

En relación al **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**, remitido para su análisis y, en su caso, observaciones, sin perjuicio de lo que informen otros centros directivos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, esta Secretaría General Técnica formula las observaciones que se indican a continuación;

Observaciones de técnica normativa.

En cuanto a la técnica normativa empleada, nos parece adecuada; un **artículo único**, de modificación (podría añadirse, “parcial”) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, incorporando, mediante apartados numerados en ordinales en letra, las correspondientes modificaciones.

Ahora bien, sin perjuicio de lo que después se dirá respecto de la necesidad de modificar otros preceptos de la Ley, dado que la modificación que se plantea comprende desde el artículo 151 hasta el artículo 163 y, por tanto, afecta a todo el capítulo III del Título IV de la Ley, se propone introducir un solo apartado para todo el capítulo, sin necesidad de dedicar un apartado para cada uno de los artículos cuya modificación se propone. Dicho apartado podría quedar redactado en los siguientes términos:

<<Uno. El capítulo III del Título IV queda redactado en los siguientes términos:

*“Sección 1ª. Intervención municipal en actos de uso del suelo,
construcción y edificación*

Artículo 151. *Títulos habilitantes de naturaleza urbanística*

(...)

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

Artículo 163. *Actos no sujetos a título habilitantes de naturaleza urbanística promovidos por otras Administraciones Públicas*

(...)”>>

Observaciones al texto del anteproyecto

- En relación con el **título**, se propone sustituir “*Anteproyecto de ley por el que se modifica*”, por “*Anteproyecto de ley por la que se modifica*”, ya que es la ley y no el anteproyecto o proyecto, la que modifica la Ley del Suelo y su género es femenino.
- En el **artículo 152** se relacionan los actos de transformación, construcción, edificación o uso de suelo, subsuelo o vuelo que quedan sometidos a licencia urbanística, que se han limitado a un número muy reducido de supuestos,



pasando, la mayoría de actuaciones a controlarse mediante declaración responsable.

Respecto de este artículo se formulan las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, hay varias actuaciones que se someten a licencia urbanística en el vigente artículo 151 de la Ley y que plantea dudas en relación con su incardinación en los artículos 152, 155 y 160 del anteproyecto, en los que se relacionan las actuaciones sometidas a licencia, a declaración responsable o no sometidas a licencia, respectivamente.

Así sucede, por ejemplo, con la acumulación de vertidos y depósito de materiales (artículo 151.j), o con la instalación de invernaderos (artículo 151.n), respecto a los que no queda claro si quedaría sometido a declaración responsable en calidad de “caseta prefabricada de menor entidad” o a licencia urbanística, en calidad de “casa prefabricada o instalación similar”.

También se plantean dudas respecto de los actos de uso del suelo, construcción y edificación que realicen los particulares en terrenos de dominio público, respecto a los que no se determina si requerirán control urbanístico previo a parte de las autorizaciones o concesiones que haya de otorgar la Administración titular del dominio público, aunque, al desaparecer esa previsión concreta, también podría entenderse que las actuaciones en terrenos demaniales pasarían a someterse al mismo régimen de control (previo o no) de las actuaciones en todo tipo de suelo.

En cuanto a las instalaciones que afecten al subsuelo (artículo 151.p), se somete en el Anteproyecto a declaración responsable “*la reparación de instalaciones y conducciones en el subsuelo de terrenos que sean suelo urbano*” (artículo 155.l), sin que quede claro si se someterían a licencia las conducciones en subsuelo en otro tipo de suelos en el caso de que la normativa no requiriera proyecto.

- Por otro lado, se ha eliminado de las actuaciones sometidas a licencia “*los demás actos que señalen los instrumentos de planeamiento urbanístico*” (artículo 151.t). En este sentido, sólo recordar que el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone con carácter básico que las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo, y que dicha facultad de imponer licencias sólo se exceptúa, “*cuando se trate de acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*”, en cuyo caso, se estará a lo dispuesto en la misma.

Es cierto, no obstante, que el artículo 84 bis del mismo texto legal, establece que, “*con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la*



obtención de licencia u otro medio de control preventivo”, pero también prevé que pueda 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”.

En coherencia con lo anterior, parece, por tanto que los Ayuntamientos, a través en este caso de los instrumentos de planeamiento urbanístico y siempre que no contravengan lo anterior y lo dispuesto en la Ley del Suelo o en otras leyes, podrían establecer otro tipo de licencias o declaraciones responsables, por lo que se plantea valorar la posibilidad de mantener entre las actuaciones sometidas a licencia, “los demás actos que señalen los instrumentos de planeamiento urbanístico” añadiendo, en su caso, el siguiente inciso “con los límites previstos en la legislación urbanística y de régimen local” u otro similar.

- En el **artículo 153**, cuando regula el régimen y alcance de las licencias urbanísticas, contiene en los apartados 4 y 5 disposiciones que entendemos podrían tener mejor ubicación en el artículo 154, relativo al procedimiento para la obtención de licencias.
- El **artículo 154** regula en un único artículo el procedimiento para la obtención de licencias, que hasta ahora se contenía en los artículos 153 a 157, observándose a este respecto un gran esfuerzo de simplificación administrativa, eliminando algunos trámites y documentos.

Sin perjuicio de lo anterior, se advierte que en el apartado 7 se prevé el régimen desestimatorio del silencio administrativo “en los términos establecidos en la legislación estatal”, cuando, en la redacción actual de la Ley de Suelo de la C.M. se establece la regla general del silencio administrativo positivo en la concesión de licencias urbanísticas para actuaciones que requieran proyecto técnico (artículos 152.c) y 154.5º de la Ley).

Dado que el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas establece la regla general del silencio positivo, si bien prevé la posibilidad de que por ley pueda establecerse el carácter desestimatorio, fundándose, en caso de tener por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, en razones imperiosas de interés general, se sugiere la conveniencia de analizar en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo el cambio normativo propuesto.



- El **artículo 159** regula el control de los títulos habilitantes, estableciendo la posibilidad de realizar inspecciones para comprobar que las actuaciones se realizan de acuerdo con la licencia o declaración responsable y con arreglo a la legalidad y el planeamiento.

Hay que tener en cuenta lo previsto en el artículo 192 de la Ley del Suelo, que regula las visitas de inspección de las actuaciones sometidas a licencia, disponiendo en el apartado 1 que *“concedida licencia urbanística, las obras que se realicen a su amparo o iniciadas éstas, deberán ser visitadas a efectos de su inspección al menos dos veces: una con motivo del inicio o acta de replanteo de las obras y otra con ocasión de la terminación de éstas”*.

El resto del artículo podría ser aplicable a todos los títulos habilitantes, sin necesidad de precisar si se aplica a las licencias o también a las declaraciones responsables, pero respecto de las visitas “obligatorias”, se observa la posibilidad de aprovechar la modificación para introducir en este artículo un régimen específico de visitas de inspección de las actuaciones sometidas a declaración responsable.

- En el **artículo 162.4** cuando se refiere a las *“empresas citadas en el apartado primero de este artículo”* debería decir “empresas citadas en el apartado 1 de este artículo”.
- En el **artículo 163** se regula el régimen de control de los actos promovidos por otras Administraciones públicas, en parecidos términos a la regulación vigente contenida en el artículo 161 de la Ley.

En estos casos, la licencia queda sustituida por el proyecto urbanístico elaborado por la Administración de la cual dependa la actuación, que deberá comunicarse al Ayuntamiento en un plazo no inferior a un mes. Si el Ayuntamiento expresara disconformidad del proyecto con la ordenación urbanística, la Administración actuante deberá realizar las rectificaciones correspondientes, salvo que no fuera posible la adaptación por motivos de urgencia o interés general, en cuyo caso, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid ordenará su ejecución y la incoación, en su caso, del procedimiento del planeamiento urbanístico. Pues bien, sobre este asunto en concreto el Anteproyecto elimina la competencia del Consejo de Gobierno para “aprobar”, en este caso, el Proyecto urbanístico en cuestión y establece directamente que *“ordenará su ejecución”* (precisando, como hasta ahora la incoación, en su caso, del procedimiento de modificación del planeamiento) pero añadiendo, *“sin perjuicio de acordar si así lo considera la iniciación de las obras”*.

Si el proyecto habilita el inicio de las obras contrarias al planeamiento incluso antes de su modificación, debería considerarse la conveniencia de mantener la



competencia del Consejo de Gobierno para aprobar el proyecto urbanístico en cuestión y no limitarla a ordenar su ejecución.

- En la **disposición final primera** se establece que las referencias contenidas en el resto de los títulos y capítulos de la Ley del Suelo a licencias deberán entenderse referidas a todos los efectos, al título habilitante de naturaleza urbanística que corresponda, de conformidad con la nueva regulación.

Consideramos que esta técnica puede servir para todos aquellos preceptos que se refieran a licencias urbanísticas u órdenes de ejecución, desde el punto de vista general, entendidas como “título habilitante de naturaleza urbanística”, pero no para aquéllos en los que, al haberse modificado la técnica de control urbanística, se produzca una clara contradicción de preceptos, en los que sería más adecuado introducir modificaciones expresas.

- Respecto de las referencias genéricas, para una mayor seguridad jurídica, consideramos que sería aconsejable que en la misma disposición final se indicaran de forma expresa los artículos donde se contienen dichas referencias, entre las que se incluirían (sin ánimo exhaustivo) las contenidas en los artículos 20.6, 36.6.f), 81.2, 148, 150.2, 168.5.b), 193, 194, 195,197,198, 199, 200 y 204.3 a), entre otros posibles que, habría que analizar caso por caso. De esta forma, las referencias a “licencias” contenidas en dichos artículos, se entenderían realizadas al “*título habilitante de naturaleza urbanística*” correspondiente.
- En cuanto a los artículos que no se refieren a “licencias u órdenes de ejecución” desde el punto de vista general, sino que, por el contrario, regulan de forma explícita el sometimiento de una determinada actuación a licencia urbanística y que, con la modificación, pasaría a someterse a declaración responsable o a no someterse a control alguno, recomendamos, también para mayor seguridad jurídica, modificar el precepto en cuestión para evitar la existencia de contradicciones en el texto legal.

Esto sucede en los artículos 143, 144 y 206, referidos todos ellos a los actos de parcelación, que hasta ahora, salvo que se incluyan en proyectos de reparcelación, están sometidos a licencia urbanística y que a partir de la modificación pasarían a someterse a declaración responsable.

En efecto, el artículo 143 regula los actos de parcelación y división de fincas y determina expresamente la necesidad de licencia urbanística previa, sin que pueda autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se documenten sin la aportación de esta preceptiva licencia, que los Notarios deberán testimoniar íntegramente; por su parte, el artículo 144, regula las parcelaciones rústicas y las somete expresamente a licencia urbanística, con informe previo y vinculante en caso de ser desfavorable, de la Consejería competente en materia de agricultura. Por último, en coherencia con lo anterior, también habría que modificar lo previsto en el artículo 206.2. que dispone que



“se sancionarán con multa del 5 por 100 del valor en venta de los terrenos las operaciones de parcelación que, sin contradecir el planeamiento en vigor, se realicen sin la pertinente licencia urbanística”, donde habría que hacer una mención expresa a la declaración responsable.

Por la misma razón, habría que introducir una modificación expresa del artículo 227, que prevé la imposición de una *“multa de 600 a 30.000 euros por la colocación de carteles de publicidad sin licencia”*, cuando la colocación de vallas, rótulos y otros elementos de publicidad exterior, quedarán sometidos a partir de la modificación, a declaración responsable.

También puede suscitar dudas lo dispuesto en el artículo 25.c) de la Ley de Suelo que dispone que en el suelo urbanizable no sectorizado podrán realizarse, en todo caso, en los términos y condiciones en cada caso prescritos en la presente Ley, instalaciones de carácter deportivo, que podrán concederse mediante licencia municipal. En este supuesto convendría aclarar si el título habilitante al que se refiere la norma es una licencia o una declaración responsable.

Se sugiere, en cualquier caso, la conveniencia de hacer un análisis en profundidad del texto, por si hubiera algún artículo que por esta misma razón hubiera que modificar en los términos propuestos.

- Sin perjuicio de que se otorgue a los ayuntamientos un plazo de un año para adaptar sus ordenanzas municipales a la nueva regulación, la **disposición final segunda** establece que esta ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOCM, momento en el que se aplicará la nueva regulación.

Dada la magnitud y relevancia que tiene esta modificación para el régimen de funcionamiento de los ayuntamientos se propone valorar la posibilidad de establecer una *vacatio legis* de uno o dos meses, para que las entidades locales puedan adaptar, no ya sus ordenanzas, sino su propio funcionamiento, al nuevo régimen de actuación.

Observaciones a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo

- Dada la entidad de la modificación normativa propuesta, sería conveniente analizar en la Memoria de manera pormenorizada el cambio en el título habilitante para el ejercicio de las actividades reguladas.
- De acuerdo con lo justificado en la Memoria en el apartado de impacto económico del proyecto normativo *“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.”*



No obstante, el artículo 5 de la citada Ley 20/2013, de 9 de diciembre establece que: “1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. 2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.”

Y el artículo 17 de la norma citada dispone que: “1. 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. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización...”

Se observa al respecto que la Secretaria del Consejo de Unidad de Mercado ha puesto de manifiesto la necesidad de dar mayor importancia en la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo al **impacto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad** de la norma proyectada, especialmente tras la entrada en vigor, el 2 de octubre de 2016, de la modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno realizada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

En este sentido conviene destacar también que el propio Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en nota emitida el 27 de noviembre de 2014 ya concluía que la memoria de análisis de impacto normativo debería contener la valoración de la coherencia del proyecto normativo con las disposiciones de Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, el cumplimiento de sus objetivos, la aplicación de los principios que regula dicha Ley y la incidencia del proyecto en la normativa en vigor.

Ello implica que el órgano que proponga una norma deba efectuar un análisis previo para valorar adecuadamente si su aprobación **afectará “de manera relevante” a la unidad de mercado**, incluyendo un necesario análisis de los objetivos de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y el cumplimiento de sus principios (no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia).

Se observa así mismo que, como consecuencia de la evaluación de la normativa autonómica para determinar su adecuación a la Ley de Garantía de Unidad de



Mercado, la Consejería competente identificó la Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid como norma necesitada de modificación a estos efectos.

- En el apartado correspondiente al **impacto presupuestario**, nulo para el presupuesto de la Comunidad de Madrid, se indica que *“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”*.

Sería conveniente una alusión al impacto que tendrá la minoración de ingresos por todas aquellas actividades que hasta ahora estaban sujetas a licencia y que tras la aprobación de la norma dejan de estar sujetas a cualquier título habilitante urbanístico, como, por ejemplo *“las obras o actuaciones urbanísticas de menor entidad consistentes en acabados interiores de una sola vivienda o local, solados, alicatados, yesos y pinturas, reparaciones puntales de cubiertas, corinas, salientes o vuelos, reposición o renovación de instalaciones eléctricas o de aires acondicionados, limpieza de solares y otras actuaciones de análogas, sin perjuicio de las autorizaciones para retirada de residuos o la ocupación de la vía pública, de conformidad con la legislación de régimen local”* (artículo 160 f) y que afectará no sólo a las tasas sino también al Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, que se impone sobre las obras sujetas a licencia o declaración responsable.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO
AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD.

