

## **TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE INTERVENCIÓN EN ACTUACIONES URBANÍSTICAS**

### **1. Antecedentes.**

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), regula en su título VI la iniciativa legislativa y la potestad normativa de las Administraciones Públicas, introduciendo una serie de novedades respecto a la regulación anterior, que tienen como objetivo principal incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas.

Entre estas novedades destaca la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas que potencialmente se puedan ver afectados por la misma, acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, sus objetivos y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

La consulta pública se sustanciará a través del portal web correspondiente, siendo un trámite exigible para todas las Administraciones Públicas en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

Se trata, por tanto, de un trámite novedoso que no está incorporado en el procedimiento de elaboración de normas municipales contemplado en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid (LCREM) y que responde a la necesidad de garantizar el acierto y legalidad de las normas que finalmente son aprobadas por las distintas Administraciones Públicas.

En este contexto, con el objeto de dar cumplimiento a lo determinado en el artículo 133 LPAC, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de 20 de octubre de 2016 se han aprobado las Directrices que precisan cómo ha de sustanciarse la consulta en el procedimiento general de elaboración de ordenanzas y reglamentos en el Ayuntamiento de Madrid.

En cumplimiento de tales directrices, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de 20 de octubre de 2016, se ha acordado someter a consulta previa la regulación de los medios de intervención en actuaciones urbanísticas.

## **2. Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.**

Desde el año 2009 y hasta el momento actual coexisten en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid dos ordenanzas que regulan los procedimientos de las distintas formas de intervención en las actuaciones urbanísticas de los particulares (licencia urbanística, declaración responsable y comunicación previa), la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, de 23 de diciembre de 2004 (OMTLU) y la Ordenanza para la apertura de Actividades económicas en la Ciudad de Madrid de 28 de febrero de 2014 (OAAE).

Cada ordenanza tiene delimitado su ámbito de aplicación material, tanto en cuanto a las actuaciones urbanísticas a las que resultan de aplicación, como en lo relativo a los procedimientos de tramitación y la posibilidad de intervención de entidades colaboradoras urbanísticas (ECU).

No obstante y a pesar del proceso de adaptación normativa que ha sufrido cada una de las ordenanzas para la incorporación de las nuevas formas de intervención, propiciadas por el principio de simplificación administrativa, lo cierto es que el resultado ha sido dispar en cuestiones esenciales tales como la delimitación de las actuaciones urbanísticas que pueden canalizarse a través de las distintas formas de intervención o las reglas de tramitación administrativa aplicable a cada una de ellas.

Esta circunstancia aconseja que desde un punto de vista jurídico sea deseable la regulación de los medios de intervención municipal en la actuación urbanística en un único texto normativo, en el que se ofrezca un ámbito de aplicación material de cada una de las figuras único, inequívoco y acorde con el marco normativo derivado del principio de simplificación administrativa.

En particular, los problemas que se pretenden resolver con la nueva regulación son los siguientes:

1. Dispersión normativa, derivada de la existencia de dos Ordenanzas diferenciadas en función del uso urbanístico al que se refieren: OMTLU y OAAE.
2. Régimen procedimental diverso, provocado por la circunstancia de que en función del titular de la actuación o del inmueble sobre el que se solicita la intervención, es aplicable un distinto régimen jurídico y procedimental.
3. Distintos criterios interpretativos, derivados de la existencia de diversos órganos con competencias de interpretación de la normativa urbanística (Comisión Técnica de Seguimiento e Interpretación de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas y Comisión Técnica de Seguimiento e Interpretación de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid).
4. Elevado número de procedimientos, provocado por el hecho de que la OMTLU y la OAAE regulan procedimientos distintos que se duplican en función de su distinto ámbito de aplicación. Asimismo, el ámbito de aplicación de los

procedimientos es diferente en una y otra ordenanza y sus criterios de asignación divergentes.

5. Elevada documentación exigible en cada uno de los procedimientos.
6. Escasa utilización de las nuevas tecnologías y de las posibilidades que brindan las previsiones sobre Administración electrónica contenidas en la nueva 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)
7. Falta de adecuación de las actuales Ordenanzas a la nueva legislación sobre procedimiento administrativo contenida en la LPAC.
8. Falta de conexión y coherencia entre la regulación de la OMTLU y la OAAE y la regulación en otras Ordenanzas existentes (por ejemplo, en materia de evaluación ambiental, de salubridad pública, ordenanzas fiscales).
9. Falta de definición de la función definitiva que hayan de desarrollar las entidades colaboradoras urbanísticas (ECU) en la tramitación de los medios de intervención.

### **3. Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.**

Los problemas descritos exigen una inmediata intervención normativa por el Ayuntamiento de Madrid, habida cuenta de que la inactividad normativa por parte del Pleno municipal supondría un agravamiento innecesario de los problemas indicados. La opción de no regular nada, y dejar vigente el actual marco jurídico no es una opción a valorar.

El punto de partida de la propuesta de ordenanza de medios de intervención en actuaciones urbanísticas es el principio de simplificación administrativa en su doble vertiente, de una parte como principio instaurado por la Directiva de Servicios CE 123/2006 del Consejo y Parlamento Europeo para regir, con carácter general todas las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, y que se dirige a la eliminación de los controles administrativos previos que no estén justificados en razones imperiosas de interés general, que resulten discriminatorios y que sean proporcionados en relación con el fin que se persigue, y de otra, la simplificación administrativa como un medio para la promoción y desarrollo de la economía.

#### **3.1. Marco legal.**

La aplicación práctica de este principio de simplificación administrativa ha tenido un impacto muy significativo en la materia urbanística en lo que a controles municipales de las actuaciones de los particulares se refiere. El marco legal de

referencia para la definición del esquema de medios de intervención municipal de la actividad de los particulares en general, y de los controles urbanísticos municipales, en particular, ha estado configurado tradicionalmente por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) y la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), respectivamente. Este marco, sin embargo, se ha visto superado como consecuencia de la adaptación legislativa efectuada tanto por el Estado como por la Comunidad de Madrid a los parámetros de la Directiva de Servicios y de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

La adaptación a las exigencias derivadas de la Directiva de Servicios se concretó en las siguientes normas:

- Artículo 84.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local: *“Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.*

Así como el apartado 2 que establece que *“La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue”.*

- Artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>1</sup>: *“1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo 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.*

*2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1”.*

- Artículo 5 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales: *“La intervención de las corporaciones locales en la actividad de sus administrados se ejercerá por los medios y principios enunciados en la legislación básica en materia de*

---

<sup>1</sup> Actual artículo 69 LPAC.

*régimen local” y artículo 22 1. “La apertura de establecimientos industriales y mercantiles podrá sujetarse a los medios de intervención municipal, en los términos previstos en la legislación básica en materia de régimen local y en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”.*

- Artículo 17.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado: *“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: b) Respecto a 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.”*

La adaptación a las exigencias derivadas, en origen de la LES se concretó en las siguientes normas:

- Artículo 3 de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios: *“1. Para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales y servicios definidos en el artículo anterior, no podrá exigirse por parte de las administraciones o entidades del sector público la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente.”*
- Artículo 1 de la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid: *“El objeto de la presente ley es dinamizar la actividad comercial minorista y de determinados servicios mediante la flexibilización y simplificación de los procedimientos administrativos y urbanísticos y la reducción de las limitaciones existentes para el inicio y el libre ejercicio de la actividad.”*
- Artículo 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local: *“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.*

Como puede observarse, existe un completo marco normativo en la legislación básica de régimen local y en la legislación sectorial que predeterminan el ámbito en el que pueden desarrollarse las alternativas regulatorias del Ayuntamiento de Madrid. Frente a este marco cerrado, las opciones desregulatorias o liberalizadoras son prácticamente inexistentes.

En este sentido, la normativa citada consagra e incide en la idea de simplificación de procedimientos administrativos y urbanísticos, así como en la eliminación de trabas administrativas y limitaciones para el libre ejercicio de la actividad.

En particular, la Ley 2/2012, de 12 de junio, potencia, con carácter general, la declaración responsable como medio de intervención administrativa en el ámbito de las actividades económicas, permitiendo que numerosos supuestos antes sujetos a licencia, sean tramitados mediante declaración responsable. En este nuevo esquema, la Administración mantiene intactas las potestades de inspección y control, pero se invierte el momento en que dichas potestades son ejercidas, pasando de un control “*ex ante*” a un control “*ex post*”.

### 3.2. Alternativas.

La consecuencia que se deriva de la aplicación del marco normativo expuesto, resultante de la adaptación al principio de simplificación administrativa, tanto como principio general y transversal para todas las formas de relación jurídica entre los poderes públicos y los ciudadanos, como principio específico en la implantación de las actividades económicas, es la necesaria redefinición de los controles municipales de las actuaciones urbanísticas de los particulares.

Dicha redefinición debe partir del criterio básico de que la Administración debe optar por el control más proporcionado en función de los factores concurrentes en cada caso, relegando los controles preventivos a aquellas actuaciones en las que se afecta de manera más relevante a los bienes jurídicos que se tratan de preservar y que, a fin de cuentas, son comunes tanto en la regulación administrativa de la Directiva de Servicios, como en la normativa económica.

En coherencia con ello, para valorar la procedencia de un control previo, como el de la licencia urbanística, no sólo se deberá apreciar la concurrencia de las razones de interés general sino que además, de forma ineludible, habrá que valorarse si el único control posible es el de la licencia urbanística, de modo que cuando este control se pueda efectuar mediante las otras formas de intervención se deberá optar por ellas.

En este punto es imprescindible recordar que, conforme a la regulación legal, la opción por la declaración responsable no supone, de ningún modo la ausencia de control municipal, únicamente comporta que este control municipal se efectuará en un momento posterior al inicio de la actuación por parte del particular.

En función de la regulación expuesta, que diferencia claramente entre actividades económicas como actividades de carácter comercial, y dentro de ellas sus instalaciones o infraestructuras físicas, y el resto de la actividad de los ciudadanos, resulta necesario deslindar las actuaciones urbanísticas sobre las que recaerán los medios de intervención municipal.

A tal efecto y siendo la normativa cuya redacción se propone de carácter urbanístico, como ordenanza especial de desarrollo del Plan General, el criterio diferenciador de dichas actuaciones no puede ser otro que el de los usos urbanísticos conforme a la definición que de los mismos establece el Plan General en función de su naturaleza, sin perjuicio de sus condiciones particulares.

Así pues con carácter general, se puede residenciar la actividad económica en el uso industrial, garaje aparcamiento, servicios terciarios y dotacional privado, quedando el resto de las actuaciones urbanísticas vinculadas al uso residencial y dotacional público.

Partiendo de este criterio, las alternativas regulatorias para la asignación de los distintos medios de intervención, deben partir necesariamente de los límites

previstos en el artículo 84 bis LBRL. En este sentido, el control preventivo materializado en la licencia urbanística, se realizará cuando concurren los siguientes requisitos, en función de las actuaciones urbanísticas sobre las que recaiga:

- Actividades económicas, en el sentido de actividades comerciales:
  - o Con carácter general, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 84.bis 1 de la Ley 7/85, cuando concurren los siguientes requisitos:
    - razones de orden público, seguridad pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y dichas razones no se puedan salvaguardar mediante la presentación de una declaración responsable o una comunicación;
    - limitación del número de operadores económicos en el mercado 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.
  - o Con carácter particular, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 84.bis 2, respecto a aquellas instalaciones o infraestructuras físicas en las que para el desarrollo de la actividad una ley establezca el control preventivo, regulando sus requisitos esenciales, siempre que sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico, y el control resulte proporcionado.
- Actuaciones urbanísticas, que no constituyan actividad económica en el sentido de actividades comerciales, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 de la Ley 7/85, cuando concurren los requisitos de necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.

En los restantes supuestos, debe promoverse la utilización de la declaración responsable y de la comunicación previa.

Finalmente, en materia de obras, se sujetan a licencia las actuaciones que requieran el preceptivo proyecto técnico de obras de edificación según artículo 2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, las que puedan producir consecuencias irreversible o aquellas que puedan afectar a la seguridad y salubridad pública, a la protección del patrimonio histórico artístico o la protección del medio ambiente.

### **3.3. Entidades colaboradoras urbanísticas.**

Dentro de la valoración de las distintas alternativas regulatorias, debe hacerse especial mención a las distintas opciones posibles en relación a la futura configuración legal de las ECU.

La OAAE contempla en la actualidad un marco de intervención administrativa municipal de menor intensidad, manteniendo la colaboración de las entidades privadas, si bien con carácter voluntario, lo que supone que el interesado puede acudir a una entidad colaboradora autorizada o directamente al Ayuntamiento de Madrid, para solicitar su licencia o presentar su declaración responsable.

Además se produce un cambio significativo respecto de la regulación precedente en cuanto a los requisitos para erigirse en entidad colaboradora urbanística, ya que el título habilitante sigue siendo la autorización municipal, pero se añade un requisito previo consistente en la homologación y registro por parte de la Consejería competente de la Comunidad de Madrid.

Así, 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, dictada en desarrollo de la disposición adicional segunda de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, habilita a las entidades colaboradoras, en el territorio de la Comunidad de Madrid, para desarrollar funciones administrativas de verificación y control en el ámbito urbanístico.

Respecto a los datos relativos a la actividad de las ECU, durante el ejercicio 2014, se tramitaron por la Agencia de Actividades un total de 8.722 expedientes, de los cuales, 7.114 declaraciones responsables y 1.608 licencias. En términos absolutos, las ECU tramitaron un 62% de las declaraciones responsables y un 47% de licencias.

Durante 2015, la cifra global de expedientes tramitados por la Agencia de Actividades fue de 9.904, de los cuales 9.096 declaraciones responsables y 808 licencias. De ellas, las ECU tramitaron el 64,31 % de las declaraciones responsables y el 57,55 % del total de licencias.

Contando con estos datos, la futura regulación de las ECU plantea tres opciones diferenciadas.

#### **a) Mantenimiento del sistema actual.**

De los datos estadísticos anteriores, cabe inferir las siguientes conclusiones en relación con el posible mantenimiento del sistema actual de colaboración público-privada:

- Durante el ejercicio 2015 se ha incrementado la actividad económica en casi un 12 % respecto de lo tramitado durante el ejercicio anterior, como consecuencia de la revitalización general de la economía que propicia una coyuntura más favorable al emprendimiento y a la inversión empresarial<sup>2</sup>.
- En 2015 se ha incrementado el número de declaraciones responsables en un 10,28% respecto de 2014, mientras que las licencias urbanísticas han disminuido en esa misma proporción.
- El 64,31 % de las declaraciones responsables se han tramitado por entidad colaboradora y el 35,69% por el Ayuntamiento de Madrid. En licencias, las ECU han tramitado un 57,55% mientras que el Ayuntamiento de Madrid un 42,45%.

A la vista de estos datos y si, como todo apunta, la previsión, tanto del Banco de España como de instituciones extranjeras, es que la tendencia al alza se confirme durante 2016, cabe prever que la actividad económica irá creciendo, al menos en la misma proporción que lo ha hecho en el ejercicio anterior y en consecuencia, se verá incrementado el número de declaraciones responsables, licencias urbanísticas y comunicaciones previas a tramitar.

En este sentido, el Organismo Autónomo Agencia de Actividades, como agente implicado junto con las ECU en la tramitación de las licencias, declaraciones responsables y comunicaciones previas, con el actual número de efectivos y a falta de una política de dimensionamiento de la plantilla para hacer frente al incremento de la actividad económica que se espera, no podría afrontar, hoy por hoy, con éxito, el mayor número de solicitudes, lo que, además, irá acompañado de una mayor demanda ciudadana de información y atención específica.

En concreto, en 2015 los informadores urbanísticos han atendido un total de 10.772 personas, el sistema de Agenda de Profesionales ha contestado 598 consultas online y se han tramitado un total de 778 consultas urbanísticas, 569 especiales y 209 comunes.

Si por el contrario, el conjunto de las ECU cuentan con un total de 189 efectivos (datos a 31 de diciembre de 2015) y un sistema informático, ya consolidado, que permite el intercambio con el Ayuntamiento de Madrid en tiempo real, evitando el uso de papel, habría que considerar el mantenimiento del sistema de colaboración público-privada tal y como funciona en la actualidad o al menos

---

<sup>2</sup> Según fuentes del Instituto Nacional de Estadística, en información publicada en el Diario El Mundo el 31 de marzo de 2016, “Sólo dos de las 17 autonomías han salido oficialmente de la crisis en 2015 al registrar un PIB a precios corrientes superior al que tenían en 2008 en el inicio de la crisis. Se trata de Baleares y Madrid que, según los datos facilitados por el INE sobre la contabilidad regional de España, aumentaron el valor de su economía en un 1,3% y un 0,8% respectivamente en estos ocho años de crisis con dos recesiones por medio. El PIB madrileño ha crecido en este periodo en 1.591 millones y el balear en 352 millones...”

hasta que la Agencia de Actividades cuente con los medios materiales y humanos suficientes para garantizar, con éxito, las funciones que tienen encomendadas.

**b) Limitar la intervención de las ECU a comunicaciones previas y declaraciones responsables, excepto las relativas a la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad (LEPAR).**

Buscando apoyo normativo en la legislación anteriormente mencionada, las ECU podrían participar solo en la tramitación de las comunicaciones previas y declaraciones responsables, salvo aquellas que estén sujetas a la LEPAR.

En cuanto a la valoración del impacto que tendría esta medida en el funcionamiento de la Agencia de Actividades, el conjunto de la actividad LEPAR en el término municipal de Madrid ronda el 14%, del cual el 9% se tramita por ECU y el 5% restante por el Ayuntamiento de Madrid, por lo que, a la vista de este dato, la actividad de la Agencia se vería incrementada, al menos, en un 9%.

En cuanto a las licencias urbanísticas y de funcionamiento el Ayuntamiento tramita en la actualidad el 42,45% de las solicitudes, por lo que el cambio de sistema implicaría gestionar el 57,55% actualmente tramitado por las ECUS.

Esta opción guardaría sintonía con la legislación estatal que obliga a las entidades locales a garantizar la voluntariedad del interesado de acudir a una ECU o a la Administración y además estaría en línea con los datos estadísticos que, como hemos visto, reflejan un porcentaje mayor de tramitación por las ECU, en relación con las declaraciones responsables (64,31% frente a un 35,69%).

**c) Ampliación del actual ámbito de funciones a las ECU.**

La tercera alternativa consistiría en ampliar las funciones de las ECU, de forma que pudieran actuar como agentes urbanísticos tramitadores en aquellos usos y obras sujetos hoy al ámbito de aplicación de la OMTLU, señaladamente en aquellas actuaciones relativas al uso residencial.

Dicha medida requeriría una redefinición del marco competencial vigente entre los distintos órganos del Ayuntamiento de Madrid, al estar residenciada la competencia de los usos y obras sujetos a la OMTLU en el Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible y en los Distritos.

Junto a ello, debería valorarse si las funciones de control y supervisión de las ECU siguen centralizadas en la Agencia de Actividades o se desconcentrarían en otros órganos municipales.

Finalmente, en cualquiera de las alternativas contempladas, resultaría necesario adaptar el régimen sancionador de las ECU a las nuevas previsiones en materia sancionadora establecidas en la LPAC y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

#### **4. Necesidad y oportunidad de la aprobación.**

Analizados los problemas existentes y las distintas alternativas regulatorias, se concluye la necesidad de aprobar un nuevo marco regulatorio de los medios de intervención en las actuaciones urbanísticas.

En la actualidad, el Ayuntamiento de Madrid se haya inmerso en un proceso de elaboración de una nueva regulación de los medios de intervención en actuaciones urbanísticas, que se inició con anterioridad a la entrada en vigor de la LPAC y que cuenta con un borrador inicial del texto de la futura ordenanza.

Tal y como señalan la LPAC y las propias Directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales aprobadas por la Junta de Gobierno el 20 de octubre de 2016, la consulta pública tiene carácter previo a la redacción del texto normativo y su contenido debe reflejar los aspectos previstos en el punto 4.1 de las citadas Directrices.

En este caso, a pesar de que formalmente no se ha iniciado el procedimiento de elaboración de la norma, los trabajos preparatorios tienen un grado de desarrollo avanzado. Por ello, se ha considerado conveniente someter a consulta pública la regulación de los medios de intervención en actuaciones urbanísticas, con el fin de conocer la opinión de los ciudadanos y poder efectuar las modificaciones en el borrador inicial que se estimen pertinentes. Por ello, se incorpora como documentación de la consulta pública previa el texto del mencionado borrador.

En este sentido, la futura ordenanza tendría como finalidad mejorar el sistema de controles municipales en materia urbanística y que esta mejora repercuta visiblemente en la ejecución de las obras y en la apertura de establecimientos y actividades en la ciudad, sin que por ello se vea mermado el cumplimiento de la normativa ni la seguridad de los ciudadanos, sean promotores o usuarios de las actuaciones sujetas a autorización.

Su aprobación conllevaría la derogación de dos Ordenanzas hoy vigentes, OMTLU y OAAE.

El Ayuntamiento de Madrid ha tenido en cuenta en la elaboración de esta iniciativa normativa la experiencia de los últimos años con la colaboración de la iniciativa privada en la verificación y control técnicos de las actuaciones y las propuestas y comentarios realizados en el desarrollo de las reuniones del Grupo de Trabajo, dependiente de la Comisión No Permanente de Empleo del Pleno, creado con el objetivo de simplificar la normativa y la burocracia municipal, en el

que, además de los Grupos Políticos Municipales, participaron entidades, asociaciones y empresarios privados.

El texto propuesto aborda esa simplificación administrativa reduciendo los trámites a los estrictamente necesarios para salvaguardar las garantías del procedimiento administrativo y ordenando la acumulación, simultaneidad e incluso oralidad de algunos de ellos.

Finalmente, se propone modificar Ordenanzas sectoriales como la de Medio Ambiente y la de Prevención de Incendios, para aplicar criterios de proporcionalidad a la interacción de estas materias con la urbanística.

## **5. Objetivos de la norma.**

Partiendo del análisis realizado, el borrador de Ordenanza sometido a consulta pública previa tiene los siguientes objetivos:

1. Unificar en un mismo cuerpo normativo todos los medios de intervención que el Ayuntamiento ejerce sobre las actuaciones en materia urbanística sujetas a autorización administrativa.

Ello quiere decir que todos los servicios municipales encargados de la tramitación de cualquiera de los medios de intervención (licencias, declaraciones responsables y comunicaciones previas), independientemente del uso que vaya a implantarse, residencial o implantación de actividades, se ajustarán en su actuación a los mismos principios de celeridad, eficacia y tramitación electrónica.

2. Ampliar los supuestos de declaración responsable y comunicación previa, limitándose la licencia urbanística, es decir, la intervención mediante autorización previa, a los supuestos en los que un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz frente al interés general perseguido.
3. Reducir significativamente los plazos para realizar los trámites que competen a la Administración municipal adecuándolos a la propia entidad del trámite. Por ejemplo: los relativos a la comprobación documental, como enseguida se detallará, a la evacuación de consultas urbanísticas comunes y a la emisión de informes y resolución de los expedientes, entre otros.
4. Regular la posibilidad de comunicar el sentido de los informes oralmente o por vía telemática instantánea, para que prosigan los trámites inmediatamente antes de remitirlos en su integridad cuando se trata de órganos municipales. Esto ocurre singularmente en el caso de que sea un órgano colegiado el que deba emitir el informe, por ejemplo la Comisión municipal de Patrimonio Histórico (CIPPHAN): el sentido del informe puede ser comunicado verbalmente, a reserva de la remisión posterior del acta.

5. Reducir los plazos de la comprobación documental, que en muchos casos retrasa desproporcionadamente el procedimiento ante la necesidad de hacer un requerimiento pasado ya un tiempo desde que se efectuó la solicitud por el interesado.
  - La Ordenanza establece ahora que si el ciudadano presenta su solicitud y documentación correspondiente en uno de los registros de los órganos competentes en materia de licencias, esto es, la Agencia de Actividades o el Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible, se revisará en el momento la documentación y, si insistiera en presentarla a pesar de tenerla incompleta, se le hará el requerimiento en el mismo acto.
  - La ley reconoce a los ciudadanos el derecho a presentar sus solicitudes y documentación en cualquier registro público, por ello no es posible extender esta práctica a todos ellos.
  - Sin embargo, teniendo en cuenta que la mayor parte de las solicitudes se presentan en estos registros de los órganos competentes en materia de licencias, supondrá una mayor efectividad en la prestación de los servicios municipales y también contribuirá a la toma de conciencia por los ciudadanos de su obligación de presentar la documentación correcta.
6. Reforzar los servicios de información urbanística, regulando de nuevo los distintos tipos y modalidades de consulta urbanística.
7. Simplificar, sistematizar y presentar de forma más clara y detallada los criterios de asignación de procedimientos. En particular, exigir siempre licencia urbanística cuando se trate de actuaciones que precisen de un proyecto técnico de obras de edificación.
8. Facilitar una mejor comprensión por los ciudadanos de la documentación que deben aportar en cada una de las actuaciones. Los Anexos de la Ordenanza se han estructurado de forma que cada medio de intervención pueda examinarse de forma independiente y tenga indicadas todas las actuaciones que se tramitan por dicho medio y la documentación necesaria en cada caso concreto.
9. Mantener el actual sistema de colaboración privada mediante ECU, sin alterar su ámbito de actuación y funciones. Se mantiene la opción de que el titular acuda voluntariamente a una ECU o al Ayuntamiento para solicitar su licencia o tramitar su declaración responsable o comunicación previa. El Ayuntamiento, en cualquier caso, conserva la potestad municipal para el otorgamiento o denegación de la licencia y ejerce la supervisión permanente sobre las funciones de verificación y control que corresponden a las ECU.
10. Fomentar las comunicaciones y notificaciones electrónicas entre órganos administrativos y entre éstos y los ciudadanos.

Es una importante mejora que, en el caso de los servicios que realizan la comprobación y control posterior de las actuaciones, permitirá entregar los requerimientos y notificaciones *in situ* y reducirá de forma drástica las resoluciones posteriores, ya que bastará volcar los datos correspondientes en las aplicaciones informáticas que el Ayuntamiento mantiene o diseñará al efecto.

11. Establecer servicios de apoyo y asesoramiento a los ciudadanos para que presenten sus solicitudes telemáticamente, integrando en la Ordenanza las previsiones sobre Administración electrónica contenidas en la nueva LPAC.

Madrid, 20 de octubre de 2016