

MEMORIA PARA LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA ELABORACIÓN DE LA ORDENANZA DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES URBANÍSTICOS DE MADRID.

1. Marco normativo de la consulta

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 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 oportunidad 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 aprobaron 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.

2. Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa

La situación de partida de la regulación en materia de licencias y declaraciones responsables es que 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 control de 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), modificada por Acuerdo del Pleno de 29 de abril de 2014 e, inicialmente la Ordenanza de Gestión de Licencias Urbanísticas de Actividades, de 29 junio de 2009, sustituida por la Ordenanza para la apertura de Actividades económicas en la Ciudad de Madrid de 28 de febrero de 2014 (OAAE).

A pesar de la configuración de la OMTLU como normativa general en materia de medios de control de actuaciones urbanísticas y de la OAAE como normativa especial para las actividades económicas y de que cada ordenanza tiene delimitado su ámbito de aplicación material, en lo relativo a las actuaciones urbanísticas a las que resultan de aplicación, lo cierto es que ambas ordenanzas establecen una regulación diferente en aspectos esenciales.

En este sentido, cada ordenanza regula medios de intervención que no son del todo coincidentes y que no responden a un único esquema de tramitación. Asimismo existen importantes diferencias en cuanto al criterio de asignación de las actuaciones urbanísticas a cada uno de los medios y procedimientos (licencias; declaración responsable y comunicación previa).

En otro orden de cosas, la novedad que supuso en su momento la incorporación de la figura de la declaración responsable, carente de una regulación completa a nivel legal y el uso inadecuado que de la misma se ha puesto de manifiesto en la práctica, en determinadas situaciones, aconsejan incorporar medidas que aseguren y hagan eficaz el control *ex post* por parte de la Administración.

Otra cuestión que marca otra diferencia relevante entre ambas ordenanzas es la regulación de un sistema colaboración urbanística público-privado a través de las entidades de colaboración urbanística (ECU) para el ámbito exclusivo de la implantación y desarrollo de actividades económicas. La definición de su ámbito de actuación en estos términos puede suponer una privación de las ventajas que para el ciudadano puede suponer la ampliación de este sistema a otros usos.

Por ello, y a pesar del proceso de adaptación normativa que ha sufrido cada una de las ordenanzas para hacer efectivo el principio de simplificación administrativa, el resultado ha sido un marco jurídico dispar y no homogéneo que necesita ser redefinido para ofrecer una regulación única, coherente en la que además se integren las mejoras regulativas y de gestión fruto de la experiencia adquirida a lo largo de estos años, que responda a los principios de simplificación administrativa, agilidad y seguridad jurídica.

En este sentido, la nueva norma pretende también definir mecanismos para la eliminación de las disfuncionalidades que se han detectado en la tramitación de licencias derivadas de la falta de coordinación y de unidad de criterio entre los distintos órganos municipales con competencias, directas o indirectas, en la materia y asegurar el debido equilibrio entre la seguridad



jurídica y la agilidad en el control de las actuaciones, a través del refuerzo de mecanismos tales como el certificado de viabilidad urbanística; la consulta urbanística especial o la simplificación del procedimiento para la obtención de informes sectoriales.

Se pretende, igualmente, avanzar en las oportunidades que ofrece la Administración electrónica en materia de simplificación de procedimientos y agilización de trámites intentando resolver los problemas detectados en cuestiones tales como las transmisiones de licencias.

3. Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

Las cuestiones que se tratan de resolver y mejorar requieren de una respuesta normativa por parte del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, habida cuenta de que lo contrario supondría mantener las disfunciones detectadas en estos últimos años, con el consiguiente agravamiento de los problemas generados y que afectan especialmente a la agilidad, a la eficacia y a la seguridad jurídica que los controles urbanísticos deben representar para el desarrollo de actuaciones urbanísticas (obras y/o actividades) por los particulares.

La alternativa de no modificar el marco regulatorio en la materia y mantener el vigente no es, por lo tanto, una opción a valorar, justificándose la nueva regulación propuesta en los principios de necesidad y de eficacia previstos en el artículo 129.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativo a los principios de buena regulación.

Una nueva regulación permitiría dar respuesta adecuada al principio de simplificación administrativa tanto en su vertiente de principio general 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 eliminar los controles administrativos previos que no estén justificados como en su vertiente de principio específico para la promoción, competitividad y desarrollo de la economía, definido a partir de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y al marco jurídico aprobado en los últimos años a partir del mismo.

Por todo ello, la alternativa que se plantea es desarrollar una actividad regulatoria coherente con el ordenamiento jurídico, europeo, estatal y autonómico, de acuerdo por el principio de seguridad jurídica que rige toda actividad normativa conforme al artículo 129. 4 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativo a los principios de buena regulación.



Asimismo y siendo la normativa cuya redacción se propone de carácter urbanístico, en cuanto ordenanza de desarrollo del Plan General, las alternativas regulatorias respecto de los distintos medios de control urbanístico, deben partir de los límites previstos en el artículo 84 bis.2 LBRL, de tal forma que el control previo por licencia urbanística se realice en el marco de una Ley que defina sus requisitos esenciales; se trate de actuaciones que sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico; resulte proporcionado o concurren requisitos de necesidad y proporcionalidad que así lo requieran. En los restantes supuestos, deberá promoverse la utilización de la declaración responsable.

4. Necesidad y oportunidad de la aprobación

A la vista de la problemática a resolver y de la alternativa regulatoria que se plantea, se considera necesario aprobar un nuevo marco normativo en materia de licencias urbanísticas y declaraciones responsables para obras en el uso residencial y en el resto de usos e implantación de actividades, que incorpore las mejoras identificadas tras varios años de implantación de la figura de la declaración responsable y de vigencia del sistema de colaboración público privado.

Con esta nueva regulación se trata de responder al principio de buena regulación y ofrecer un único marco jurídico en el que se conjugue de forma clara y eficaz el principio de simplificación administrativa y el principio de seguridad jurídica, en beneficio del desarrollo de la economía y de la debida protección a la seguridad, el medioambiente, la protección del patrimonio histórico artístico y demás bienes jurídicos a proteger urbanísticamente.

La oportunidad de la nueva regulación se justifica en los siguientes aspectos:

- Finalización del proceso de modificaciones legislativas que se inició en el año 2006 con la Directiva de Servicios y que se ha extendido durante casi una década, tanto a nivel estatal como autonómico, y que se configura como el marco jurídico de referencia de la regulación municipal de las licencias urbanísticas y declaraciones responsables.
- Experiencia adquirida en la aplicación desde el año 2014 de la figura de la declaración responsable y comunicación previa, a partir de la cual el Ayuntamiento de Madrid está en disposición de dar respuesta eficaz a los problemas identificados en la práctica.
- Implantación del sistema de colaboración público-privada durante un tiempo suficiente como para plantear mejoras y refuerzo de la calidad del mismo.
- Aparición en la ciudad de Madrid de fenómenos novedosos a los que la normativa actual no puede dar una respuesta eficaz (viviendas de uso



turísticos; actividades temporales en locales; negocios de economía colaborativa; barras de degustación; locales de juego; etc.) e incremento notable de las actividades vinculadas al ocio de la ciudad.

- Necesidad del Ayuntamiento de disponer de unos mecanismos de reacción adecuados a la realidad, complejidad e inmediatez de las actuaciones urbanísticas que desarrollan los particulares en la ciudad de Madrid.
- Incorporar a la regulación las propuestas e iniciativas aportadas por los agentes públicos y privados involucrados en la gestión de las licencias y declaraciones responsables en el marco de las reuniones periódicas del workshop, impulsadas y desarrolladas por la Agencia de Actividades durante el año 2019.

5. Objetivos de la norma

Partiendo del análisis realizado, los objetivos del texto de la nueva ordenanza que se someten a consulta pública previa son los siguientes:

1. **Eliminar la complejidad y dispersión normativa** que supone la existencia de dos ordenanzas diferenciadas en función del uso urbanístico al que afecta la actuación correspondiente, con la consiguiente unificación de los medios y procedimientos de verificación, de su tramitación y de su régimen jurídico.
2. **Reducir y simplificar los procedimientos** de comprobación existentes, sus trámites y la documentación exigible en cada uno de ellos. Para ello se valoraran las siguientes cuestiones:
 - o Definir de la manera más clara y precisa posible, qué actuaciones están sometidas a declaración responsable y qué actuaciones deben estar sometidas a licencia mediante la redefinición de la estructura de los anexos y rápida identificación de la documentación necesaria y de su tramitación.
 - o La supresión de la figura de la comunicación previa como mecanismo de control y la consiguiente generalización de la figura de la declaración responsable para aquellos casos en los que no esté justificado un control previo. Esta medida evitaría en gran medida los supuestos de procedimiento inadecuado lo que redundaría en mayor agilización de la tramitación.
 - o Extensión de la declaración responsable a determinadas obras en el uso residencial a efectos de agilizar y simplificar también las actuaciones de los particulares en este ámbito.
 - o Mantener el control urbanístico previo mediante licencia para aquellos supuestos tasados en los que se pone de manifiesto una



razón imperiosa de interés general que lo haga necesario y proporcionado, incluyendo el funcionamiento de los locales de espectáculos públicos y las actividades sometidas.

- Estudiar la posibilidad de un sistema que permita la opción voluntaria del particular de un control previo municipal, a efectos de reforzar la seguridad jurídica con la obtención de una resolución municipal formal de control urbanístico.

3. **Potenciar la información y el asesoramiento urbanístico** a efectos de ofrecer al ciudadano una orientación técnico y jurídica profesional y personalizada de los requisitos y condiciones exigibles a las actuaciones urbanísticas que pretendan desarrollar, para favorecer la seguridad jurídica y eficacia del sistema de verificación urbanística municipal. En este sentido se trata de hacer compatible el cumplimiento por los particulares de un marco jurídico excesivamente amplio y complejo con la debida eficacia y agilidad en el desarrollo efectivo de sus actuaciones.

Para ello se plantea:

- La regulación de un certificado de viabilidad urbanística voluntario y previo a la licencia o presentación de la declaración responsable, sin perjuicio de la posterior fase de verificación del cumplimiento del resto de la normativa sectorial de aplicación. Este sistema favorecería que los ciudadanos tuvieran acreditada desde el primer momento la viabilidad global de la actuación pretendida; que las solicitudes se presentaran de la forma más detallada y completa posible, con el fin de reducir tiempos de tramitación; una mejor comprensión de la documentación que deben aportar y la presentación de solicitudes y documentación telemáticamente.
- Clarificar y unificar las modalidades de consultas urbanísticas que los particulares pueden plantear a la Administración y regulando el carácter vinculante de las consultas urbanísticas especiales y de las previstas para proyectos con soluciones prestacionales.
- La posibilidad de que los informes que sean preceptivos puedan obtenerse con carácter previo a la presentación de la declaración responsable, o de forma alternativa, reconducir las actuaciones que requieren informe preceptivo conforme a la normativa a los procedimientos de licencias, en los que su articulación es más sencilla y coherente con la existencia de un control previo.

4. **Incorporar mejoras en el régimen jurídico de las declaraciones responsables** a efectos de agilizar y reforzar los mecanismos de control de la Administración y ofrecer mayor seguridad jurídica en la protección de



los intereses jurídicos afectados por las actuaciones urbanísticas de los particulares. Se plantean aspectos tales como:

- Acotar de forma clara la diferencia entre la comprobación formal (presentación completa de los documentos exigibles; si la actuación está incluida entre las que deben ser objeto de declaración responsable y la viabilidad urbanística de la actuación) y la comprobación material (la conformidad de la actuación con la normativa urbanística y sectorial aplicable).
- En relación con la comprobación material se plantea, para determinadas actuaciones, la posibilidad de regular un sistema de visita de inspección preceptiva.
- Calificar la omisión de la documentación obligatoria de la declaración responsable como incumplimiento esencial.
- Valorar la posibilidad de limitar la presentación en el registro municipal de aquellas declaraciones responsables que no acompañen la documentación completa.
- Obligación de disponer en el lugar de la actuación de la documentación justificativa del cumplimiento de la normativa para facilitar los controles *in situ*.
- Acreditar formalmente el resultado de la comprobación con independencia de su resultado.
- Limitar la presentación de declaraciones responsables sucesivas en casos de incumplimiento.
- Articular la colaboración público-privada para las tareas de verificación y comprobación municipal.

5. **Adaptar la regulación a la legislación sobre procedimiento administrativo** contenida en la ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) e impulsar la utilización de las nuevas tecnologías para hacer efectivas las previsiones sobre tramitación electrónica.

6. **Revisar los procedimientos de disciplina urbanística y los procedimientos sancionadores** para conseguir mayor celeridad y eficacia en las actuaciones ilegales, especialmente en las provocadas por los efectos inmediatos de la declaración responsable. Se plantea:

- Articular el cese inmediato *in situ* de la actividad en el caso de omisiones, inexactitudes o deficiencias esenciales sin perjuicio de la posterior resolución administrativa en la que se plasme.
- Regular un procedimiento para la suspensión de actividades que se ejerzan incumpliendo las condiciones de su licencia o declaración responsable, previo requerimiento de subsanación de dichos incumplimientos



- En el caso de actividades con declaración responsable que se ejerzan con deficiencias esenciales, procede declarar la pérdida de efectos de la declaración responsable, para lo cual se pretende incorporar en un Anexo de la Ordenanza una relación de deficiencias esenciales
 - Incorporar la mediación administrativa en los procedimientos de restablecimiento de la legalidad de las actividades, que tendrá carácter voluntario y gratuito para las partes en conflicto.
 - Publicar en la web municipal o el portal de transparencia las actividades que ejerzan con deficiencias, bien por tratarse de un primer incumplimiento de un requerimiento o bien como consecuencia accesoria de la suspensión de la actividad a la que se llegue por no haber subsanado.
7. Contemplar **nuevos mecanismos de restablecimiento de la legalidad** infringida para dar cobertura a los requerimientos realizados de oficio por la Administración para la adaptación a la normativa vigente en cada momento en materia de accesibilidad, seguridad en caso de incendio, protección de medio ambiente, etc.
8. Revisar la **coordinación y congruencia** entre la regulación de los controles de las actuaciones urbanísticas y la regulación de otras materias (materia de evaluación ambiental; seguridad en caso de incendios; ocupaciones de dominio público; condiciones higiénico-sanitarias; aspectos fiscales...).
9. Definir el **ámbito de colaboración de las entidades de colaboración urbanística** tanto en fase de inicio de actuaciones como en fase de control de las actuaciones urbanísticas.
10. **Reforzar los sistemas de control y seguimiento de las entidades de colaboración urbanística** a fin de garantizar la eficiencia, la calidad del sistema y su correcto funcionamiento (auditorías periódicas en las que se determine la corrección o incorrección de sus actuaciones, desde el punto de vista técnico, adoptando en consecuencia las medidas correctoras y sancionadoras oportunas en caso de que sean necesarias).



ANEXO

PREGUNTAS CONSULTA PÚBLICA PREVIA ORDENANZA DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES URBANÍSTICOS DE MADRID

1. ¿Cuál es su opinión sobre la necesidad de redactar una nueva ordenanza que unifique criterios y simplifique los trámites de solicitud de licencias urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid?
2. Teniendo en cuenta la obligación legal del empleo de la declaración responsable para llevar a cabo la comprobación urbanística municipal, ¿qué sistemas opcionales consideraría incluir para incrementar la seguridad jurídica de la persona que la presenta?
3. Dada la complejidad normativa, ¿qué información urbanística previa y asesoramiento técnico personalizado consideraría necesario como apoyo en la tramitación de licencias o declaración responsable?
4. ¿Cómo valora el funcionamiento de las Entidades Privadas de Colaboración (ECU) como intermediarios en la tramitación y la posibilidad de que realicen la misma tarea en el caso de las obras de particulares en viviendas?
5. ¿Qué nuevas fórmulas sancionadoras considera que el Ayuntamiento debería establecer para mejorar el control de las actividades y obras que se realizan en la ciudad que garanticen de forma ágil tanto la seguridad jurídica como el cumplimiento de la normativa?



Información de Firmantes del Documento

