explanaciones”. Se trata de un supuesto ya recogido en la vigente redacción del artículo 151.h) de la LS (aunque allí no se utiliza el término “terraplenado sino el de “obras de desmonte”).

Al tratarse de actuaciones en las que **la exigencia de licencia viene impuesta por la legislación básica, su inclusión en este artículo es plenamente adecuada**, sin ser necesaria una adicional justificación de su necesidad y proporcionalidad, sin perjuicio de que pueda incorporarse en la MAIN una somera explicación sobre las variaciones terminológicas incluidas en ese apartado.

De igual modo, se sugiere eximir de la licencia a los movimientos de tierras que no solo “formen parte de un proyecto de urbanización o edificación autorizado”, sino también de otros tipos de instrumentos o proyectos que a su vez sean objeto de control previo.

No obstante, cabe también la posibilidad de incluir los demás supuestos, los marcados en negrita, respecto de los cuales el TC ha dicho que no constituyen propiamente legislación básica, cuando el juicio de necesidad y proporcionalidad que



realice la Administración de la Comunidad de Madrid concluya sobre la necesidad del sometimiento previo a licencia de las obras de parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.

- **Actos de edificación y uso del suelo:**

b) Los actos de edificación y uso del suelo, subsuelo y vuelo que, con arreglo a la normativa general de ordenación de la edificación, precisen de proyecto, salvo los sujetos a declaración responsable recogidos en el artículo 155 de esta Ley.

El artículo 152.1.b) del anteproyecto de ley refunde en una sola, al referirse a las obras de edificación de acuerdo con la LOE, lo que la vigente redacción del artículo 151.1 LS, recoge en dos letras diferenciadas:

b) Las obras de edificación, así como las de construcción e implantación de instalaciones de toda clase de nueva planta.

c) Las obras de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación de edificios, construcciones e instalaciones ya existentes, cualquiera que sea su alcance, finalidad y destino.

Como apuntamos en el punto 3.1.3.2 de este informe, el origen de este precepto se encuentra en el vigente artículo 11.4.b) TRLSRU, que serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:

b) Las obras de edificación, **construcción e implantación de instalaciones** de nueva planta.

Sobre este supuesto, la STC 143/2017, en su FJ 23, estableció que el Estado carecía de competencia para establecer con carácter básico la obligatoriedad del silencio administrativo (y por lo tanto de la licencia) en los supuestos señalados en negrita por los siguientes motivos:

El apartado b) regula «las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta», con independencia de la situación del suelo. En el caso de la edificación, la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, establece una serie de requisitos básicos de la edificación destinados a garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente (art. 3), al amparo del artículo 149.1.16, 21, 23 y 25 CE (disposición final primera), los mismos títulos que amparan al Estado para determinar, como especialidad *ratione materiae*, el



carácter negativo del silencio de la autorización que exige para este tipo de uso del suelo. No cabe llegar, sin embargo, a la misma conclusión en lo que se refiere a otras construcciones e instalaciones que carecen del carácter de edificación, excluidas, en consecuencia, de la Ley de ordenación de la edificación. En estos casos, cuando la construcción o implantación tiene lugar en suelo urbano o urbanizable, la autorización se limitará a verificar la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico vigente. En el caso del suelo rural, además de la verificación de legalidad, concurre la finalidad prevista en la legislación de preservar sus valores medioambientales. Es, por ello, que la regulación del silencio negativo *no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, en los supuestos de «construcción e implantación de instalaciones» contemplado en el apartado b) pero solamente cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida*. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo. Interpretación de conformidad que debe extenderse también al artículo 11.4 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

El TC estableció, por lo tanto, que **era constitucional que el Estado estableciera con carácter básico el silencio administrativo negativo** (y por lo tanto la exigencia de licencia) **en las obras y actos de edificación**, tal y como vienen definidas en la LOE, **así como en otro tipo de obras sin carácter de edificación realizadas en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida**.

La redacción propuesta al artículo 152.1.b) efectúa dos remisiones normativas: la primera a la legislación de ordenación de la edificación para determinar las actuaciones que precisan de proyecto, y la segunda al artículo 155 del propio anteproyecto de ley.

Respecto a la primera remisión, el artículo 2 de la LOE establece, con carácter básico la definición de los actos de edificación, sometiendo todos los que tienen ese carácter a la necesidad de elaboración de un proyecto.

#### Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

- a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.
- b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte



terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.

c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.

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) 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.

3. Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio.

Respecto a la segunda remisión, el artículo 155.1 recoge tres supuestos que guardan relación temática con lo regulado en el artículo 152.1.b) y en los que no se exige la solicitud de licencia sino la presentación de declaración responsable:

a) Las 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) Las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación 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, y que no requieran la redacción de un proyecto de obras de conformidad con lo dispuesto por la legislación estatal de ordenación de la edificación.

e) La realización de obras y el ejercicio de actividades comerciales y servicios sujetos al ámbito de aplicación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, así como de la Ley 2/2012, de 12 de junio, de dinamización de la actividad comercial en la Comunidad de Madrid.



A la vista de todos estos antecedentes normativos y jurisprudenciales se pueden extraer las siguientes conclusiones sobre la redacción propuesta para el artículo 152.1.b) del anteproyecto de ley:

- La exigencia de licencia para los actos de edificación que requieren proyecto es una exigencia de la normativa básica estatal y, por lo tanto, **su inclusión en este precepto es adecuada y no requiere una adicional justificación de su necesidad y proporcionalidad**. Este tipo de proyecto suele conocerse como “proyectos de obras de edificación” o “proyectos de edificación”, para diferenciarlos de otras actuaciones u obras distintas de las de edificación respecto de las cuales también exige la legislación sectorial una memoria técnica o un proyecto a secas.

- Ninguno de los mencionados supuestos del artículo 155, para los que se establece la presentación de declaración responsable, requiere de proyecto de obras de edificación (así se establece, por ejemplo, en el artículo 2.2 de la LOE para las construcciones de escasa entidad y para las intervenciones que no alteran la configuración arquitectónica del edificio o en el artículo 3 LMULCS respecto a las obras en locales comerciales). En realidad, en nuestra opinión, ningún supuesto de obras de edificación del citado artículo 2 LOE al que se le exija proyecto podría eximirse de la solicitud de licencia porque, como se ha expuesto, ello viene exigido con carácter básico por el artículo 11 TRLSRU.

- Tala de árboles y vegetación arbustiva:

c) Las talas y el trasplante de árboles, de masas arbóreas o de vegetación arbustiva.

Con esta redacción el artículo 152.1.c) del anteproyecto de ley mantiene una continuidad parcial con la norma vigente, que en su artículo 151.1.ñ) exige la presentación de licencia para:

ñ) La tala de masas arbóreas, de vegetación arbustiva o de árboles aislados que, por sus características, puedan afectar al paisaje o estén protegidos por la legislación sectorial correspondiente.



Como apuntamos en el punto 3.1.3.2 de este informe, el origen de este precepto se encuentra en el vigente artículo 11.4.d) TRLSRU, que establece que, serán expresos, con silencio administrativo negativo:

**d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística** y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.

Sobre este supuesto, la STC 143/2017, en su FJ 23, estableció que el Estado tenía competencia para establecer con carácter básico la obligatoriedad del silencio administrativo (y por lo tanto la exigencia de licencia) en la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva, pero no en suelo urbano:

Por último, el apartado d) contempla también dos supuestos que exigen un pronunciamiento diferenciado. Por una parte, la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística, en la medida en que se realiza sobre suelos cuya finalidad es convertirse en ciudad, nos remite de nuevo a un control de legalidad y adecuación al instrumento de planeamiento que rige dicha operación transformadora, sin que ello deba suponer una preterición total de los valores ambientales. En consecuencia este inciso resulta inconstitucional, al carecer el Estado de título competencial para fijar el sentido del silencio administrativo. También lo es, por tanto, el mismo inciso del artículo 11.4 d) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por otra parte, la tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que se derive de la legislación de protección del dominio público tiene su encaje en la competencia estatal de procedimiento administrativo común, ex artículo 149.1.18 CE.

Por lo tanto, en el artículo 151.1.c) del anteproyecto ley, se incluye la exigencia de licencia en determinados supuestos en los que viene exigido por la legislación básica del Estado (las talas y el trasplante de árboles, de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terreno rural o cuando así lo exija la normativa básica de dominio público), pero también, más allá de esa exigencia, incluye esa exigencia de licencia para talas y trasplantes sin excluir ningún tipo de suelo o de característica específica del arbolado en cuestión. Esta exigencia de licencia es, parece, incondicional, proponiendo incluso sustituir la referencia a la vigente exigencia de licencia para la tala de “árboles aislados que, por sus características, puedan afectar al paisaje o estén protegidos por la legislación sectorial correspondiente” por la más general de “árboles”.



La **exigencia de licencia en las talas de arbolado es general** en la legislación urbanística autonómica, **pero suele delimitarse en atención a determinados criterios, limitándola, a las masas arbóreas protegidas por los instrumentos de planeamiento** [169.1.g). Ley Andaluza; artículo 207.1 t) Ley del País Vasco], a las incluidas en **espacios de alto valor paisajístico o a paisajes protegidos** [TR Aragón 226.2.e)], a las realizadas en Suelo urbano (artículo 97.1 de la Ley de Castilla y León; artículo 162. d) Ley extremeña] **o las realizadas en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y cuando la tala se derive de la legislación de protección del dominio público** [artículo 213.d) Ley valenciana, artículo 187. 1 i) y Artículo 187 ter d)].

La Comunidad de Madrid, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas debe efectuar y reflejar en la MAIN el juicio de necesidad y de proporcionalidad para incluir estos actos dentro de los que es exigible la licencia, especialmente en los supuestos que suponen una exigencia adicional sobre la establecida actualmente.

Se sugiere acotar la exigencia de licencia en las talas de arbolado, como hacen algunas de las mencionadas normativas autonómicas, por ejemplo, a las realizadas en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y cuando la tala se derive de la legislación de protección del dominio público.

- Ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares:

d) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes, en cualquier clase de suelo.

El artículo 152.1.d) del anteproyecto de ley, manteniendo una línea de continuidad con lo ahora establecido en el artículo 151.1.m) de la vigente LS, exige la solicitud de licencia para:

m) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, provisionales o permanentes.

Como apuntamos en el punto 3.1.3.2 de este informe, el origen de este precepto se encuentra en el vigente artículo 11.4.c) TRLSRU, que establece que, serán expesos, con silencio administrativo negativo:



c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

Sobre este supuesto, la STC 143/2017, en su FJ 23, estableció que el Estado tenía competencia para establecer con carácter básico la obligatoriedad del silencio administrativo (y por lo tanto la exigencia de licencia) en la ubicación de casas prefabricadas en suelo rural, pero no en suelo urbano:

Por la misma razón, el apartado c) que se refiere a «la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes», con independencia de la situación del suelo, no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, solamente cuando la ubicación se lleve a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida. Esta interpretación de conformidad también se llevará al fallo y también ha de aplicarse al artículo 11.4 c) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

Por lo tanto, en el artículo 151.1.d) del anteproyecto de ley, se incluye la exigencia de licencia en determinados supuestos en los que viene exigido por la legislación básica del estado (la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida), pero también, más allá de esa exigencia, incluye esa exigencia de licencia cuando se ubiquen en suelo urbano o en transformación.

La Comunidad de Madrid, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas debe efectuar y reflejar en la MAIN el juicio de necesidad y de proporcionalidad para la sujeción de esos actos a intervención administrativa previa mediante licencia.

A la hora de realizar este juicio **puede valorarse el hecho de que la redacción propuesta parece ser la coincidente con la práctica totalidad de la legislación urbanística autonómica**, [Andalucía artículo 169.1.e); Castilla y León artículo 97.1.m); Extremadura artículo 147.1.n); Valencia artículo 213.c); Aragón artículo 226.2.f); País Vasco artículo 207.1.n)<sup>5</sup>].

---

<sup>5</sup> En Murcia, que establece en su artículo 263.2.a) que será exigible licencia en “Los establecidos en la legislación básica estatal en materia de suelo y ordenación de la edificación” no parece quedar establecida la necesidad de licencia de instalaciones provisionales en suelo urbano.



- Obras y usos provisionales:

e) Las obras y los usos provisionales que se regulan en esta Ley.

El artículo 152.1.e) del anteproyecto de ley, mantiene, también en este caso, una línea de continuidad con lo ahora establecido en el artículo 151.1.d) de la vigente LS, que exige la solicitud de licencia para:

d) Las obras y los usos que hayan de realizarse con carácter provisional.

Este precepto debe ponerse en relación con el vigente artículo 20.1.b) de la LS donde se establece que, dentro de las actuaciones que pueden realizarse en el suelo urbano no consolidado mientras no cuente con ordenación pormenorizada por el planeamiento se encuentran:

Los usos, construcciones, edificaciones e instalaciones de carácter provisional que no estén expresamente prohibidas por la legislación sectorial ni por el planeamiento, los cuales habrán de cesar en todo caso y ser demolidas, sin indemnización alguna, cuando lo acordare la Administración urbanística. Las licencias o autorizaciones que se concedan con estas condiciones, deberán ser aceptadas expresamente por el propietario. La eficacia de las licencias quedará condicionada en todo caso a la prestación de garantía por importe mínimo de los costes de demolición y desmantelamiento, así como de inscripción en el Registro de la Propiedad del carácter precario de los usos, las obras y las instalaciones.

Pese a que no es una exigencia de la normativa básica, **al mostrar una continuidad con la normativa vigente, no se considera necesaria una justificación adicional al carácter necesario y proporcional de la licencia** en este supuesto.

(iii) Otro aspecto destacable de la modificación propuesta es la eliminación de la posibilidad que ahora permite la redacción vigente del artículo 151.1.t) LS de exigir licencia para “[I]os demás actos que señalen los instrumentos de planeamiento urbanístico”.

Respecto de esta modificación se sugiere su justificación en la MAIN, pues parece que tiene cierta razón de ser que en el marco de lo establecido en la LS los municipios conserven la facultad de realizar, con carácter excepcional, el juicio de necesidad y proporcionalidad para determinados supuestos y concluir sobre la conveniencia de



someterlo a licencia previa si concurre alguna de las razones de interés general expuestas en el artículo 84 *bis* LRBRL.

(iv) El vigente artículo 151 LS exige licencia para determinadas actuaciones que no se mencionan expresamente en la redacción que propone el anteproyecto de ley para ningún grado de intervención. Son, en concreto, los siguientes:

- i) La extracción de áridos y la explotación de canteras.
- j) La acumulación de vertidos y el depósito de materiales ajenos a las características propias del paisaje natural que contribuyan al deterioro o degradación del mismo.
- l) La apertura de caminos, así como su modificación o pavimentación.
- n) La instalación de invernaderos o instalaciones similares.
- q) La instalación de tendidos eléctricos, telefónicos u otros similares y la colocación de antenas o dispositivos de telecomunicaciones de cualquier clase.
- r) La construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, vías públicas o privadas y, en general, cualquier tipo de obras o usos que afecten a la configuración del territorio.
- s) Los actos de construcción, edificación e intervención consistente en ampliación, mejora, reforma, modificación o rehabilitación de las instalaciones existentes, en los aeropuertos y estaciones destinadas al transporte terrestre, salvo lo dispuesto por la legislación estatal.

Considerando la importancia de algunos de esos supuestos, y a fin de incrementar la seguridad jurídica y facilitar la transición al nuevo régimen de títulos habilitantes, se sugiere su mención específica entre los supuestos de declaraciones responsables si es que el juicio de necesidad y proporcionalidad justifica su sujeción a este sistema de intervención administrativa, o bien, en su caso, entre los de licencias, pues algunos de ellos tiene la suficiente importancia para ser expresamente mencionados en uno u otro sistema de control.

(v) **Artículo 153.** *Régimen y alcance de las licencias urbanísticas.*

Respecto a la regulación contenida en este artículo, hemos de referirnos al apartado 3 que señala respecto de la licencia que:



3. Su obtención, legítima al interesado para la realización de la actuación urbanística desde la fecha en que se dicte el correspondiente acto administrativo, sin perjuicio de la notificación y de los efectos que se derivan de la misma con arreglo a la legislación de procedimiento administrativo común.

De acuerdo con lo expuesto en este apartado parece que se habilita al inicio de las actuaciones sometidas a licencia desde el momento en que se dicte la resolución positiva correspondiente, sin perjuicio de la notificación posterior y de los efectos que se deriven de la misma, lo que nos plantea la duda de cómo puede conocerse por parte del interesado el contenido de dicha resolución si no es a través de su notificación que es, por otra parte, el documento administrativo que otorga al interesado la certeza de su contenido y de las posibles limitaciones que se establezcan a la actuación solicitada.

Por su parte, el artículo 154.4 respecto del “Procedimiento de las licencias urbanísticas” precisa que “las solicitudes de licencia urbanística deben ser resueltas y notificadas a los interesados dentro del plazo máximo de tres meses [...]”.

Lo que, a su vez, concuerda con lo dispuesto en el artículo 21.2 de la LPAC respecto de la obligación de resolver y notificar dentro del plazo establecido para dicho procedimiento:

2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

En definitiva, la redacción de ambos artículos de la LS puede generar dudas respecto al momento en que el interesado puede entender que está autorizado para comenzar la actividad objeto de licencia, si desde que se “ha dictado el acto” o desde que conoce de esta autorización a través de la notificación de la licencia conforme a lo dispuesto en la LPAC, pues la eficacia de la resolución de la licencia queda condicionada por su notificación, lo que también es importante a efectos del cómputo de los plazos de inicio y terminación de las obras establecidos en el artículo 159 del anteproyecto de ley, cuyo incumplimiento supone la caducidad de la licencia. Por todo ello, se sugiere la revisión de la redacción de dicho apartado 3 a efectos de lograr una mayor seguridad evitando las dudas expuestas y una posible contradicción con lo establecido en la LPAC.



(vi) **Artículo 154.** *Procedimiento de las licencias urbanísticas.*

Respecto de este artículo se destacan las siguientes observaciones:

- El apartado 1 dispone que:

1. Las licencias urbanísticas se sujetarán al procedimiento establecido en la normativa sobre régimen local y en las ordenanzas municipales.

En nuestra opinión, considerando que el otorgamiento de las licencias urbanísticas corresponde a los ayuntamientos parece razonable el reconocimiento de la potestad para definir el procedimiento para su resolución. Por otra parte, la legislación de régimen local, en particular, la LRBRL no regula dicho procedimiento, pues es competencia del legislador sectorial, en este caso, a la LS de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con ello, sugerimos como redacción alternativa la siguiente redacción:

1. Las licencias urbanísticas se sujetarán al procedimiento establecido en la presente ley y en las ordenanzas municipales.

- En coherencia con lo anterior, resulta igualmente innecesario el primer inciso del apartado 2 en el que se dice “Además de lo dispuesto por la legislación de régimen local...”, pudiendo quedar redactado así:

2. Las licencias urbanísticas se otorgarán conforme a las siguientes reglas:

- El apartado 4 establece:

4. Las solicitudes de licencia urbanística deben ser resueltas y notificadas a los interesados dentro del plazo máximo de tres meses. Dicho plazo empieza a computar desde la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro municipal con la documentación completa y se interrumpe en los casos previstos en la legislación ambiental y de procedimiento administrativo común. En especial, cuando para el otorgamiento de la licencia sea necesario solicitar informe preceptivo de otra Administración, la suspensión no podrá exceder de tres meses y si transcurridos éstos no se hubiera evacuado el informe, proseguirá el procedimiento.

Este apartado nos plantea la duda del momento temporal en que se inicia el cómputo del plazo para la resolución de la solicitud de licencia y su notificación, pues se refiere no al momento de su presentación en el registro del ayuntamiento competente, sino, al momento en que se presente con la documentación completa, cuando de acuerdo



con lo dispuesto en el artículo 21.3.b) LPAC el plazo de los procedimientos administrativos empiezan a computar desde el momento en que la solicitud tenga entrada en el registro del órgano administrativo competente, con independencia de que el contenido de la solicitud y la documentación requerida esté completa o no.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

[...]

b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

En el caso de que la solicitud o su documentación no esté completa o presente omisiones, el artículo 68 LPAC exige a la administración que requiera al interesado las subsanaciones que correspondan en el plazo de diez días:

1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.

Siendo este requerimiento uno de los supuestos que permite suspender el plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución conforme al artículo 22.1.a) LPAC:

1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 68 de la presente Ley.

A esta regulación se atiene el anteproyecto de ley cuando señala que este plazo máximo para resolver y notificar se “interrumpe en los casos previstos en la legislación ambiental y de procedimiento administrativo común” (apartado 4) y



cuando prevé, a continuación, el requerimiento para la subsanación de deficiencias (apartado 5).

Por tanto, a fin de resolver las dudas que puedan plantearse se sugiere eliminar la expresión “con la documentación completa”.

(vii) **Artículo 155.** *Actos sometidos a declaración responsable urbanística.*

De forma paralela a la reducción de supuestos en los que se exige licencia urbanística, el anteproyecto de ley incluye un amplio catálogo de supuestos en los que es necesaria la presentación de una declaración responsable, al que además se le otorga el carácter de sistema de intervención administrativa residual respecto de los supuestos no contemplados expresamente en la ley. Sobre ello podemos formular las siguientes observaciones de precisar su contenido y alcance:

- Se recoge distintos supuestos para los que el vigente artículo 151 LS exige un control previo y pasarían a un control posterior mediante la técnica de la declaración responsable.

Son, en concreto, los siguientes:

- a) Las 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) Las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación 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, y que no requieran la redacción de un proyecto de obras de conformidad con lo dispuesto por la legislación estatal de ordenación de la edificación.
- c) La primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas prefabricadas, así como de los edificios e instalaciones en general. [Ver vigente artículo 151.1. f)].
- d) Los actos de agrupación, parcelación, segregación y división de terrenos en cualquier clase de suelo, salvo cuando formen parte de un proyecto de reparcelación debidamente aprobado.
- f) Los cerramientos de parcelas, obras y solares. [Ver vigente artículo 151.1. k)].
- g) Las demoliciones de construcciones y edificaciones existentes, siempre que no dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico,



regulada a través de norma legal o documento urbanístico. [Ver vigente artículo 151.1. e)].

h) La colocación de vallas, rótulos y otros elementos de publicidad exterior visibles desde la vía pública. [Ver vigente artículo 151.1. o)].

i) Los cambios del uso de los edificios e instalaciones, en tanto no tengan por objeto cambiar el uso característico del edificio. [Ver vigente artículo 151.1. g)].

l) La reparación de instalaciones y conducciones en el subsuelo de terrenos que sean suelo urbano. [Ver vigente artículo 151.1. p)].

En ninguno de estos supuestos existe en la normativa básica ninguna disposición que requiera, conforme al juicio de necesidad y proporcionalidad, a la Comunidad de Madrid a mantener para ellos la exigencia de licencia. Sugerimos que en estos supuestos quede reflejado en la MAIN dicho juicio de necesidad y proporcionalidad conforme a lo dispuesto en el artículo 17 LGUM. Dentro de esa justificación puede ser de interés considerar el análisis de las distintas soluciones adoptadas en otras comunidades autónomas.

Especialmente relevante nos parece la justificación de la solución por la que se opta en el caso de las demoliciones (el anteproyecto de ley propone una peculiar declaración responsable con efectos demorados), por razones de seguridad y por la imposibilidad, una vez que ejecutada la demolición, de restituir la situación urbanística a su situación anterior.

En la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas se mantienen las demoliciones como un supuesto donde es exigible licencia [Ver Murcia artículo 264.2.b); Andalucía artículo 169.1.e); Cataluña artículo 187.1.c); Castilla y León artículo 97.1.c); Extremadura artículo 146.1.b); Aragón artículo 226.2.c); País Vasco artículo 207.1.h). Peculiar es la regulación de la Comunitat Valenciana, artículo 213.a), donde se exige una declaración responsable pero acompañada de un certificado de un colegio profesional o un organismo de certificación].

- Por otra parte, se relacionan otros tres supuestos de intervención que no se encuentran mencionados en la vigente redacción de la LS y que someten a control posterior mediante de declaración responsable. Son, en concreto, los siguientes:



- j) Los actos de uso del vuelo sobre construcciones o instalaciones.
- k) La instalación de casetas prefabricadas de menor entidad.
- m) Los trabajos previos a la construcción tales como catas, sondeos o prospecciones.

En ninguno de estos supuestos la legislación básica estatal exige un concreto nivel de intervención administrativa, por lo que sugerimos que en estos supuestos quede reflejado en la MAIN el correspondiente juicio de necesidad y proporcionalidad que justifique su sometimiento a declaración responsable conforme a lo dispuesto en el artículo 17 LGUM.

- El artículo 151.1.e) del anteproyecto de ley establece que será suficiente la presentación de declaración responsable para:

- e) La realización de obras y el ejercicio de actividades comerciales y servicios sujetos al ámbito de aplicación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, así como de la Ley 2/2012, de 12 de junio, de dinamización de la actividad comercial en la Comunidad de Madrid.

Este precepto es consecuencia directa del artículo 3.2 de la LMULCS, no obstante, proponemos la siguiente redacción alternativa:

La realización de obras y el ejercicio de actividades comerciales y servicios en el marco de lo dispuesto en la Ley estatal 12/2012, de 26 de diciembre de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios y en la Ley 2/2012, de 12 de junio, de dinamización de la actividad comercial en la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se omite en el anteproyecto de ley la correspondiente mención al sistema de declaración responsable establecido en la LEPAR respecto del primer funcionamiento u ocupación de los locales y establecimientos donde se realicen espectáculos públicos y actividades recreativas de forma habitual o esporádica, al que nos hemos referido en las consideraciones previas de este informe.

Efectivamente, como se ha apuntado en el apartado 3.1.5.2 de este informe, el primer apartado de la disposición adicional novena de la LEPAR se establece que:

Los locales y establecimientos regulados en la presente Ley necesitarán previamente a su puesta en funcionamiento la licencia municipal de funcionamiento o la declaración responsable del solicitante ante el Ayuntamiento, a elección del solicitante, sin perjuicio de otras autorizaciones que le fueran exigibles.



Los demás apartados de este precepto regulan el contenido de dicha declaración responsable, la documentación que ha de anexársele y el procedimiento que rige su tramitación.

**Se sugiere valorar la inclusión en el anteproyecto de ley de la regulación de la intervención administrativa en esta actividad, a fin de dar una coherencia plena al nuevo sistema de licencias y declaraciones responsables o bien simplemente indicar que el régimen de las declaraciones responsables contenido en la LS lo será sin perjuicio del establecido en la legislación sectorial correspondiente, suprimiéndose en este caso las referencias que se efectúan a las declaraciones responsables en el ámbito del comercio minorista.**

(viii) **Artículo 156.** *Contenido de las declaraciones responsables urbanísticas.*

Como se ha expuesto en las consideraciones previas de este informe (apartado 3.1.1.2), el régimen de las declaraciones responsables se establece en el artículo 69 LPAC como parte de la legislación del procedimiento administrativo común, respecto del cual el Estado ostenta la competencia exclusiva para su regulación ex artículo 149.1.18<sup>a</sup>. Pues bien de esta regulación se deduce, según su apartado 1, que las declaraciones responsables no irán acompañadas de documentación alguna, sino que es el documento “suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente...”, y añade que “las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla”. Por lo tanto, es una característica consustancial a estas declaraciones, el hecho de que se trata de una simple declaración, que no va acompañada de documentación alguna, aunque ciertamente, en determinados casos, la legislación sectorial la exige, aunque ello no es concordante con la idea simplificación y reducción de cargas administrativas que subyace en esta técnica de control administrativo posterior.

En nuestra opinión, **el sistema de las declaraciones responsables se sustenta sobre tres ideas principales:** una, los ayuntamientos deben clarificar los requisitos



exigidos para las actividades sometidas a esta técnica de control posterior; dos, el interesado asume la responsabilidad de su cumplimiento; tres, debe realizarse un control administrativo posterior por la propia entidad local por si sola o con la colaboración de entidades privadas acreditadas descongestionando los atascos que suelen darse en este ámbito. Si se cumplen estos criterios o ideas, **lo razonable y conforme con los principios de simplificación y reducción de cargas es que el ciudadano presente una declaración sin documentación**, y que el control administrativo posterior se efectúe a la mayor brevedad posible a fin de ofrecer la imprescindible seguridad jurídica que la inversión económica demanda y para ello es esencial, particularmente, en los municipios de gran población, establecer un sistema eficiente de gestión pública o de colaboración público-privada para la realización efectiva de dicho control específico.

Realizada esta consideración previa, se pueden realizar las siguientes observaciones:

- Las letras c) y d) coinciden básicamente con lo dispuesto en el artículo 69.1 LPAC por lo que pueden refundirse en una sola letra. Respecto de la letra c) se sugiere sustituir “normativa vigente” por “normativa aplicable”.

c) Manifestación expresa del cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa vigente aplicable y de estar en posesión y a disposición de la administración competente en el caso de ser requerida, la documentación que así lo acredite. Voluntariamente podrán aportarse copias de tales documentos.

d) El compromiso expreso de mantener el cumplimiento de dichos requisitos durante el período de tiempo inherente a la realización de la actuación objeto de la declaración.

- En la letra e) donde dice “títulos habilitantes de otras Administraciones” debería decir “autorizaciones emitidas por otras administraciones”.

- La letra f) se refiere a la aportación de los justificantes de la liquidación de los tributos y demás ingresos de derecho público que correspondan, que normalmente son tributos e ingresos municipales, por lo tanto, se trata de una información que ya obra en poder del ayuntamiento competente, por lo que no sería exigible conforme a lo que se expresa en el apartado 3 de ese precepto en concordancia con lo dispuesto



en el artículo 53.1.d) LPAC. Lo mismo sucede con las autorizaciones emitidas por otras administraciones públicas a la que se refiere la letra e).

e) Copia de los títulos habilitantes emitidos por otras administraciones que, en su caso, fueran exigibles.

f) Justificante de la liquidación de los tributos y demás ingresos de derecho público que correspondan siempre que así este previsto, con carácter previo, en las respectivas ordenanzas fiscales.

- En la letra g) donde dice “y visada cuando así venga exigido por la legislación aplicable”, se sugiere decir “y visada por el colegio profesional competente cuando así lo exija la legislación aplicable”.

g) Documentación técnica suscrita por técnico competente y visada cuando así venga exigido por la legislación aplicable.

(ix) **Artículo 157.** *Régimen y efectos de las declaraciones responsables urbanísticas.*

Este artículo también reproduce, en parte, los contenidos del artículo 69 LPAC lo que en nuestra opinión resulta innecesario, y puede sustituirse por una remisión a lo dispuesto en él, sin perjuicio de la especialidades o particularidades que se pretendan introducir. De acuerdo con esta idea, el precepto puede simplificarse y eliminarse al menos los apartados que coinciden literalmente con algún apartado de ese artículo, por ejemplo, los apartados 1, 5 y 8.

- En el párrafo primero se dispone que:

1. La formalización ante el órgano competente municipal de la declaración responsable urbanística cuyo contenido y objeto sea conforme a la legalidad urbanística, habilita al interesado para el ejercicio de la actuación pretendida desde el día de su presentación, sin perjuicio de las funciones municipales de comprobación, control e inspección tanto de los requisitos habilitantes para el ejercicio de la actuación como de la adecuación de lo ejecutado al contenido de la declaración presentada.

Como se ha argumentado, respecto de este apartado se sugiere la siguiente redacción alternativa:

El régimen y efectos de la declaración responsable urbanística es el establecido en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo



Común de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de la especialidades establecidas en esta ley.

La declaración responsable habilita para el ejercicio de la actuación pretendida desde el día de su presentación, sin perjuicio de las funciones municipales de comprobación, control e inspección, que se ejercerán directamente o con la colaboración de entidades privadas en el marco de legislación aplicable.

- Los apartados 2 y 3 establecen que:

2. En el caso de las declaraciones responsables urbanísticas de primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas prefabricadas, así como de los edificios e instalaciones en general, el interesado deberá manifestar con una antelación previa de un mes a la Administración que otorgó la licencia urbanística correspondiente, la intención de llevar a cabo el acto pretendido.

Dicha manifestación deberá ir acompañada del certificado final de obra o de instalaciones, en su caso. El certificado final de obra deberá ser expedido por la dirección facultativa de las obras, donde habrán de constar, la fecha de conclusión de las obras; que las obras han sido ejecutadas de conformidad con el proyecto técnico autorizado y que la edificación está en condiciones de ser utilizada de conformidad con el uso autorizado.

Con carácter general, transcurrido el plazo señalado, sin que la Administración haya manifestado la disconformidad de las obras ejecutadas con el proyecto técnico autorizado y las condiciones de la licencia urbanística otorgada, el interesado presentará la declaración responsable cuyo contenido habilitará al interesado para el ejercicio del acto pretendido, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del Ayuntamiento.

3. En el caso de las declaraciones responsables urbanísticas relativas a la demolición de construcciones y edificaciones que no dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, se deberá manifestar al órgano municipal competente, con una antelación previa de un mes la intención de llevar a cabo la actuación pretendida.

En dicha manifestación el interesado deberá hacer constar que la demolición no tiene por objeto construcciones o edificaciones protegidas y deberá ir acompañada del proyecto o documentación técnica exigible de conformidad con el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción.

Con carácter general, transcurrido el plazo señalado, sin que la Administración haya manifestado disconformidad, el interesado presentará la declaración responsable cuyo contenido habilitará al interesado para el ejercicio del acto pretendido, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del Ayuntamiento.



El apartado 2 alude a las declaraciones responsables de la primera ocupación de las edificaciones, a las que como se ha explicado en las consideraciones previas también se refiere el artículo 11.5 TRLSRU, por lo que convendría hacer una remisión a este precepto.

Por otra parte, no se comprende el sentido de la regulación propuesta pues se trata de una declaración responsable que conforme al artículo 69 LPAC produce efectos desde su presentación en el registro, sin perjuicio del control administrativo posterior, tal y como indica, además, el citado artículo 11.5 TRLSRU, del que se deduce que si la edificación no cumple los requisitos necesarios para el destino de su uso, debe el ayuntamiento adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización declarada. Es más, de acuerdo con dicho precepto, si el ayuntamiento no adopta las medidas correspondientes en el plazo de seis meses, “será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe”.

Reproducimos de nuevo aquí los argumentos expuestos anteriormente sobre la necesidad o no de que las declaraciones responsables vayan acompañadas de documentos concretos, más aún en este caso, donde la propia legislación de ordenación de la edificación regula el certificado final de las obras y la obligación del promotor de contar con el mismo y que el ayuntamiento o entidad colaboradora podrá exigir cuando realice la visita de inspección necesaria para efectuar el control mencionado.

En nuestra opinión, convendría la revisión completa de esta apartado pues parece que se está introduciendo una técnica de intervención nueva que se desarrolla en diferentes fases: comunicación previa, posible manifestación del ayuntamiento y declaración responsable, cuando, ciertamente, nos encontramos ante una actuación urbanística ordinaria que, tal y como indica, el artículo 11 TRLSRU puede someterse a una declaración responsable de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad.

En el mismo sentido podemos pronunciarnos respecto de lo dispuesto en el apartado 3 y reproducimos aquí las observaciones formuladas al sometimiento a control administrativo posterior de las demoliciones de construcciones y edificaciones



previstas en el artículo 155.g), recogidas en el punto (vii) del apartado 3.4.c) de este informe.

- El párrafo 4 dispone:

4. El interesado podrá, si así lo estimase conveniente, comprobar previamente a la presentación de la declaración responsable pretendida, la viabilidad urbanística de la actuación, a través de la formulación de una consulta urbanística.

Este apartado trata una cuestión relevante que es la conveniencia del asesoramiento específico en el ámbito urbanístico, derivado del hecho de la concurrencia de una pluralidad de normas en determinadas actuaciones urbanísticas que definen un marco jurídico extraordinariamente complejo, por esto, de nuevo, cobra todo su sentido la posibilidad de que el ciudadano pueda optar por demandar ese asesoramiento a una entidad colaboradora que, además, le garantice el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para la actuación pretendida, lo que, sin duda, contribuye a reforzar la seguridad jurídica necesaria para impulsar la inversión de los ciudadanos y de las empresas. Por otra parte, este apartado es concreción del derecho reconocido a los interesados a demandar el correspondiente asesoramiento a las administraciones públicas competentes (artículo 53.1.f LPAC)

- Los apartados 5, 6, 7 y 8 señalan:

5. En ningún caso podrá entenderse legitimada la ejecución de actuaciones amparadas en una declaración responsable cuando sean contrarias o disconformes con la legalidad urbanística aplicable.
6. Las modificaciones de los actos legitimados por declaración responsable urbanística requerirán la presentación en el Ayuntamiento de una declaración complementaria.
7. Las actuaciones sujetas a declaración responsable urbanística que se realicen sin su presentación se considerarán como actuaciones sin título habilitante a todos los efectos, aplicándoseles el régimen de protección de la legalidad y sancionador previsto en el Título V de esta Ley.
8. La inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial de cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore en la declaración responsable, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actuación legitimada, sin perjuicio del resto de responsabilidades conforme a la legislación del procedimiento administrativo común. La resolución administrativa que declare el cese en el ejercicio del derecho podrá determinar la obligación de restituir la situación



jurídica al momento previo del inicio de los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo, el subsuelo y el vuelo.

En nuestra opinión resultan innecesarios los apartados anteriores, excepto el 6 que puede mantenerse, por la razón de que vienen a decir lo que ya dice de forma general el artículo 69 LPAC, por lo que nos parece suficiente con la remisión al mismo que se ha propuesto al apartado 1.

- Finalmente, el apartado 9 establece que:

9. Cuando de conformidad con la legislación estatal fuera preceptivo para la autorización e inscripción de escrituras de declaración de obra nueva en construcción, de obra nueva terminada o de parcelación, segregación, división o agrupación de fincas, testimoniar en la escritura el correspondiente acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa, bastará con la aportación del documento que acredite la presentación de la correspondiente declaración responsable urbanística ante el Ayuntamiento correspondiente, con respecto a aquellos actos sujetos a declaración responsable recogidos en la presente Ley, sin que sea precisa licencia urbanística u otra autorización municipal.

Parece que esta cuestión es la que se abordada en el artículo 28.1 TRLSRU que lleva por título “declaración de obra nueva” y dice que:

1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la **aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística**, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.

Es decir, de acuerdo con lo destacado en negrita, a los efectos de autorizar las escrituras de declaración de obra nueva en construcción deberá aportarse “el acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación territorial y urbanística”, por lo tanto, comprende las licencias, las declaraciones responsables o cualquier otro tipo de acto de comprobación administrativa.



(x) **Artículo 158.** *Plazos y caducidad de los títulos habilitantes.*

En la redacción que el anteproyecto de ley propone al artículo 158 se incluyen buena parte de los contenidos recogidos en la vigente redacción de ese artículo en la LS, relativos, todos ellos, a la eficacia temporal y caducidad de las licencias urbanísticas.

Sin embargo, algunos elementos ahora vigentes no se incorporan a la redacción propuesta. Así, la nueva redacción no incluye la referencia, ahora incluida en el vigente artículo 158 LS, a la vigencia indefinida de los usos. Tampoco se incluye, al menos de forma expresa, la posibilidad de, en el supuesto de no ejecución de las actuaciones autorizadas por las licencias, proceder al régimen de ejecución sustitutoria o, en su caso, a la expropiación forzosa, a las que alude el actual artículo 158.3 LS. Se trata, por lo tanto, de modificaciones relevantes cuyo alcance y justificación convendría precisarlos en la MAIN.

Por otra parte, se sugiere valorar la posibilidad de eliminar de este artículo la diferenciación que se establece entre los plazos para iniciar y terminar una actuación sujeta a licencia o para iniciar y terminar una actuación sujeta a declaración responsable. En ambos casos se regulan una diversidad de actuaciones muy variable en su complejidad, pudiendo existir tanto actuaciones sometidas a licencia relativamente sencillas como otras sujetas a declaración responsable de gran complejidad técnica y constructiva. En definitiva, no encontramos una razón objetiva que pueda justificar dicha diferenciación, por lo que en el caso de que se mantenga convendría motivarla en la MAIN. Se sugiere que ambas queden sujetas al mismo régimen, por ejemplo, al establecido en el vigente artículo 158 LS para las licencias.

(xi) **Artículo 159.** *Control de los títulos habilitantes y ejercicio de acciones.*

En la redacción propuesta al artículo 159 se establece el régimen de control de los títulos habilitantes y ejercicios y acciones. Así en su primer apartado se dispone que:

1. En cualquier momento el municipio podrá inspeccionar la ejecución de los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo, el subsuelo y el vuelo a fin de comprobar que se realizan de conformidad con la licencia o el contenido de la



declaración responsable y en todo caso, con arreglo a la legalidad y el planeamiento urbanístico aplicables.

El precepto transcrito hace referencia a la facultad de inspección (literalmente estableciendo que el municipio “podrá inspeccionar”), referencia que resulta innecesaria y redundante, pues dicha potestad se encuentra regulada en el artículo 190 LS, titulado “inspección urbanística”, que establece:

1. La inspección urbanística es una potestad de ejercicio inexcusable, dirigida a comprobar que los actos privados o públicos de ocupación, construcción, edificación y uso del suelo, así como cualesquiera otras actividades que supongan utilización de éste, se ajustan a la legalidad aplicable y, en particular, a lo dispuesto en la presente Ley y, en su virtud, al planeamiento urbanístico.

Se sugiere, en consonancia a lo afirmado en este informe [ver cuestiones generales, apartado 3.1.5.1 y comentarios al artículo 157, 3.4.f). (ix)], valorar la pertinencia de este precepto y la conveniencia de precisar que las tareas de inspección llevadas a cabo por los ayuntamientos se realizarán sin perjuicio de las funciones de comprobación y control que deberán realizar a raíz de la presentación de la licencia o de la declaración responsable.

En el tercer apartado de la redacción propuesta a este artículo se establece, por su parte, que:

3. Cuando en ejercicio de la acción pública urbanística se presente denuncia referida a que un acto de construcción o uso del suelo ejecutado mediante declaración responsable urbanística incumple la legalidad, el Ayuntamiento estará obligado a realizar la comprobación y en su caso, la inspección oportuna, debiendo comunicar el resultado de dicha comprobación al denunciante en el plazo de dos meses. Transcurrido dicho plazo sin contestación, el interesado podrá interponer recurso administrativo o acudir a la vía contencioso-administrativa según proceda.

Respecto de esta regulación ha de considerarse, en primer lugar, que se trata de una materia ya regulada en detalle en los apartados de la LS referentes a la restitución de legalidad urbanística infringida, por lo que su contenido también puede resultar reiterativo. En segundo lugar, respecto al procedimiento de la denuncia, ha de observarse que esta solo se prevé para supuestos relativos a declaraciones responsables, cuando los incumplimientos de actos derivados de licencia pueden



tener consecuencias más graves para el ordenamiento urbanístico. Se sugiere valorar introducir también para estos el procedimiento de denuncia.

Para concluir las observaciones a este precepto, procede destacar que no aborda, como se ha apuntado, una cuestión esencial en la definición del régimen jurídico de las declaraciones responsables, que es la que se refiere al control específico posterior, tal y como se indica en el artículo 69 LPAC.

(xii) **Artículo 160.** *Actos no sujetos a título habilitante urbanístico.*

El artículo 160 del anteproyecto de ley recoge una serie de actuaciones urbanísticas que no requieren para su realización ningún título habilitante, es decir, delimitan por abajo un ámbito en el que no tiene sentido o justificación la intervención administrativa, por tratarse de actuaciones irrelevantes desde un punto de vista urbanístico.

Respecto de este artículo conviene realizar las siguientes observaciones:

- El supuesto incluido en la letra f) supone una auténtica cláusula de cierre de todo el sistema al establecer una serie de actividades de menor entidad que no requieren de ningún tipo de control administrativo, lo que se considera adecuado y pertinente, **ya que suponen una ponderada aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad y fortalece el principio de seguridad jurídica al precisar o aclarar su exclusión del control administrativo.**

f) Todas aquellas obras o actuaciones urbanísticas de menor entidad consistentes en sustitución de acabados interiores de una sola vivienda o local, solados, alicatados, yesos y pinturas, reparaciones puntuales de cubiertas, cornisas, salientes o vuelos, reposición o renovación de instalaciones eléctricas o de aires acondicionados, limpieza de solares u otras obras o actuaciones de análogas características, sin perjuicio de contar con las autorizaciones necesarias para la retirada de residuos o la ocupación de la vía pública, de conformidad con la legislación de régimen local.

- Las actuaciones recogidas en los apartados b), c) y d) se refieren a supuestos que ya cuentan con un título administrativo que asegura su adecuación al planeamiento (proyectos de urbanización, de reparcelación u órdenes de ejecución municipales) y a los que acertadamente el anteproyecto de ley excluye de la



exigencia de una segunda intervención administrativa que se encuentra prohibida por lo dispuesto en el artículo 17 LGUM y artículo 69 LPAC.

- b) Las obras de urbanización amparadas en proyectos debidamente aprobados.
- c) Las parcelaciones, agrupaciones, segregaciones, modificaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios, que hayan sido incluidas en proyectos de reparcelación aprobados.
- d) Los actos amparados por órdenes de ejecución municipales, sin perjuicio de la necesidad de presentación de proyecto técnico, en su caso.

- En el apartado e), de forma adecuada y como ya ocurre en la vigente LS, se excluye a las actuaciones acordadas por los ayuntamientos pues, obviamente, no tiene sentido establecer un control específico de los ayuntamientos respecto de sus propias actuaciones adoptadas a través de los procedimientos previstos en su normativa específica:

- e) Las actuaciones urbanísticas promovidas por los municipios en su propio término municipal. En estos supuestos, el acuerdo municipal que los autorice o apruebe producirá los mismos efectos que la licencia urbanística a los efectos de la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen local.

- Más problemática es la completa exención de las obras públicas de todo título municipal habilitante prevista en la letra a), ya que, sin perjuicio del procedimiento de comunicación y de resolución de discrepancias recogido en el artículo 163 puede suponer privar a los municipios de instrumentos para asegurar la adecuación al planeamiento de importantes actuaciones urbanísticas desarrolladas por otras administraciones públicas en su término municipal.

- a) Las obras públicas y demás construcciones e instalaciones eximidas expresamente por la legislación sectorial.

(xiii) **Artículo 161.** *Revocación de títulos habilitantes disconformes sobrevenidamente con el planeamiento urbanístico.*

La redacción propuesta por el anteproyecto de ley al artículo 161 establece la siguiente regulación a los supuestos de títulos habilitantes disconformes sobrevenidamente con el planeamiento urbanístico:



Artículo 161. Revocación de títulos habilitantes disconformes sobrevenidamente con el planeamiento urbanístico.

1. Cuando al momento de la entrada en vigor de un nuevo plan o de una modificación o revisión del existente, un título habilitante resulte sobrevenidamente disconforme con las nuevas determinaciones, el municipio actuará de conformidad con las siguientes reglas:

- a) De estar ya iniciada la edificación, podrá revocar el título habilitante, o permitir la terminación de las obras, quedando el edificio en situación de fuera de ordenación.
- b) De no haberse iniciado la edificación, procederá a la revocación del título habilitante.

2. En cualquiera de los casos, se requerirá audiencia del interesado y de acordarse la revocación, se establecerá en la misma resolución la indemnización que, en su caso, corresponda según lo establecido en la legislación estatal.

Esta regulación presenta dos novedades principales respecto a la establecida en el vigente artículo 159 LS. En primer lugar, se elimina la obligación de detención automática, hasta un máximo de dos meses, de las obras ya iniciadas en ese tipo de supuestos, por lo que convendría exponer en la MAIN los motivos de la eliminación de esta previsión, que en su configuración actual tiene como finalidad impedir la culminación de una actuación urbanística que se considera ya contraria al planeamiento.

La segunda novedad es la posibilidad de que el ayuntamiento pueda optar, en estos supuestos, y siempre que se hubieran ya iniciado las obras, entre la revocación del título habilitante o permitir la terminación de las obras “quedando el edificio en situación de fuera de ordenación”.

Se sugiere valorar la inclusión en este precepto de los criterios básicos que deben informar la decisión de revocar una actuación contraria al planeamiento o permitir la continuación de las obras, así como establecer el régimen jurídico básico de las actuaciones que queden “fuera del planeamiento”, estableciendo, por ejemplo, que en ellas sólo podrán realizarse las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido (ver, por ejemplo, la solución adoptada por el artículo 34 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía).



En cualquier caso, deben citarse, explicarse y justificarse en la MAIN las novedades que en esta materia propone el anteproyecto de ley.

(xiv) **Artículo 162.** *Obligaciones de las empresas suministradoras de servicios.*

Respecto a la regulación contenida en este artículo, tenemos que referirnos a sus apartados 2 y 3:

- El apartado 2 establece que:

2. El plazo máximo de duración del contrato provisional será el establecido en la licencia urbanística para los supuestos sujetos a licencia recogidos en esta Ley. Para los supuestos sujetos a declaraciones responsables urbanísticas el plazo máximo será de un año de conformidad con los plazos establecidos en la presente ley para el inicio y finalización de las actuaciones urbanísticas sometidas a declaración responsable urbanística.

Este apartado establece la duración máxima del contrato provisional que en los casos en que el título habilitante sea una licencia será el establecido en la misma y en el caso de las declaraciones responsables se dispone que el plazo máximo sea de un año “de conformidad con los plazos establecidos en la presente ley para el inicio y finalización de las actuaciones urbanísticas sometidas a declaración responsable urbanística”.

Este inciso parece introducirse para destacar que este plazo se fija en concordancia con el artículo 158 del anteproyecto de ley que establece el plazo de un año de caducidad para la ejecución o finalización de la actuación sometida a declaración responsable, siendo el de inicio de seis meses. Por tanto, dado que se toma como referencia, como es lógico, el plazo para la realización de la actuación, se sugiere, para mayor precisión, sustituir la expresión “de conformidad con los plazos establecidos en la presente ley para el inicio y finalización de las actuaciones urbanísticas sometidas a declaración responsable urbanística” por la de “de conformidad con el plazo máximo de finalización de las actuaciones urbanísticas sometidas a declaración responsable urbanística, fijado en esta ley”.



- Respecto al apartado tercero en el que se refiere a la contratación definitiva de estos servicios, sería necesario corregir su numeración puesto que aparece numerado como apartado 2.

(xv) El **artículo 163** regula la exclusión de la necesidad de título habilitante para los actos promovidos por las Administraciones Públicas distintas de la municipal, que se regula en el artículo 161 de la actual LS.

La disposición adicional décima del TRLSRU, dispone que cuando la Administración General del Estado o sus organismos públicos promuevan actos sujetos a intervención municipal previa y razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al ministerio competente en materia “de suelo y vivienda”, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda, conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora.

Este supuesto se ha reflejado en las normas urbanísticas de las Comunidades Autónomas, por lo que se ha establecido como principio general que los actos promovidos por las administraciones públicas están sujetos al deber de obtención de licencia urbanística municipal, salvo determinados casos en los que el control preventivo municipal se sustituye por el procedimiento de comprobación del cumplimiento de la legalidad urbanística.

Se pueden mencionar como ejemplos de esta regulación el artículo 170 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; el artículo 224 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje,



de la Comunitat Valenciana; el artículo 190 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña; y, el artículo 212 de la ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

En la Comunidad de Madrid el vigente artículo 161 LS especifica que para aplicarse el procedimiento específico distinto al de las licencias debe tratarse de “proyectos de obras y servicios públicos y los de construcción y edificación y de uso del suelo, incluidos los de viviendas de promoción pública” y “que sean urgentes o de excepcional interés público”.

- El anteproyecto de ley en el apartado 1 del artículo 163 utiliza unos términos más amplios al referirse a los “actos realizados en ejecución de políticas públicas”, eliminando además “el carácter de urgencia o excepcional interés público”:

1. Los actos promovidos por Administraciones Públicas distintas de la municipal o por entidades de derecho público de ellas dependientes y otras entidades locales, de los recogidos en los artículos anteriores, y realizados en ejecución de políticas públicas, no estarán sujetos a licencia urbanística siendo título habilitante la aprobación del proyecto urbanístico por el órgano competente en la materia de la Administración Pública de la cual dependa dicha actuación.

Se aparta por tanto del criterio más restrictivo establecido en el actual 161 LS por lo que se sugiere incluir en la MAIN una justificación de este importante cambio.

Por otro lado, se establece que en estos casos el título habilitante es “la aprobación del proyecto urbanístico por el órgano competente en la materia de la Administración Pública de la cual dependa dicha actuación”. Si bien, esta apreciación parece innecesaria pues el título del artículo ya señala que se está refiriendo a actos no sujetos a título habilitante y se contradice con la propia enumeración que el anteproyecto de ley recoge en el artículo 151.1 de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística que reduce a tres categorías: licencia urbanística, orden de ejecución o declaración responsable urbanística.

Además, aunque no se requiere licencia o declaración responsable, no basta la aprobación del proyecto para poder ejecutarlo, puesto que en todo caso la actuación prevista se somete a una previa verificación del cumplimiento de la legalidad



urbanística, siendo necesaria para su ejecución, la conformidad del ayuntamiento, la adaptación del proyecto a la legalidad urbanística en caso de disconformidad, o la decisión del Consejo de Gobierno en caso de que no admitan adaptación y se trate de proyectos en los que se aleguen motivos de urgencia o interés general para su realización. Por tanto, aquellos proyectos disconformes con el planeamiento urbanístico que no admitan adaptación y no estén justificados por interés general o urgencia no podrán ejecutarse a pesar de la aprobación del proyecto.

- El apartado 5 dispone que:

5. El Gobierno de la Comunidad de Madrid, sobre la base de los motivos de urgencia o interés general que exige la realización del proyecto urbanístico, ordenará su ejecución precisando, en su caso, la incoación de procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico, sin perjuicio de acordar si así lo considera la iniciación de las obras. La elaboración del proyecto de modificación de planeamiento deberá ser asumida por la Administración Pública o entidad de la cual dependa el proyecto urbanístico.

Esta regulación introduce dos novedades con respecto al actual artículo 161 LS. Por una parte, este artículo, mantiene la posibilidad de ordenar la ejecución del proyecto, sin embargo, elimina la posibilidad de determinar o indicar la manera en que ha de realizarse esa ejecución, que actualmente contempla el artículo 161 LS, cuando señala que el Gobierno de la Comunidad de Madrid, apreciados los motivos de urgencia o interés general que exige la ejecución del proyecto “lo aprobará, precisando los términos de la ejecución”.

Por otro lado, sin embargo, se amplían sus facultades de decisión al incluir la posibilidad de acordar también “la iniciación de las obras“, previsión que no está incluida en la actual regulación.

Esta nueva regulación debe justificarse adecuadamente en la MAIN, pues supone que el Gobierno puede ordenar la ejecución e inicio de las obras de proyectos contrarios al ordenamiento urbanístico, sin poder determinar las condiciones más optimas en que pueda ejecutarse.

El apartado mantiene la incoación del procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico si bien se sugiere que, para referirse al inicio del



procedimiento de modificación del planeamiento, se sustituya el término “precisando” por “incoación” por ser el más preciso para referirse al inicio de los procedimientos.

Por último, se incluye un último cambio, pues el artículo 161.5 determina que: “El importe de los proyectos de revisión o de modificación será subvencionado por la Comunidad de Madrid, atendiendo a las circunstancias del municipio” estableciendo que la elaboración del proyecto de modificación de planeamiento deberá ser asumida por la Administración Pública o entidad de la cual dependa el proyecto urbanístico”.

#### 3.4.d) Parte final.

##### (i) **Disposición transitoria única.** *Régimen transitorio.*

La disposición transitoria única establece la aplicación de la normativa vigente en el momento de la solicitud a los procedimientos ya iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, recogiendo en su apartado segundo la posibilidad de desistir de esta solicitud y optar por la nueva regulación.

1. Los procedimientos de solicitud de licencia urbanística y de declaraciones responsables urbanísticas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se tramitarán y resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su solicitud.
2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el interesado podrá de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, desistir de su solicitud y optar por la aplicación de la nueva regulación.

Esta disposición sigue el criterio utilizado en otras normas cuyos objetivos eran coincidentes con los manifestados en la MAIN del anteproyecto de ley de contribuir a la dinamización de las actividades en beneficio del crecimiento económico y del empleo y la reducción de las cargas administrativas.

Así, podemos mencionar la disposición transitoria única de la LDAC, que dispone que:

Los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley se regirán por la normativa anterior que les resultase de aplicación, salvo que el interesado desistiese del procedimiento iniciado de conformidad con los



artículos 90 y 91 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Y la LMULCS cuya disposición transitoria establece:

1. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del Título I de esta Ley, y que tengan por finalidad la obtención de las licencias o autorizaciones que fuesen precisas con arreglo a la normativa anterior, se tramitarán y resolverán por la normativa vigente en el momento de la presentación de la solicitud.
2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el interesado podrá, con anterioridad a la resolución, desistir de su solicitud y, de este modo, optar por la aplicación de la nueva normativa en lo que ésta a su vez resultare de aplicación.

Se sugiere que por el impacto que esto puede suponer se valore y justifique adecuadamente en la MAIN la opción que se propone en el anteproyecto.

Además, en el apartado 2, se sugiere la modificación del inciso final, de modo que donde se dice “desistir de su solicitud y optar por la aplicación de la nueva regulación”, puede decirse “desistir de su solicitud de licencia y optar por la presentación de una declaración responsable”.

Dicho esto, no se entiende el sentido y alcance del contenido del apartado 3.

(ii) Respecto de la disposición derogatoria nos remitimos a lo ya señalado en el punto 3.4.b. iv), en cuanto se introduce por segunda vez al final del anteproyecto, por lo que se propone la eliminación de esta última.

(iii) **Disposición final segunda.** *Entrada en vigor.*

La disposición final segunda dispone que:

Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Ello es compatible con lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, de 10 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que precisa que las disposiciones de carácter general entrarán en vigor “a los veinte días siguientes de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo que en ellas se disponga otra cosa”.



Sin embargo, en nuestra opinión, conviene realizar una valoración de la posibilidad de su ampliación. Es decir, ha de tenerse en cuenta que el período de *vacatio legis* tiene por objeto que la ley pueda ser conocida suficientemente antes de que adquiera fuerza obligatoria. El anteproyecto de ley propuesto, una vez aprobado, tendrá un importante impacto en la normativa y la gestión de las entidades locales, a las que además conforme a la disposición final cuarta del anteproyecto de ley se les otorga un plazo de un año para la adaptación de sus ordenanzas municipales:

**Disposición final cuarta.** *Adaptación de las ordenanzas municipales.*

1. En el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley, los Ayuntamientos deberán adaptar sus ordenanzas municipales al contenido de la presente Ley.
2. No obstante el plazo de adaptación previsto en el apartado anterior, la aplicación de la nueva regulación se producirá desde la entrada en vigor de la presente Ley.

La redacción propuesta al anteproyecto de ley prevé, por lo tanto, un periodo de un año en el que la normativa autonómica y municipal no tendrá un contenido coincidente, lo que puede generar cierta confusión e inseguridad jurídica en los ciudadanos.

También se ha de tener en cuenta la regla 42 de las Directrices de técnica normativa que señala como objetivo del período de *vacatio legis* el de posibilitar el conocimiento de la norma y el carácter excepcional, por este motivo, de su entrada en vigor en el momento de su publicación:

La *vacatio legis* deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación.

Por tanto, se sugiere que se valore una ampliación de este plazo, teniendo en cuenta, también en este caso, que este fue el criterio seguido en la mencionada anteriormente LDAC, que estableció en la disposición final séptima un plazo de un mes para su entrada en vigor:

**Disposición final séptima.** *Entrada en vigor.*

La presente Ley entrará en vigor al mes de su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».



(iv) **Disposición final primera.** *Referencias normativas.*

En la disposición final primera del anteproyecto se establece que:

Las referencias contenidas en el resto de los títulos y capítulos de esta ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, a licencias deberán entenderse referidas a todos los efectos, al título habilitante de naturaleza urbanística que corresponda, de conformidad con la nueva regulación.

Si bien este precepto puede ser suficiente para hacer compatibles los preceptos cuya reforma se propone en la LS con aquellos que permanecen inalterados, puede ser insuficiente en materia sancionadora.

Así, en virtud de los principios de tipicidad y retroactividad de la ley sancionadora más favorable no podrá entenderse cometida una infracción por actuar sin la cobertura jurídica de una declaración responsable cuando esta sea preceptiva si este concepto no se menciona expresamente y en el tipo de la infracción solo se incluye una referencia a las licencias (ver al respecto, por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias 184/2010, de 13 de octubre y 286/2013, de 9 de julio de 2013).

Por ello parece indispensable adaptar el catálogo vigente de infracciones contenidas en la LS a la introducción de la figura de la declaración responsable. Así, se sugiere, en el artículo 204.3.a) LS sustituir:

3.Son infracciones graves:

a) La realización de actos y actividades de transformación del suelo mediante la realización de obras, construcciones, edificaciones o instalaciones sin la cobertura formal de las aprobaciones, calificaciones, autorizaciones, **licencias** u órdenes de ejecución preceptivas o contraviniendo las condiciones de las otorgadas [...].

Por:

3.Son infracciones graves:

a) La realización de actos y actividades de transformación del suelo mediante la realización de obras, construcciones, edificaciones o instalaciones sin la cobertura formal de las aprobaciones, **calificaciones, autorizaciones, licencias, declaraciones responsables** u órdenes de ejecución preceptivas o contraviniendo las condiciones de las otorgadas [...].



Adicionalmente, y como posible referencia para la reflexión sobre la necesidad de introducir nuevos tipos de infracciones que se adapten a los nuevos títulos habilitantes introducidos por el anteproyecto de ley, se reproduce el artículo 8 LDAC, donde se incluyen distintas infracciones específicas relacionadas con las declaraciones responsables (realizar actividades sin su presentación, realización de otras actividades distintas a las declaradas, inicio de la actividad sin realización de las obras, presentación de documentación falsa...):

**Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid.**

**Artículo 8.** Infracciones específicas.

1. Respecto a las actividades comerciales y de servicios recogidas en el Anexo de la presente ley, las infracciones se clasifican en muy graves, graves y leves.

2. Se consideran infracciones muy graves:

a) La ejecución de obras y el ejercicio de la actividad sin aportar ninguno de los documentos previstos en el artículo 3.

b) La ejecución de obras y el ejercicio de la actividad sin la presentación de la declaración responsable o el proyecto técnico citados en el artículo 3.

c) La ejecución de obras y el ejercicio de la actividad en contra de las manifestaciones contenidas en la declaración responsable o de lo previsto en el proyecto técnico citado en el artículo 3.

d) La falsedad en la declaración responsable o en el proyecto técnico citados en el artículo 3.

3. Se consideran infracciones graves:

a) La implantación de actividades o la modificación de una ya existente, sin ejecución de obras de clase alguna, sin aportar ninguno de los documentos previstos en el artículo 4.

b) La implantación de actividades o la modificación de una ya existente, sin ejecución de obras de clase alguna, sin la presentación de la declaración responsable o la documentación técnica citada en el artículo 4.

c) La implantación de actividades o la modificación de una ya existente, sin ejecución de obras de clase alguna, en contra de las manifestaciones contenidas en la declaración responsable o de lo previsto en la documentación técnica citadas en el artículo 4.

d) La falsedad en la declaración responsable o en la documentación técnica citadas en el artículo 4.



e) La negativa u obstrucción a las labores de verificación y control posterior que lleven a cabo las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones de disciplina urbanística.

4. Se consideran infracciones leves:

a) La realización de actos de naturaleza urbanística previstos en el artículo 5 de la presente Ley sin la previa comunicación acompañada de la liquidación de la tasa que en su caso corresponda.

b) Cualquier otra acción u omisión no comprendida en los supuestos anteriores y que contravenga lo dispuesto en el Capítulo II de la Ley.

Por otro lado, en cuanto las disposiciones finales, así como las transitorias y derogatorias de las normas establecen los efectos derogatorios, transitorios, de vigencia, entre otros, de la norma que se aprueba, es decir, en este caso, del anteproyecto de ley, no tiene sentido que en la disposición propuesta se exprese “Las referencias contenidas en el resto de los títulos y capítulos de esta ley 9/2001”.

Lo que realmente está realizando esta disposición final es una modificación más de la LS, por lo que se propone su eliminación, incluyendo su contenido como un punto más de las modificaciones propuestas, que consistiría en incluir una nueva disposición final en la actual LS.

## 4. ANÁLISIS DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

### 4.1 Contenido.

Se trata de una MAIN de tipo ordinario y su contenido se ajusta al modelo tipo adoptado por esta Secretaría General Técnica en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y en su Guía Metodológica de 2009.

La MAIN elaborada contiene también la ficha de resumen ejecutivo.

Respecto de su contenido conviene realizar las siguientes observaciones, sin perjuicio de las formuladas anteriormente en los comentarios al articulado:



(i) En el apartado 1.1 de la MAIN (“Fines y objetivos”) señala que la modificación propuesta “pretende adaptar la legislación urbanística madrileña a la normativa de servicios en el mercado interior, en la línea de la simplificación administrativa y la reducción de cargas, regulando el procedimiento de las declaraciones responsables como mecanismo de control de la actividad urbanística en la Comunidad de Madrid”.

En nuestra opinión, conforme a lo sugerido en los distintos puntos del informe, convendría ampliar los fundamentos de la reforma que se propone, tal y como se ha explicado en las consideraciones previas, haciendo referencia al principio de libre acceso a las actividades económicas, que consagra la LGUM en su artículo 16, que justifica la eliminación o reducción de cargas administrativas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad económica, como en este caso las de uso del suelo y edificación, para favorecer de este modo la competencia y la inversión, para lo cual se ensancha cuantiosamente el ámbito de las declaraciones responsables. Todo ello sobre la base de los principios de necesidad y proporcionalidad de su artículo 17.

Y, siendo principios básicos que favorecen la unidad de mercado y la competitividad, se sugiere revisar el punto 4.1 de la MAIN que afirma que la modificación no afecta a la unidad de mercado, a los que nos referiremos más adelante, en el punto (v) de este apartado 4.1 del informe.

En este mismo sentido, deben justificarse en la MAIN las principales novedades introducidas al régimen ahora vigente en la LS. Especialmente es necesario reflejar en este documento el juicio de necesidad y proporcionalidad (artículo 17 LGUM) que ha permitido concluir respecto de los diferentes sistemas de intervención administrativa (licencia, declaración responsable o acto no sujeto) que se proponen para las diferentes actuaciones urbanísticas.

(ii) El impacto económico del anteproyecto de ley se analiza en el apartado 4.1 de la MAIN, donde se afirma que:

La modificación legislativa objeto de esta Memoria favorecerá el crecimiento económico de los municipios de la Comunidad Autónoma, ya que posibilitará la implantación de actividades económicas, fundamentalmente de una forma más ágil al



suprimir numerosas trabas burocráticas, potenciando la utilización de declaraciones responsables frente al, en numerosas ocasiones, rígido y burocrático procedimiento de las licencias urbanísticas.

Y más adelante:

En cuanto a la actividad de las Pymes, resulta evidente que el cambio de un número relevante de procedimientos actualmente sujetos a licencia urbanística por el de declaraciones responsables provoca una supresión de trámites administrativos previos, lo que favorecerá la actividad económica.

En la medida de lo posible, sería conveniente incluir en la MAIN un somero análisis económico que permita cuantificar estas afirmaciones, sobre todo porque dicho impacto será sin duda muy positivo.

(iii) En el apartado 4.2.de la MAIN se estudia el impacto presupuestario del anteproyecto de ley y se afirma que:

En cuanto al impacto en los presupuestos de la Comunidad de Madrid, el cambio legislativo objeto de esta Memoria tiene un impacto nulo ya que no requiere nuevos gastos presupuestarios, no produciendo tampoco nuevos ingresos.

Respecto a los presupuestos de los Ayuntamientos, podrán establecer la correspondiente tasa relativa a la realización de actividades administrativas de control de declaraciones responsables para aquellos supuestos que pasan de estar sujetos a licencia a una declaración responsable.

En lo que se refiere al impacto presupuestario en las entidades locales, se sugiere incluir en la MAIN el impacto global en sus ingresos del paso de numerosos procedimientos de licencia a declaración responsable.

(iv) En el punto 5 de la MAIN se afirma que el anteproyecto ley:

No conlleva cargas administrativas, sino que se reducen en los siguientes términos:

- Se eliminan cargas innecesarias o desproporcionadas para el desarrollo de las actividades económicas, priorizando el mecanismo de declaración responsable.
- Se configurarse un nuevo sistema de intervención administrativa más ágil y sencillo.

Pese a esta afirmación, en la MAIN ni se identifican ni se cuantifican estas cargas administrativas, tarea que debe realizarse de acuerdo a las reglas especificadas en la "Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto



normativo”, y en su Anexo V: “Método simplificado de medición de cargas administrativas y de su reducción”, además se tiene que tener en cuenta lo explicado en el documento: “Método simplificado de medición de cargas administrativas y de su reducción. Criterios para la aplicación de las tablas de medición”.

Se definen las cargas administrativas como aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa.

Las cargas administrativas, expresadas en euros y en periodicidad anual, se calculan como el producto de tres valores: el coste unitario, la frecuencia anual y la población afectada por la norma.

Debe, en conclusión, incluirse en la MAIN la identificación y cuantificación de las cargas administrativas impuestas tanto por la vigente redacción de la LS cómo en la propuesta por el anteproyecto de ley.

Este cálculo es especialmente relevante en este anteproyecto de ley en que la reducción de cargas administrativas es uno de sus principales objetivos y otro de sus importantes efectos positivos a destacar.

(v) En el punto 4.1. de la MAIN se afirma que el anteproyecto de ley:

No supone impacto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, en los términos señalados en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, ya que no obstaculiza la libre circulación y establecimiento de operaciones económicas, la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español y la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

Esta afirmación de que el anteproyecto de ley no afecta a la competitividad podría contradecirse con estas otras realizadas en la exposición de motivos:

Ante una coyuntura económica problemática, la administración autonómica madrileña ha de poner especial énfasis en aquellas reformas que mejoren la eficiencia y la competitividad del tejido productivo, contrarrestando con ello los envites de un ciclo económico adverso. [Noveno párrafo del apartado I de la exposición de motivos, página 2].

Se introduce el concepto de título habilitante de naturaleza urbanística [...], en la certeza de que con ello se produce una ganancia de competitividad y productividad



que favorece la creación de empleo en los sectores implicados y una mejora de la eficiencia en la administración pública que interviene en estos procesos. [Último párrafo del apartado I de la exposición de motivos, página 3].

Así, se cumple con los principios de necesidad y eficacia, ya que la situación socioeconómica actual precisa de elementos jurídicos que fomenten una mayor competitividad y productividad. [Último párrafo del apartado II de la exposición de motivos, página 13].

Se sugiere, por ello, que se exprese en la MAIN de forma más precisa el impacto del anteproyecto de ley en la competitividad y la unidad de mercado, valorando la necesidad de remitir el mismo al sistema de intercambio electrónico de información establecido en los artículos 14 y 23 de la LGUM.

(vi) El anteproyecto de ley no se encuentra recogido en el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para 2020 (Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno).

Conforme con lo exigido por el artículo 25.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, en el apartado 1.4 de la MAIN se justifica de este modo su tramitación en este momento:

La necesidad de su urgente reforma se ha puesto en evidencia con motivo de la situación económica provocada por la pandemia de la Covid-19, siendo indispensable establecer reglas claras y ágiles para la implantación de actividades económicas.

(vii) La MAIN dedica el apartado 2.7 a la evaluación ex post, donde se afirma que, pese a no encontrarse el anteproyecto de ley incluido en el Plan Anual Normativo para 2020, y, por tanto, no encontrarse entre las normas incluidas en este acuerdo como susceptibles de evaluación previstas en dicho Plan, se someterá a esta evaluación afirmando que:

[...], la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad ha asumido el compromiso de evaluación anual de la aplicación práctica de la nueva regulación, a través de la realización de encuestas a todos y cada uno de los municipios madrileños. La realización de estas encuestas y sus respuestas permitirá comprobar el alcance real de la regulación y su eventual necesaria reforma.

Este seguimiento conlleva una evaluación ex post de la eficacia, eficiencia, sostenibilidad y resultados de aplicación de la norma de acuerdo con los criterios



previstos en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y en el artículo 3.2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo.

#### 4.2 Tramitación.

La tramitación de la propuesta se recoge en dos apartados, el 2.3 y 2.7, en los que se informa de las consultas realizadas y la tramitación propuesta, incluyendo los informes a solicitar.

En el apartado 2.7 de la MAIN se proponen los trámites a realizar en la tramitación del anteproyecto de ley:

##### Descripción de la tramitación.

Dados los numerosos trámites que son necesarios para la aprobación de este proyecto, resulta necesaria a juicio de esta Dirección General su tramitación urgente, de conformidad con lo regulado en el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con lo dispuesto en el apartado 20 de las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, correspondiendo a este declarar la urgencia en la tramitación de los proyectos.

Ello supondría que se prescindiría del trámite de consulta pública y que se reducirían a la mitad los plazos de los trámites sucesivos.

En el mismo acuerdo del Consejo de Gobierno por el que, en su caso, se decida la tramitación urgente del proyecto, se prevé que se propongan los trámites a realizar, tal y como prevén el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, así como con el apartado 8 de las citadas Instrucciones generales aprobadas el de 5 de marzo de 2019.

De acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, en la tramitación del presente proyecto normativo se han de realizar las siguientes actuaciones:

- i. Solicitud de informe de coordinación y calidad normativa.
- ii. Solicitud de informes preceptivos: informes de impacto (género; infancia, adolescencia y familia; y por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género).
- iii. Trámite de audiencia e información pública.
- iv. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente,



Ordenación del Territorio y Sostenibilidad.

v. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

vi. Proyecto y memoria de análisis de impacto normativo definitivos.

vii. Elevar a la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos.

Una vez realizados los trámites anteriores, se someterá a la aprobación del Consejo de Gobierno para su envío y tramitación a la Asamblea de Madrid.

Respecto a la tramitación propuesta, ha de apuntarse que todos los trámites propuestos son preceptivos y adecuados. No obstante, procede apuntar que se omite el informe de las secretarías generales técnicas (artículo 35 del Reglamento del Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado mediante el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, del Consejo de Gobierno).

Pese a no tener carácter preceptivo, dada la indudable trascendencia de los cambios introducidos se sugiere valorar la remisión del anteproyecto de ley a la Comisión de Urbanismo, definida por el artículo 238 LS como “el órgano colegiado máximo de deliberación consulta y decisión de la Comunidad de Madrid” en materia de urbanismo y suelo y que tiene entre sus funciones:

[...]

b) La emisión de los informes previstos en la presente Ley y cuantos otros le sean solicitados por o a través del Consejero competente en materia de ordenación urbanística sobre cuestiones objeto de regulación en la misma. [...]

d) La formulación de propuestas y sugerencias en materia de ordenación urbanística al Consejero competente en la misma.

e) El seguimiento y la evaluación de la política urbanística. [...].

Por su marcado impacto en las competencias de las entidades locales ha de remitirse a la Federación de Municipios de Madrid. Ambas remisiones podrían realizarse durante el periodo de realización del trámite información y audiencia pública, sin que aumentara sustancialmente la duración de su tramitación.

Se sugiere también, en los términos apuntados en el apartado 4.1.(v) de este informe, la remisión del anteproyecto de ley al sistema de intercambio electrónico de información establecido en los artículos 14 y 23 LGUM.



Conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la MAIN debe contener las oportunas referencias a los informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación, y quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente en la redacción de la propuesta normativa.

Ha de destacarse también que la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN señala que se deben reflejar los informes acompañados por una breve síntesis de su contenido.

Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante conforme a lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, si bien el centro directivo proponente deberá incluirlo entre la documentación que acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Gobierno. En el caso de que las recomendaciones u observaciones contenidas en el presente informe no hayan sido aceptadas, deberán justificarse las razones de este rechazo de manera específica en la MAIN (artículo 3.7).

EL JEFE DE LA OFICINA DE CALIDAD NORMATIVA

Fdo.: Cayetano Prieto Romero

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: Elena Hernáez Salguero

