

Ref.: 204/2021/409 RU

Por la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano se remite a la Asesoría Jurídica, para informe preceptivo, anteproyecto de la **ORDENANZA DE LICENCIAS Y DECLARACIONES RESPONSABLES URBANÍSTICAS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID**.

La ordenanza tendrá por objeto regular el régimen jurídico de la licencia y de la declaración responsable como medios de intervención urbanística municipal, así como los procedimientos para su tramitación, estableciendo así, en un solo texto, la normativa relativa a los medios de intervención municipal en materia de obras y actividades, en la actualidad regulada en dos ordenanzas distintas: la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, de 23 de diciembre de 2004 (en adelante OMTLU) y la Ordenanza para la Apertura de Actividades económicas en la Ciudad de Madrid de 28 de febrero de 2014 (en adelante OAAE).

La aprobación de una nueva ordenanza resulta en cierta manera obligada, al establecer la disposición final segunda de la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la 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 obligación de los ayuntamientos de adaptar sus ordenanzas a las modificaciones introducidas por la ley.

Los objetivos perseguidos con la nueva ordenanza, aparte de dar cumplimiento al expresado mandato legal trasladando la regulación de la Ley 1/2020, de 8 de octubre, al ámbito del Ayuntamiento de Madrid, según la memoria justificativa remitida, son: 1) eliminar la complejidad y dispersión normativa; 2) reducir y simplificar los procedimientos; 3) potenciar la información y el asesoramiento urbanístico; 4) incorporar mejoras en el régimen jurídico de las declaraciones responsables; 5) adaptar la regulación municipal a la legislación sobre procedimiento administrativo común; 6) revisar los procedimientos de disciplina urbanística y los procedimientos sancionadores; 7) contemplar nuevos mecanismos de restablecimiento de la legalidad infringida; 8) coordinar la regulación de los medios de intervención con otras regulaciones municipales con relación en la materia; y 9) definir el ámbito de colaboración de las entidades privadas de colaboración urbanística.

Analizado el anteproyecto de ordenanza remitido de acuerdo con la normativa que se considera aplicable, esta Asesoría jurídica lo informa **favorablemente con sujeción a las siguientes**

### OBSERVACIONES

---

Asesoría Jurídica  
C/Montalbán nº1, sexta planta, 28014-Madrid

1

#### Información de Firmantes del Documento

JOSÉ ROMUALDO RUBIALES ZAPATA - LETRADO JEFE ASESORÍA  
JORGE GONZÁLEZ CORTADE - DIRECTOR GENERAL  
URL de Verificación: [https://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](https://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 23/09/2021 12:58:36  
Fecha Firma: 23/09/2021 13:02:24  
CSV :



1ª.- Existen una serie de errores materiales o de forma detectados en el articulado y en los anexos que se considera deberían subsanarse. Estos errores son:

- a) En el **apartado IV** del preámbulo se menciona a la “*Comisión Técnica de Medios de Intervención en el Ámbito Urbanístico*” y en la disposición adicional primera a la “*Comisión Técnica de Medios de Intervención Urbanística*”, cuando debería coincidir ambas denominaciones al tratarse del mismo órgano. Además, se sugiere hacer mención también en dicho apartado del preámbulo al contenido de la disposición adicional sexta que no es aludido en ninguna parte del preámbulo.
- b) En el **apartado 1 del artículo 7** se habla de “*dicho proyecto*” cuando el proyecto no es mencionado antes en el precepto, de tal forma que lo correcto sería hablar del proyecto.
- c) La remisión que hace el **artículo 16.7** al artículo 15.2 es errónea, pues, es el artículo 15.1 el que se refiere al valor de la contestación a las consultas y la remisión del **artículo 23.5** al 15.3 igualmente es errónea, pues, es el 15.2 el que se refiere a la forma de obtener los informes preceptivos con carácter previo.
- d) El **artículo 28.1.b)**, relativo a la documentación técnica a aportar en la declaración responsable, se remite a los anexos II y III de la ordenanza, debiéndose tener en cuenta que el anexo III se refiere a la documentación necesaria para la solicitud de licencia y no para la declaración responsable a la que se refiere solo el anexo II.
- e) En el **artículo 51** se señala un apartado 1 sin disponer de más apartados, es decir, carece de sentido la numeración.
- f) La remisión que hace el **apartado 1.1 del anexo III** al artículo 25 es errónea, ya que ese artículo se refiere a la garantía, siendo el artículo 24 el que trata de los proyectos e igualmente errónea es la remisión que el **apartado 5.1 del mismo anexo** hace al artículo 5.1 de “*esta ordenanza*” pues se debe referir, atendiendo a su contenido, al artículo 5 de la Ordenanza de instalación de ascensores en fachada de edificios construidos de uso residencial de 25 de junio de 2014.
- g) En el **apartado 9 del anexo III** no se tiene en cuenta que el anteproyecto de ordenanza en su disposición final primera modifica el artículo 209 de la Ordenanza General de Protección de Medio Ambiente Urbano y, por consiguiente, ya no cabe hablar de autorización para la tala, ni de haber obtenido autorización de acuerdo con lo previsto en el artículo 209.c de dicha ordenanza que, con la nueva redacción, no prevé ningún tipo de autorización, estando sometida la tala a partir de la Ley autonómica 1/2020 a licencia.

2ª.- El **artículo 10.2.a** establece que no requerirá modificación de la licencia o declaración responsable: “*las variaciones que se hayan producido en la actividad, edificio, local o vivienda, o sus instalaciones, cuando no se menoscaben las condiciones establecidas por la normativa técnica de aplicación en materia ambiental, de seguridad o salubridad*”

Este apartado debería contemplar un límite para esas variaciones, toda vez que con la amplitud con la que se admiten se podría argumentar, con base a dicho precepto, la posibilidad de acometer modificaciones relevantes en la actividad, edificio, local o vivienda sin someterse al debido control a través de licencia o declaración responsable, cuando son estos los medios previstos en el ordenamiento jurídico para verificar que no se menoscaban las condiciones establecidas por la normativa técnica de aplicación en materia ambiental, de seguridad o salubridad.

3ª.- Aunque el texto del **artículo 25.1** es el mismo que el art. 41.4 de la vigente OMTLU, se debería establecer cuáles son los criterios que se utilizarán para calcular el importe de la garantía, dado que solo se establece que se hará en función de los metros cuadrados de urbanización colindantes con

#### Información de Firmantes del Documento

la alineación exterior de la parcela, pero no se concreta qué operación se realiza o qué factor se aplica sobre esos metros para calcular el importe.

Se trata de otorgar la misma seguridad jurídica que se ofrece en el apartado siguiente, donde se establece con claridad como se calcula el importe de la garantía de residuos.

4ª.- El **artículo 29.6** establece para determinados supuestos que la comprobación en la declaración responsable se lleve a cabo únicamente mediante la verificación de la documentación exigida y su contenido, es decir, no se exige una inspección física de la obra o actividad como en el resto de actuaciones, sin perjuicio de que, en cualquier momento, los servicios técnicos municipales puedan desarrollar las potestades de inspección urbanística previstas por la legislación, con carácter general, o en el marco de un plan de inspección en los términos del artículo 62 de la ordenanza.

En la página 29 de la memoria remitida se justifica esta regulación señalando que resulta posible porque lo permite el artículo 159 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante LSCM), en la redacción dada por la Ley autonómica 1/2020, el cual se limita a establecer que *“Las declaraciones responsables serán objeto necesariamente de control posterior por el ayuntamiento o sus entidades colaboradoras...”*, sin especificar la forma en la que esta comprobación deba hacerse y porque así lo avala el Tribunal Superior de Justicia de Madrid con lo dicho en el Fundamento de derecho sexto de su sentencia nº 648/2018 (por error material se señala nº 468/2018 en la memoria) de 26 de septiembre de 2018, dictada en el recurso nº 741/2017.

Conviene aclarar que la citada sentencia del T.S.J. de Madrid no establece en ningún momento se pueda omitir con carácter general la visita de inspección para comprobar la declaración responsable como parece entender la memoria, sino que, en el caso concreto enjuiciado, no hacía falta esa inspección porque la irregularidad se deducía de la propia declaración responsable y la documentación aportada. Se trataba de una declaración responsable para bar en la que cabe deducir, por lo razonado en la sentencia, se contemplaban elementos para la reproducción musical que no es propio de esa actividad sino de la de bar especial, siendo lógico no tener que realizar una visita de inspección si ello se deduce de la documentación aportada por la interesada.

Por tanto, esa sentencia no sirve como argumento para justificar la exclusión a determinadas actuaciones de una comprobación física tras la presentación de la declaración responsable, debiendo buscarse tal posibilidad en la normativa aplicable.

A estos efectos, el artículo 159 de la LSCM, en su apartado 1, exige una comprobación de las declaraciones responsables, pero es verdad que no establece una forma concreta de realizarla y, además, su apartado 2, otorga plena autonomía a los municipios para que regulen en su ámbito territorial mediante ordenanza ese procedimiento de comprobación posterior, lo que puede llevar a la interpretación de que la ley aplicable permite la regulación pretendida.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que cuando el mismo artículo 159 de la LSCM establece un procedimiento de comprobación para los supuestos en que los municipios no hagan uso de la facultad que le concede de regular por ordenanza su propio procedimiento de comprobación, lo hace exigiendo una comprobación material para todas las actuaciones sujetas a declaración responsable, es decir, se deduce que para el legislador es conveniente que esta comprobación física se produzca, debiendo por ello exponerse en la memoria cuales son las razones, atendiendo a la finalidad perseguida en la normativa aplicable en la materia, por las que en el caso de Madrid se ha considerado que no es necesario se produzca en esas concretas actuaciones que contempla el artículo 29.6 y para

## Información de Firmantes del Documento

que solo tengan lugar, si llega a producirse la comprobación física, en caso de inspección de oficio o a instancia de parte.

**5ª.-** El **artículo 41.3** establece que transcurrido el plazo otorgado para subsanar las deficiencias a que se refiere el precepto producirá la caducidad del procedimiento.

En nuestra opinión, la falta de subsanación de las deficiencias a que se refiere el precepto señalado no debe ser causa de caducidad del procedimiento sino de denegación de la licencia, frente a cuya resolución la interesada podrá interponer las acciones que estime oportunas. Así se deduce de lo dispuesto en el art. 95.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPAC).

En efecto, las deficiencias a que se refiere el precepto no son por falta de documentación ya que a las mismas se refiere expresamente el artículo 38, por ello hay que pensar vienen referidas a deficiencias sustantivas o de fondo y, por consiguiente, no se considera que la falta de subsanación resulte imprescindible para dictar resolución como exige el citado artículo 95.2 de la LPAC para poder acordar la caducidad.

Pero además resulta jurídicamente insostenible que el mismo precepto de la ordenanza, en su apartado 3, sancione la falta de subsanación de las deficiencias con la caducidad y a continuación, en el apartado 4, se establezca que la subsanación incompleta lleva consigo la denegación de la licencia.

Por otra parte, resulta contradictorio con lo que se establece para el mismo supuesto en el art.46.3 de la ordenanza, relativo al procedimiento de las licencias básicas, donde la consecuencia que se establece ante la falta de subsanación de deficiencias, que no sea la aportación de los documentos exigidos, es la denegación de la licencia.

**6ª.-** El **artículo 51** dispone que: *“La obtención de la licencia de primera ocupación y funcionamiento será exigible cuando así lo determine la normativa sectorial y en las actividades incluidas en el anexo I de la ordenanza, así como para las obras de nueva edificación incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid”*

No encontramos el fundamento para exigir licencia de funcionamiento en las obras incluidas en el ámbito de aplicación de la autonómica 2/2012, ya que, salvo error por nuestra parte, tal exigencia no viene establecida expresamente en la citada ley ni se deduce del artículo 152 de la LSCM. Debería pues razonarse y motivarse en la memoria tal exigencia para ese tipo de obras.

**7ª.-** De lo dicho en la página 32, primer párrafo del apartado 6, de la memoria justificativa cabe concluir que en el **artículo 53**, a continuación de las obras de restructuración general o total, debería ponerse la conjunción “y” y no una coma como aparece en el texto remitido, pues, salvo error por nuestra parte, de lo dicho en la memoria, se deduce que se está pretendiendo decir que la declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento es exigible tanto en ese tipo de obras como en los cambios de uso. Se deberá, por tanto, aclarar este extremo y corregir el texto del artículo o de la memoria.

Por otra parte, la memoria también hace alusión a la sujeción del incremento del número de viviendas a esa declaración responsable que, sin embargo, no se refleja en el precepto, discrepancia que debería corregirse y, además, se deberá tener en cuenta en la redacción del precepto que, conforme a lo dispuesto en el artículo 155.i) de la LSCM, los cambios de uso de los edificios solo se sujetan a declaración responsable en tanto no tengan por objeto cambiar el uso característico del edificio.

## Información de Firmantes del Documento

8ª.- En la regulación del **artículo 54** debería tenerse en cuenta la Sentencia de la Sala de lo C-A del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 466/2020, de 30 de julio, dictada en el recurso nº 239/2019, al aclarar, siendo importante lo prevea la ordenanza, que *“la finalidad de la licencia de funcionamiento no es, única y exclusivamente, la de comprobar que lo ejecutado se ajusta a la licencia de actividad o instalación previamente obtenida sino también la de constatar que concurren las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad que exige el artículo 22.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, sin ser dable otorgar dicha licencia cuando se constatan incumplimientos de la normativa aplicable sin contravenir el carácter reglado de la potestad de otorgamiento de licencias -carácter reglado al que hemos hecho mención en múltiples ocasiones [por todas Sentencia de 29 de junio de 2013 (apelación 138/2012)]-, por más que los incumplimientos de que se trate hubieran debido provocar la denegación de la previa licencia de actividad o el requerimiento de adopción de medidas correctoras (lo que, todo lo más que podría provocar, no es sino la eventual exacción de la responsabilidad patrimonial que pudiera corresponder)”*.

Es decir, en los actos de comprobación no solo debería tenerse en cuenta en materia de actividades si se ajusta a lo previamente autorizado como parece deducirse de la regulación contenida en el precepto de la ordenanza.

9ª.- El **artículo 58.2** establece que solo serán admisibles aquellas actividades temporales que sean compatibles con el planeamiento, sin embargo, el apartado X del preámbulo afirma que se trata de actividades no previstas expresamente en el régimen de compatibilidad de los usos y en la memoria (página 66) que se trata de actividades al margen de las reglas de compatibilidad de los usos.

Deberá aclararse tal contradicción y teniéndose en cuenta que la actividad, aunque sea temporal, debe ser acorde con el planeamiento para poder ser autorizada y cumplir lo dispuesto por el mismo en materia de usos. Conforme a lo dispuesto en el artículo 7.2.3 de las NN.UU. del PGOUM son usos prohibidos los no admitidos de forma expresa desde el planeamiento general o desde el planeamiento de desarrollo, es decir, que en el lugar de que se trate solo pueden ser autorizables los usos admitidos por el planeamiento, salvo que una norma de rango superior dispusiera lo contrario, que no es lo que se deduce de lo señalado en la memoria y el preámbulo.

Hay que tener presente que una ordenanza no puede modificar el planeamiento general y menos esta que tiene por objeto regular los medios de intervención urbanística municipal, siendo una de las finalidades de esos medios garantizar que los actos sean conformes con la ordenación urbanística (art. 7.2.a LSCM).

Por otra parte, el apartado 1 del precepto de la ordenanza establece que la actividad temporal cesará cuando lo ordene el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización. Esto es posible en las construcciones, edificaciones e instalaciones de carácter provisional por permitirlo el artículo 20.1.b y concordantes de la LSCM y en los términos que se deducen de esta normativa, pero este no es el supuesto a que se refiere el precepto analizado, ni se aprecia una justificación legal para otorgar con carácter general para todo tipo de estas actividades temporales una facultad tan exorbitante al Ayuntamiento, ya que éste, en vista de los términos en que se regula esa facultad, podría incluso obligar al cese de una actividad en contra de los términos

#### Información de Firmantes del Documento

de la licencia que hubiere otorgado y pese a la inversión realizada por el interesado, sin tener que acudir al oportuno proceso de revisión e indemnizar los daños y perjuicios generados.

El último párrafo del apartado 4 del mismo artículo 58, debe completarse ya que concluye con “*si en la misma se constata el*” faltando, según la versión originariamente remitida, “*incumplimiento de alguna de las exigencias de la licencia urbanística o alguna de las condiciones bajo las cuales se otorgó la licencia de funcionamiento, está no adquirirá eficacia jurídica*”.

Asimismo, respecto a la afirmación que contiene la memoria (página 32) de que el avance del futuro PGOUM propone la modificación del artículo 6.7.4.2 para admitir el desarrollo de una o varias actividades en un local o establecimiento, deberá tenerse presente que, entre tanto no se produzca la modificación del precepto vigente, el mismo resulta aplicable y es de obligado cumplimiento.

**10ª.-** En el **título V** y más concretamente en su capítulo III, se establece un procedimiento de restablecimiento de la legalidad para las actividades desarrolladas sin licencia urbanística o declaración responsable o que disponiendo de título se desarrollen con deficiencias e incumplimientos, remitiéndose para las obras, construcciones y usos a las medidas de restablecimiento previstas en la LSCM.

La razón esgrimida en la memoria para hacer esta regulación específica para las actividades es que el TSJ de Madrid tiene dicho que al ejercicio de una actividad sin licencia no le es aplicable el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística de la LSCM, ni su régimen sancionador.

Dicho criterio se sustenta en el hecho de que considera el Tribunal que las licencias urbanísticas a que se refiere la LSCM se refiere a los usos y no a la actividad propiamente dicha (ejemplo: S. de la Sala del TSJ de Madrid 571/2020, de 23 de octubre).

Ahora bien, con la modificación de la LSCM operada por la Ley autonómica 1/2020, de 17 de julio, entre cuyas finalidades, según su exposición de motivos, está la de dar cumplimiento a la Directiva 2006/123/CE, cuyo objetivo es facilitar el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, consideramos que dicho criterio no debe ser mantenido en la actualidad.

El artículo 151.1 de la LSCM, en la nueva redacción que le otorga la expresada ley autonómica 1/2020, deja claro que **los actos de implantación, desarrollo o modificación de actividades** están sometidos a los medios de control urbanístico previstos en la misma, llegando a definir en el art. 151.2.a) a la licencia urbanística como: “*el acto administrativo reglado por el que el ayuntamiento resuelve autorizar al interesado a realizar una actuación de construcción y edificación, de implantación, desarrollo o modificación de actividad o cualquier otro acto de uso del suelo, expresando el objeto de esta, las condiciones y los plazos de ejercicio conforme a lo establecido en la normativa aplicable*”.

Tan es así que con las modificaciones introducidas en la LSCM, el actual artículo 155.e) somete a la declaración responsable que regula “*cualquiera de las actuaciones reguladas en el marco de la ley 2/2012, de 12 de junio, de dinamización de la actividad comercial en la Comunidad de Madrid*” que se refiere concretamente a las actuaciones precisas para el ejercicio de la actividad comercial en un sector tan amplio como el comercio minorista, disponiendo, además, de forma expresa el artículo 157.6 de la LSCM que el ejercicio de cualquiera de las actuaciones sujetas a

## Información de Firmantes del Documento



MADRID

declaración responsable sin haberse presentado se considerará como actuación sin título habilitante a todos los efectos, **aplicándosele el régimen de protección de la legalidad y sancionador previsto en el título V de esta Ley.**

Por consiguiente, se considera que ya no puede sostenerse que el ejercicio de las actividades sea un acto ajeno a los medios de intervención que regula la LSCM y, con carácter general, que el ejercicio de una actividad sin haberse sometido a dichos medios de control o excediéndose de lo autorizado quede al margen de las medidas de restablecimiento de la legalidad o sancionadoras que esa ley establece.

Como quiera que la premisa de la que se parte en el anteproyecto de ordenanza para hacer la regulación separada que efectúa de las medidas de restablecimiento de la legalidad, según se trate de obras y usos o actividades (sometiendo las primeras a lo dispuesto en la LSCM y disponiendo una regulación para las segundas), es que a las actividades no cabe aplicarle en el aspecto señalado la LSCM que, como se ha razonado, no se considera en estos momentos acertada, no procede hacer una regulación de esa materia en los términos propugnados.

Esto es, no cabe hacer como se propone una regulación de las medidas de restablecimiento sacando todas las actividades del ámbito de aplicación de la LSCM, pues, como se ha dejado expuesto, como mínimo todas las actividades de la Ley autonómica 2/2012 están expresamente sometidas a la LSCM.

En definitiva, en nuestra opinión, la LSCM en esta materia es aplicable a las actividades pero debiéndose estar preferentemente a lo dispuesto en la normativa específica cuando la hubiere, aunque se admite que puedan realizarse otras interpretaciones ante la falta de contundencia de dicha ley sobre este aspecto, por ello se considera que lo más prudente sería que la ordenanza se remitiera para todas las actuaciones a la LSCM y a la legislación sectorial cuando resulte de aplicación, pudiendo ir dictando con posterioridad las instrucciones interpretativas que se vayan considerando necesarias con mayor seguridad, una vez se vayan pronunciando los Tribunales en vista a la reciente ley autonómica 1/2020 y los problemas interpretativos que suscita.

**11ª.-** En el **Título VI** se tipifican una serie de infracciones y se establece su régimen sancionador y se hace, según se razona en la memoria justificativa (páginas 41-43) en base al Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y en el principio de vinculación negativa consagrado jurisprudencialmente.

El órgano gestor viene a considerar que cuando una determinada conducta no es sancionada en la normativa sectorial la Administración local está facultada para tipificar esa conducta como infracción en base al título XI de la LBRL y el principio de vinculación negativa consagrado jurisprudencialmente con fundamento al principio de autonomía local.

Así se deduce de la memoria al decir: *“...En todo lo no regulado por estas normas en materia de infracciones y sanciones será de aplicación el régimen sancionador previsto en la ordenanza. De manera que, con el fin de ser respetuoso con el principio de legalidad previsto en el artículo 25 CE, solo en aquellos casos en los que una conducta infractora no pueda encajarse en alguno de los tipos infractores previstos en esta normativa sectorial, podrá el Ayuntamiento acudir al régimen sancionador de la ordenanza...”* (página 41) o *“..Esto es, ante la falta de previsión en la normativa sectorial de determinadas conductas que vulneren los deberes, prohibiciones o limitaciones establecidos en la Ordenanza, el ente local, en virtud de la cobertura que, para dar respuesta a las*

#### Información de Firmantes del Documento

*exigencias del principio de legalidad, le otorga el Título XI de la Ley 7/85, de 2 de abril de Bases del Régimen Local, puede establecer tipos de infracciones e imponer sanciones de acuerdo con los criterios establecidos en dicho Título...” (página 42).*

Pues bien, debe tenerse en cuenta que el art. 139 de la LRBRL permite a las Entidades Locales tipificar infracciones y establecer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en sus ordenanzas, tan solo con unas finalidades determinadas y en defecto de normativa sectorial específica.

Dado que existe normativa sectorial en la materia como reconoce el artículo 74.1 de la ordenanza, el ayuntamiento no puede establecer ninguna infracción o sanción que no haya contemplado el legislador estatal o autonómico al regular la materia. Es decir, es el legislador competente por razón de la materia el único habilitado para establecer que conductas son merecedoras de sanción (obstrucción a la labor inspectora, incumplimiento de orden de clausura, ejercicio de actividad sin título...) y establecer la cuantía de las sanciones, no la entidad local que debe ceñirse al régimen sancionador establecido por el legislador cuando en el ejercicio de sus competencias regula la materia, no siendo posible en estos casos apelar al principio de vinculación negativa para tipificar unas conductas que el legislador no consideró punibles.

El principio de vinculación positiva implica que el ente local solo puede hacer lo que le está expresamente permitido y el de vinculación negativa que puede hacer todo lo que no le esté expresamente prohibido, pero aquí no tiene mucho sentido apelar al principio de vinculación negativa cuando el artículo 139 de la LRBRL expresamente prohíbe a los entes locales tipificar infracciones cuando exista legislación sectorial que es lo que ocurre en el presente caso.

En definitiva, al existir legislación sectorial en la materia (LSCM, Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid, Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid y demás normativa ambiental estatal) hay que estar a lo que el legislador ha considerado punible, siendo este el criterio que se siguió en la vigente OAAE que en su título IV se limitó a establecer un régimen sancionador al amparo del artículo 139 de la LRBRL para la actividad de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas, por considerar se trataba de una materia no regulada a nivel estatal ni autonómico y aplicable por ello el principio de vinculación negativa.

Por tanto, a nuestro juicio lo procedente en materia sancionadora sería efectuar una remisión a la legislación urbanística y sectorial aplicable.

**12ª.- El apartado 3 de la disposición adicional primera** no es coherente con la disposición final tercera en la que se dice que será el Alcalde y la Junta de Gobierno los que determinen el órgano u organismo competente para interpretar y resolver cuantas cuestiones surjan de la aplicación de la ordenanza y adoptar los acuerdos y resoluciones que sean precisas para ello, toda vez que aquella otorga la misma función interpretativa a la Comisión Técnica de Medios de Intervención Urbanística.

**13ª.- la disposición derogatoria primera, en su apartado 1.c),** establece lo que deroga de la OAAE, señalando como derogado todas las disposiciones de la parte final, debiéndose considerar como tales, ateniéndonos a lo dispuesto en el apartado 2º.7.7 de las Directrices de Técnica Normativa y Administrativa del Ayuntamiento de Madrid, a todas las disposiciones, es decir, adicionales, transitorias, derogatorias y finales.

#### Información de Firmantes del Documento

Pues bien, no todas las disposiciones de esa ordenanza deben resultar derogadas ya que no tiene sentido derogar la disposición adicional tercera cuando se mantiene vigente la regulación que contiene de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas y dicha disposición viene a proclamar que el personal de dichas entidades depende exclusivamente de ellas y no guardan ninguna relación laboral o funcional con el ayuntamiento. Tampoco la disposición derogatoria única, ni las disposiciones finales tercera y cuarta, en tanto en cuanto se mantiene parte de su vigencia y cabe por ello su interpretación y necesita aún de las determinaciones establecidas respecto a su publicación, comunicación y entrada en vigor,

Por otra parte, se debería comprobar si resulta necesario mantener en la nueva ordenanza la disposición adicional séptima de la OAAE en cuanto al sistema automático de determinación de aforos.

En el **apartado 1.d)** de la misma disposición derogatoria primera cabe reiterar lo ya indicado, en el sentido de que si se mantiene vigente parte de la ordenanza a que se refiere (ordenanza de instalación de ascensores en fachada de edificios construidos de usos residencial de 28 de febrero de 2014) no se deben derogar sus disposiciones finales primera y segunda que versan sobre su interpretación, publicación, comunicación y entrada en vigor. Además, se produce una contradicción con la disposición derogatoria segunda apartado b) ya que esta mantiene expresamente la vigencia de la disposición adicional única de la ordenanza de instalación de ascensores. mientras que el apartado anteriormente señalado de la disposición derogatoria primera deroga todas las disposiciones de la parte final. Errores los señalados que deberían subsanarse.

La **disposición derogatoria segunda** utiliza la inusual técnica normativa de declarar lo que resulta vigente en las mismas ordenanzas que son derogadas parcialmente en la disposición que le precede. Se considera innecesaria esta disposición derogatoria segunda, pues, evidentemente se deduce de lo dispuesto en la disposición derogatoria primera que, de la OAAE y de la ordenanza de instalación de ascensores en fachada de edificios construidos de usos residencial, resulta vigente todo lo no declarado expresamente derogado, pero si se quiere hacer una aclaración de lo que se mantiene vigente de las ordenanzas parcialmente derogadas, lo mejor sería hacerlo en la misma disposición al ser más claro para el destinatario de la norma y evita contradicciones como la padecida y señalada más arriba.

**14ª.-** En el **punto 4 del anexo I** nos surge la duda, dado su carácter eminentemente técnico, si con la definición que hace incluye todos los supuestos del art. 152.c de la LSCM, pues, el precepto habla de edificaciones catalogadas **o que dispongan de algún tipo de protección ambiental o histórico artístico**, mientras que el indicado punto solo habla de las catalogadas.

Entendemos que lo procedente es reproducir lo que dice el precepto de la LSCM, que es de obligado cumplimiento, sin perjuicio de añadir las aclaraciones que se consideren oportunas.

De otro lado, salvo error por nuestra parte, insistimos, dado el carácter eminentemente técnico de los anexos, **el punto 3 del anexo II** está relacionado con el citado punto 4 del anexo I, en tanto se trata al parecer de que con la presentación de la declaración responsable se haga mención expresa a que no se realiza la actuación en un inmueble que por su protección deba ser sometida a licencia, por ello entendemos que la mención a que se refiere debería abarcar todos los supuestos en los que conforme al punto 4 del anexo I es necesario licencia por causa de la protección del inmueble.

#### Información de Firmantes del Documento

**15ª.-** Para determinar a qué medida de control urbanísticas han de sujetarse las distintas actuaciones ha de estarse a lo dispuesto en la LSCM sin perjuicio de lo dispuesto en la demás legislación aplicable por razón de la materia.

Si se considera que, conforme a lo dispuesto en el Título IV de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, las actividades sujetas a evaluación ambiental están sometidas a licencia previa y no a declaración responsable, deben sujetarse a dicho control todas las actividades a que se refiere la ley sin posibilidad de exclusión, lo que resulta incumplido en los **apartados 14.1 a 14.8 del anexo I**.

En efecto, estas actividades están incluidas en el anexo V de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid y ello es así porque el legislador ya ha valorado que necesitan el control ambiental y le es aplicable el mismo régimen que al resto de actividades que comprende, no pudiendo ser alterado por una ordenanza municipal.

A estos efectos, resultan relevantes los razonamientos de la Sentencia de la Sala de lo C-A del TSJ de Madrid nº 279/2018, de 11 de abril, que anuló unos preceptos de una ordenanza municipal por excluir del régimen de la ley autonómica 2/2012 unas actuaciones sometiéndolas a licencia cuando dicha ley las incluye y las somete a declaración responsable.

**16ª.-** El artículo 23.5 de la ordenanza con buen criterio, dado que la declaración responsable permite el inicio de la actuación desde su presentación, exige que los informes preceptivos se hayan obtenido con carácter previo, sin embargo, el **apartado 8 del anexo II** solo exige que se aporte la solicitud de los informes preceptivos de otras administraciones públicas exigidas por la normativa sectorial con la presentación de la declaración responsable, constituyendo una contradicción de lo regulado en el articulado que debiera corregirse.

**17ª.-** El **apartado D) 6.5 del anexo II** habla de solicitante de la licencia de parcelación cuando dicho anexo se refiere a las declaraciones responsables y no a las licencias, estando efectivamente las parcelaciones sujetas a licencia por el artículo 152.d de la LSCM. Debería por tanto comprobarse este extremo y, en su caso, ubicarse el apartado en el anexo adecuado.

**18ª.-** Conforme al art. 156.3 de la LSCM no se deben pedir al interesado documentos que ya se encuentren en poder de la Administración, lo que debería tenerse en cuenta en la redacción de los **apartados 1.3 del anexo III y 1.4.3 y del anexo IV**.

**19ª.-** Respecto al **anexo VI**, relativo a las actividades que se sujetan a informe preceptivo en materia de protección contra incendio, se debería justificar en la memoria por qué se modifican los criterios del anexo IV de la OAAE, es decir, por qué cambian los parámetros ya establecidos para exigir informe de los servicios de prevención de incendios, minorando en la mayoría de los casos los requisitos para exigir ese informe, así como de las otras modificaciones que contempla en relación a la normativa actualmente vigente.

En el **apartado 10** de ese anexo se advierte un error a subsanar pues parece obvio que el informe debería exigirse cuando el centro de recreo tenga más de 50 niños y niñas y no cuando tenga “*menos*”.

El presente informe se emite de conformidad con los artículos 28 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid y 57.1.a) del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid de 31 de mayo de 2004, así como del

## Información de Firmantes del Documento

apartado 6º.5.1.a) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 5 de septiembre de 2019 de Organización y Competencias de la Coordinación General de la Alcaldía.

En Madrid a la fecha de la firma

Información de Firmantes del Documento