



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DE LA ORDENANZA DE MEDIOS DE INTERVENCIÓN EN ACTUACIONES URBANÍSTICAS

Exp:711/2017/23487

I. JUSTIFICACIÓN DE LA MEMORIA ABREVIADA

Se emite la presente memoria en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, en su nueva redacción dada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, así como lo contemplado en su guía metodológica, aprobada por acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

Dado el contenido del presente proyecto se estima que no se producen impactos apreciables presupuestarios, competenciales, de género, etc., considerando oportuno, en consecuencia, elaborar esta memoria abreviada en virtud de lo previsto en el artículo 3.1 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, anteriormente citado.

II. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

MOTIVACIÓN

La entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), supone la aparición de un nuevo marco normativo básico para la actuación de las Administraciones Públicas.

Entre los principios fundamentales que deben regir la actuación administrativa ante este nuevo panorama normativo, cabe citar los principios de simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; objetividad de la actuación administrativa; racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; lealtad institucional; responsabilidad por la gestión pública; planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas; así como economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.



El Ayuntamiento de Madrid, como no podía ser de otra manera, pretende incorporar todos estos principios de actuación de las Administraciones Públicas, mediante la aprobación de nuevas normas o la modificación de las vigentes.

En este sentido, se está acometiendo una ardua tarea que tiene como objetivo evaluar el cumplimiento de los principios básicos definidos por la normativa estatal en el quehacer diario municipal, para lo cual, el primer paso debe ser la aprobación o modificación de la normativa municipal.

En este contexto, desde el Ayuntamiento se consideró necesaria la constitución de un equipo sectorial para el análisis de la incidencia de las nuevas Leyes del Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico de las AAPP en el Ayuntamiento de Madrid, con el objetivo de debatir y estudiar las implicaciones de la entrada en vigor de la LPAC y de la LRJSP en el Ayuntamiento de Madrid y las adaptaciones, tanto normativas como procedimentales, necesarias para su aplicación efectiva.

Entre las cuestiones que han sido objeto de este análisis, destaca el estudio de las medidas a adoptar para implementar las novedades introducidas por la normativa estatal en el ámbito urbanístico y, muy especialmente, la necesidad de elaborar una nueva regulación de los medios de intervención administrativa en la actividad urbanística y de los requisitos para el acceso y ejercicio de actividades.

En esta materia, cobra especial relevancia la nueva obligación, impuesta a la luz de la normativa estatal, de aplicar el principio de proporcionalidad en el sentido de elegir el medio de intervención más adecuado en cada tipo de actuación, debiendo además evaluarse periódicamente los efectos y resultados obtenidos y velar en todo momento por que en el ejercicio de las potestades de comprobación e inspección se observe el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación de protección de datos de carácter personal.

Por este motivo, mediante Decreto de la Alcaldesa de fecha 27 de noviembre de 2015, se procedió a la creación de un Comité de Mejora de la Regulación Municipal, entre cuyas funciones destaca la de *“realizar la evaluación de las normas municipales para comprobar si las normas han alcanzado los objetivos previstos y si estaban justificadas las cargas impuestas en ellas”*, señalando que *“el resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público en el Portal de Transparencia”*.

Este proceso de revisión debía ir acompañado de un profundo análisis de los procesos de gestión previstos en la normativa correspondiente, con el fin de racionalizar su desarrollo. Todo ello con el objetivo de *“diseñar proyectos de simplificación normativa que impliquen racionalización de procedimientos y reducción de cargas administrativas y evaluar las normas municipales para*



comprobar si éstas han alcanzado los objetivos previstos y si estaban justificadas las cargas impuestas por ellas”.

En el ejercicio de esta tarea de evaluación normativa, el punto de partida en lo que a medios de intervención en actuaciones urbanísticas se refiere, es la constatación de la diversidad normativa originada por la coexistencia de dos Ordenanzas reguladoras de los medios de intervención con distintos ámbitos de aplicación, según el objeto de las actuaciones urbanísticas a desarrollar: por una parte, la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas de 23 de diciembre de 2014 (en adelante, OMTLU), que regula básicamente las actuaciones relativas al uso residencial y las que se efectúen sobre dominio público o sean de titularidad pública; y, por otra parte, la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid de 28 de febrero de 2014 (en adelante, OAAEE), que comprende los procedimientos de intervención municipal en la apertura y funcionamiento de actividades económicas en la ciudad de Madrid.

La coexistencia desde el año 2009 de estas dos ordenanzas para regular los procedimientos aplicables a la intervención en las actuaciones urbanísticas, cada una de ellas con su ámbito de aplicación material, tanto en lo que se refiere 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 (en adelante, ECU), ha generado disparidades en cuestiones fundamentales 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.

A la necesidad de proceder a la unificación normativa de los medios de intervención en actuaciones urbanísticas, se une la conveniencia ya apuntada de dar cumplimiento a los principios de actuación administrativa establecidos en la nueva normativa estatal para la actuación administrativa, anteriormente citados y, muy especialmente, el del principio de simplificación normativa y procedimental, de modo que deben abordarse además cuestiones fundamentales como la asignación de procedimientos de cada una de las actuaciones objeto de intervención y la delimitación del papel que deben jugar las ECU en dichos procedimientos, ya que hasta ahora éstas únicamente tenían cabida en el ámbito de la OAAEE.

Se pretende, por tanto, aprobar una única norma que regule todos los medios de intervención, la nueva Ordenanza de Medios de Intervención en Actuaciones Urbanísticas (en adelante, la Ordenanza), cuya vocación es resolver una serie de problemas derivados de la dispersión normativa y que trata de dar cumplimiento del principio de simplificación administrativa.

Así, la dispersión normativa en función del uso urbanístico, ha provocado la existencia de una pluralidad de procedimientos, dado que la OMTLU y la OAAEE



regulan distintos procedimientos en función de su ámbito de aplicación. Asimismo, los criterios de asignación de procedimientos en una y otra Ordenanza son divergentes, dando como resultado la aplicación de distintos regímenes jurídicos y procedimentales en función del titular de la actuación o del inmueble sobre el que se solicita la intervención

Por otra parte, se ha constatado una falta de conexión y coherencia entre la regulación de la OMTLU y la OAAEE con la de otras Ordenanzas en materias tales como la evaluación ambiental, la salubridad pública o incluso con las ordenanzas fiscales.

A ello se añade la necesidad de dar una clara definición de la función que se debe asignar a las ECU en la tramitación de los medios de intervención, que debe redundar en beneficio de la celeridad y eficacia procedimental, sin menoscabo de las garantías de los derechos de los particulares.

Por último, la situación descrita ha redundado también en una escasa utilización de las nuevas tecnologías y de las posibilidades que brindan las previsiones sobre Administración electrónica contenidas en la LPAC, por lo que en la nueva Ordenanza se incorporan las novedades que establece la Ley estatal, tales como la regulación de los registros electrónicos, documentos electrónicos administrativos y la práctica de notificaciones a través de medios electrónicos.

Efectivamente, la LPAC, constituye un avance decisivo en la consagración del derecho de los interesados para interactuar con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y en la instauración de la responsabilidad de cada Administración de garantizar la integridad, veracidad y actualización de los servicios a los que se podrá acceder a través de su sede electrónica, al establecer el deber de las Administraciones Públicas de crear una red de comunicaciones que conecte los distintos sistemas de información de las Administraciones Públicas y que permita un intercambio de información y servicios entre las mismas.

En este sentido, el Ayuntamiento de Madrid, debe incorporar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el desarrollo de sus competencias, tanto en sus relaciones con otros órganos y entidades y con la ciudadanía, como en los procedimientos administrativos que formen parte de su gestión municipal.

A la vista de lo anteriormente expuesto y, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 129 LPAC que establece que, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, se considera plenamente justificada la oportunidad y necesidad de la nueva Ordenanza.



Dado que la finalidad última de la Memoria del análisis de impacto normativo es estimar la repercusión que la norma va a tener para sus destinatarios y agentes, deben determinarse previamente cuáles son los objetivos perseguidos con la regulación, procediendo posteriormente a valorar las diferentes alternativas posibles para la consecución de los fines pretendidos con la aprobación de la misma, analizando de manera detallada las consecuencias jurídicas y económicas de su aplicación para los agentes afectados por la misma, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, social y de distribución de competencias de las Administraciones Públicas implicadas.

OBJETIVOS

A la vista de lo anterior, podemos sintetizar los objetivos que se persiguen con la aprobación de la Ordenanza de la siguiente manera:

- Unificar en un mismo cuerpo normativo todos los medios de intervención que el Ayuntamiento ejerce sobre las actuaciones en materia urbanística, de modo que los servicios municipales encargados de la tramitación de cualquiera de los medios de intervención, se ajusten a los mismos criterios, independientemente del uso que vaya a implantarse, en cumplimiento de los principios de celeridad, eficacia y tramitación electrónica.
- Ampliar los supuestos de declaración responsable y comunicación previa, limitándose la licencia urbanística a aquéllos en los que un control a posteriori fuese realmente ineficaz frente al interés general perseguido.
- Reducir significativamente los plazos para efectuar los trámites que realiza la Administración municipal, ajustándolos a su entidad, cuestión especialmente importante en la resolución de consultas urbanísticas o en la evacuación de informes preceptivos. Del mismo modo, se pretende reducir los plazos de la comprobación documental, que en muchos casos retrasa el procedimiento de manera sustancial.
- Contemplar la posibilidad de comunicar el sentido de los informes por vía telemática instantánea, cuando se dirijan a otros órganos municipales, a fin de permitir que prosigan los trámites procedimentales, sin perjuicio de su remisión posterior.
- Reforzar los servicios de información urbanística, regulando de nuevo los distintos tipos y modalidades de consulta urbanística. En este apartado cabe destacar la reserva del carácter vinculante a las consultas urbanísticas sobre proyectos con soluciones prestacionales, dado que la presentación de las mismas requiere la elaboración de una propuesta que debe contar con el



consenso y aprobación de la autoridad municipal. Por su parte, la consulta urbanística especial se constituye de manera definitiva como el vehículo o instrumento a través del cual se deben obtener los informes preceptivos que se requieran en los procedimientos sometidos a declaraciones responsables y comunicaciones previas.

- Simplificar, sistematizar y detallar los criterios de asignación de procedimientos, para lo cual se ha procedido a rediseñar los Anexos con el fin de racionalizar dichos criterios en aras de una mayor celeridad y eficacia, así como de facilitar una mejor comprensión de la documentación que debe aportarse en cada una de las actuaciones. En este sentido, los Anexos de la Ordenanza se han estructurado de forma que cada medio de intervención pueda examinarse de forma independiente, con indicación de todas las actuaciones que se tramitan por dicho medio, expresando claramente la documentación necesaria en cada caso concreto.
- Redefinir el actual sistema de colaboración privada mediante ECU, manteniendo la opción de que el titular acuda voluntariamente a una ECU o al Ayuntamiento en los supuestos de declaración responsable o comunicación y en determinados supuestos de licencia, conservando el Ayuntamiento la potestad municipal para el otorgamiento o denegación de la licencia en uso residencial y, en todo caso, en todas las actividades sometidas a la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad (en adelante, LEPAR). Asimismo, el Ayuntamiento ejerce la supervisión permanente sobre las funciones de verificación y control que corresponden a las ECU.
- Fomentar las comunicaciones y notificaciones electrónicas entre órganos administrativos y entre éstos y los ciudadanos. Con ello, se pretende posibilitar la comprobación y control posterior de las actuaciones de una manera más ágil, con la consiguiente reducción de tiempos de resolución.
- Establecer servicios de apoyo y asesoramiento a los ciudadanos para facilitar la presentación de sus solicitudes por vía telemática, integrando en la Ordenanza las previsiones sobre Administración electrónica contenidas en la nueva LPAC.

ALTERNATIVAS

Como consecuencia de la aplicación del principio de simplificación administrativa, entendido como principio general para todas las formas de relación jurídica entre los poderes públicos y los ciudadanos y, en el caso que nos ocupa, como principio específico para la regulación de los medios de intervención administrativa en las actuaciones urbanísticas, se plantea la necesidad de redefinir



el papel de la Administración Pública en la función de control de las actuaciones urbanísticas de los particulares.

Esta redefinición debe efectuarse, como ya hemos visto, partiendo del criterio de determinación del medio de intervención más proporcionado a la actuación objeto de intervención administrativa, de modo que se reserven los controles preventivos a aquellas actuaciones en las que se afecta de manera más relevante a los bienes jurídicos que se tratan de preservar con la intervención.

Por ello, a la hora de 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, deberá determinarse que se trata del único control posible para garantizar el cumplimiento de la legislación aplicable.

Partiendo de este criterio, las alternativas regulatorias para la asignación de los distintos medios de intervención, deben moverse dentro de los límites previstos en el artículo 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), recurriendo a la definición de los usos urbanísticos que efectúa el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (en adelante, PGOUM).

En este sentido, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. El control preventivo materializado en la licencia urbanística, se realizará, en función de las actuaciones urbanísticas sobre las que recaiga, únicamente cuando concurren los siguientes motivos:

a) Actividades económicas:

Con carácter general:

- Razones de orden público, seguridad pública o protección del medio ambiente en el emplazamiento de la actividad, siempre y cuando aquéllas no se puedan salvaguardar mediante la presentación de una declaración responsable o una comunicación.
- Limitación del número de operadores económicos en el mercado debido a la escasez de recursos naturales, la utilización del dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.



Con carácter particular:

- Instalaciones o infraestructuras físicas en las que una ley establezca el control preventivo para el desarrollo de la actividad, regulando sus requisitos esenciales, siempre que sean susceptibles de generar perjuicios 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, siempre y cuando concurren los requisitos de necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la LRBRL.

b) Obras:

- 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 (en adelante, LOE).
- Actuaciones que puedan producir consecuencias irreversibles o aquéllas que puedan afectar a la seguridad y salubridad pública, a la protección del patrimonio histórico artístico o la protección del medio ambiente.

En los restantes supuestos, deberá promoverse por imperativo legal la utilización de la declaración responsable y de la comunicación previa.

Dentro de la valoración de las distintas alternativas regulatorias de los medios de intervención en actuaciones urbanísticas, debe hacerse especial mención a las opciones existentes en relación con la redefinición del papel que deben a jugar las ECU en dicho ámbito.

La OAAEE 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 ECU autorizada o bien dirigirse directamente al Ayuntamiento de Madrid, para solicitar su licencia o presentar su declaración responsable o comunicación.

Además se introduce un cambio significativo respecto de la regulación precedente en cuanto a los requisitos para erigirse en ECU, ya que el título habilitante sigue siendo la autorización municipal, pero se añade como requisito previo la homologación y registro por parte de la Consejería competente de la Comunidad de Madrid, en cumplimiento de lo dispuesto en 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, que 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.

Como después se pondrá de manifiesto de manera más detallada en la memoria de impacto económico y, según los datos aportados por el Organismo Autónomo Agencia de Actividades relativos a la actividad de las ECU, durante los ejercicios 2014, 2015 y 2016, se ha observado una importante tendencia al alza del número de declaraciones responsables y comunicaciones a tramitar, lo que corrobora la necesidad de continuar sin lugar a dudas con la colaboración público-privada en la tramitación de medios de intervención en actuaciones urbanísticas.

En este sentido, Agencia de Actividades, como entidad competente para la tramitación de las licencias, declaraciones responsables y comunicaciones previas relativas a actividades económicas ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con el apoyo de las ECU para garantizar, con éxito, el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, dado que se espera un incremento aún mayor del número de solicitudes, lo que, además, irá acompañado de una creciente demanda ciudadana de información y atención específica en la materia.

Esta opción además guarda 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, se sitúa en línea con los datos estadísticos que reflejan un porcentaje mayor de tramitación por las ECU en relación con las declaraciones responsables (64,31%) frente a un 35,69% de las tramitadas ante el Ayuntamiento.

Por su parte, se ha considerado también la conveniencia de ampliar las funciones de las ECU, de forma que puedan actuar como agentes urbanísticos tramitadores en aquellos usos y obras sujetos hoy al ámbito de aplicación de la OMTLU, concretamente en las declaraciones responsables y comunicaciones relativas al uso residencial.

Dicha medida requiere 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.



No obstante lo anterior, en el caso de actividades sometidas a la LEPAR, se ha restringido la intervención de las ECU, que quedan reservadas únicamente a la competencia municipal.

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

Con independencia de la alternativa elegida, resulta asimismo necesario adaptar el régimen sancionador de la Ordenanza a los principios fundamentales y previsiones en materia de régimen sancionador establecidas en la LPAC y en la LRJSP.

III.- CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO.

El proyecto de Ordenanza se estructura en una parte expositiva y una parte dispositiva. Esta última consta de ciento once artículos, cinco disposiciones adicionales, una Disposición transitoria, una Disposición derogatoria, siete Disposiciones finales y nueve Anexos.

En el texto se recogen los distintos medios de intervención existentes y los procedimientos aplicables a cada uno de ellos según que se gestionen de manera directa ante el Ayuntamiento de Madrid o a través de ECU, añadiendo en los Anexos la documentación que debe presentarse en cada uno de los supuestos.

Este contenido responde al proceso de revisión normativa llevado a cabo por el Ayuntamiento de Madrid en materia de procedimientos urbanísticos de intervención municipal, parte de la preexistencia de dos grandes ámbitos diferenciados de actuación: el de la OMTLU y el de la OAAEE. Dicha diferenciación se justificaba en la finalidad última de las Ordenanzas, que se dirigen a grupos de actuaciones urbanísticas distintas.

En lo que a la OMTLU se refiere, la finalidad primordial de la misma era la de integrar bajo la cobertura de las NNUU del PGOUM las actuaciones relativas al uso residencial, dada su trascendencia en el desarrollo de la ciudad, en la medida en que se configura como el sustrato imprescindible del concepto de ciudad, cuyo crecimiento debe ser objeto de intervención municipal a fin de garantizar un desarrollo sostenible en términos de calidad de vida.

Por otra parte, la ordenanza abarca también aquellas actuaciones que, por afectar a otros usos trascendentes para la transformación de la ciudad y que pueden determinar el cambio de modelo de la misma, justifican una especial consideración en términos de carácter estratégico. Además la implantación de



estos usos se lleva a cabo por un sector empresarial y de servicios cuya actividad va más allá de la meramente comercial, incidiendo fundamentalmente en el campo de los sectores regulados. Por ello, se reservaba al ámbito de aplicación de la OMTLU aquellas actuaciones relativas a los usos dotacionales de Zona Verde, servicios de la Administración Pública, Servicios Infraestructurales dotacional para la Vía Pública y Dotacional para el Transporte.

Por último, se incluyen en el ámbito de aplicación de la OMTLU aquellas actuaciones que requieran la intervención o iniciativa de las Administraciones Públicas y entidades asimiladas o de ellas dependientes, abarcando, asimismo, las que se realicen sobre bienes de dominio público y precisen de la correspondiente autorización o concesión demanial.

Finalmente, y ante la eventualidad de que una actuación afecte simultáneamente a varios usos en un mismo inmueble, se optó por priorizar la aplicación de la OMTLU cuando alguno de ellos estuviera sujeto a ésta, dada la trascendencia de las actuaciones que se integran en su ámbito de aplicación.

Sin perjuicio de todo lo anterior, se excluyeron las actuaciones cuando afectasen únicamente y de forma autónoma al uso terciario comercial y terciario recreativo de consumo de bebidas y comidas, vinculados o supeditados a alguno de los supuestos actualmente sometidos a la OMTLU, salvo que se pretendiesen llevar a cabo por las Administraciones públicas, sus Organismos Autónomos, Entidades de Derecho público o Empresas públicas o se encuentren vinculadas al uso dotacional para el transporte.

En definitiva, la nueva Ordenanza abarca en su ámbito de aplicación todos los medios de intervención en actuaciones urbanísticas con independencia del uso al que se refieran y generaliza el sistema de colaboración público-privada implantado por la OAAEE para todas ellas con una serie de excepciones.

SISTEMÁTICA UTILIZADA Y PRINCIPALES INNOVACIONES INTRODUCIDAS POR LA ORDENANZA

La tarea de adaptación normativa en materia de medios de intervención en actuaciones urbanísticas al marco legal vigente, se ha abordado desde la óptica del principio de simplificación normativa y procedimental mediante la revisión, tanto de las actuaciones urbanísticas contempladas en la misma para poder determinar su encaje en cada uno de los medios de intervención municipal, como de los procedimientos administrativos y documentación necesarios para su tramitación o resolución.



La regulación de todos los medios de intervención en actuaciones urbanísticas se regula en esta Ordenanza introduciendo una serie de novedades, entre las que cabe destacar las siguientes:

1. Adaptación a las novedades fundamentales que introduce la LPAC respecto a la normativa anterior, con incidencia directa en la regulación de los medios de intervención en actuaciones urbanísticas, como es el régimen de las declaraciones responsables y comunicaciones regulado en las anteriores Ordenanzas municipales.

Se prevé que para el ejercicio de una actividad o el reconocimiento de un derecho o facultad, solamente se podrá exigir, con carácter general, bien la presentación de una declaración responsable, bien la presentación de una comunicación previa. Además, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la LPAC, se establece que la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos deberá estar a disposición de la Administración cuando esta la requiera, señalando que las Administraciones podrán exigir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos, debiendo aportarla el interesado.

2. Se modifica el ámbito de aplicación de las ECU, ampliando su intervención al uso residencial, si bien únicamente en los supuestos de DR y comunicaciones previas. En cuanto a las actividades, se opta por la exclusión de su intervención en actividades sometidas al ámbito de aplicación de la LEPAR, por considerar que se trata de actuaciones que generan gran impacto en los vecinos en las cuales la legislación específica circunscribe la inspección a la competencia municipal.
3. Por lo que se refiere a la transmisión de los medios de intervención, los tribunales están señalando que la transmisión de licencias constituyen un negocio jurídico privado entre particulares en los que la Administración se limita a tomar conocimiento del cambio de responsable, sin que en ningún caso autorice la transmisión, por lo que únicamente se exigen los seguros de responsabilidad civil y de protección de incendios o certificado de la compañía aseguradora con idéntico contenido, así como justificantes del pago de las cuotas correspondientes en las actividades sujetas a la legislación autonómica en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.
4. Se regula de manera diferente la figura de la Consulta Urbanística Especial y se iguala a la Consulta Urbanística Común al eliminar su carácter vinculante, por considerarlo más acorde esta última con la vocación que toda consulta está llamada a cumplir. No obstante, se mantiene dicho carácter vinculante en la CUE sobre proyectos con soluciones prestacionales por su utilidad tanto para



los interesados como para los técnicos, dado que establece un procedimiento de comunicación más eficaz en el ofrecimiento de soluciones alternativas a las previsiones del CTE.

Esta regulación se ajusta a la clara la irrecurribilidad de las consultas urbanísticas, de acuerdo con reiterada jurisprudencia que considera que las contestaciones a las consultas hechas a la Administración no son actos fiscalizables jurisdiccionalmente pues en ellos no hay voluntad decisoria de la Administración, sino que se informa según la consulta formulada. En este sentido, la STS, de 27 de junio de 2008, STSJPV, de 20 de abril de 2010 y la STSJA, de 18 de marzo de 2008, entre otras, declaran que la contestación a una consulta urbanística responde al deber general de información y asistencia a los contribuyentes, correlativo al derecho de estos a ser informado y asistido.

Además, la consulta urbanística especial se constituye en el instrumento necesario para canalizar la solicitud de los informes preceptivos en el supuesto de declaraciones responsables y comunicaciones previas.

5. Se introduce la regulación de la comprobación material, que pretende verificar la conformidad de las actuaciones realizadas al amparo de una declaración responsable con la normativa urbanística y sectorial mediante la realización de una inspección de carácter preceptivo, que puede efectuarse según corresponda, por los servicios municipales o por las ECU en el plazo máximo de tres meses desde la comunicación de la finalización de la actuación.

En determinados supuestos, y siempre que la declaración responsable se hubiese tramitado ante el Ayuntamiento, dicha comprobación podrá ser limitada, estableciéndose el carácter potestativo de la visita de inspección.

6. Se modifica sustancialmente la regulación de las alineaciones oficiales, proponiendo su emisión por el órgano que tramite el medio de intervención, en lugar de obligar a su aportación por el particular, al tratarse de una información que obra en poder de la Administración.
7. En aras del principio de celeridad, se prevé que serán objeto de control y tramitación conjunta a través del mismo medio de intervención, las actuaciones urbanísticas que recaigan sobre la misma parcela, inmueble o local. En el caso de que las actuaciones a tramitar conjuntamente fueran objeto de distintos medios de intervención, se tramitarán a través del medio de intervención que implique una mayor intensidad en el control de la legalidad urbanística.
8. Se establece la obligatoriedad de que los procedimientos regulados en la Ordenanza se tramiten de forma electrónica, añadiendo que la tramitación electrónica será obligatoria en los términos señalados en esta Ordenanza.



Además, la nueva regulación pretende poner de manifiesto la voluntad de la Administración municipal de avanzar en el desarrollo e implantación gradual de aplicaciones informáticas que, empleando modelos tridimensionales de las edificaciones, pudieran verificar total o parcialmente el cumplimiento de la normativa urbanística y técnica de aplicación.

9. Se da nueva redacción al capítulo dedicado a la regulación de la licencia de primera ocupación y funcionamiento, incorporando la definición de la primera ocupación y funcionamiento como actuación reglada de comprobación aplicable tanto al uso residencial como a las actividades.

Se omite el término *licencia de la primera ocupación*, sustituyéndolo por el de *licencia de primera ocupación y funcionamiento*, a fin de regular de manera conjunta esta figura tanto para uso residencial tal y como se establece en los art 153 y 154 la LSCM 9/2001, como para la transformación de viviendas en locales y las nuevas implantaciones, modificaciones o ampliaciones de actividades.

El procedimiento de licencia es idéntico al establecido en la actual OMTLU, si bien reduciendo los plazos para el dictado de las resoluciones, en coherencia con el principio de eficacia administrativa.

Así mismo, se podrán conceder autorizaciones parciales de funcionamiento, siempre que en la solicitud de licencia de primera ocupación y funcionamiento parcial quede acreditado que la parte a la que se refieren es susceptible de un uso autónomo, independiente y diferenciado respecto de la actuación en la que se integra.

10. Se sustituye la Disposición Adicional Primera por un Título específico sobre Disciplina Urbanística y se regula un Título específico sobre Régimen sancionador.
11. Con respecto a los Anexos, se mantienen los dedicados a la documentación y a la asignación de procedimientos, simplificando ambos aspectos para evitar dilaciones innecesarias en la concesión de la licencia o en la eficacia de las declaraciones responsables y comunicaciones y elaborando un Anexo específico que detalla la documentación exigible para el inicio y finalización de obra.

Se añaden además nuevos Anexos específicos para aclarar la documentación necesaria para solicitar la alineación oficial y para aclarar los contenidos documentales exigidos en los distintos proyectos en función del tipo de obras a acometer.



12. Se redacta un Anexo que contiene reglas generales para el adecuado cálculo del importe de la fianza o garantía exigida en la normativa estatal y autonómica en materia de producción y gestión de residuos de construcción y demolición, derivados de cualesquiera de las actuaciones referidas en la Ordenanza, con independencia del medio de intervención al que estén sujetas, y aun estando amparadas en una orden de ejecución.
13. Por último, se incorpora un nuevo Anexo enumerando los supuestos en los que ha de ser emitido el informe preceptivo en materia de incendios, recogiendo los mismos supuestos del Anexo de la OAAE sobre esta materia y ampliándolos a los supuestos que excedían de su ámbito de aplicación por estar incluidos en el de la OMTLU.

PARTICIPACIÓN E INFORMES

Para la elaboración del borrador de la Ordenanza se ha contado con representantes de los servicios administrativos competentes por razón de la materia del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible y de la Gerencia de la Ciudad.

Por su parte, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que regula la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, con carácter previo al inicio de la tramitación de la norma, mediante Acuerdo de 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, se ha sustanciado una consulta pública previa en la que se ha recabado la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas que potencialmente se puedan ver afectados por la misma.

Durante el proceso de elaboración del proyecto de Ordenanza, han de solicitarse los siguientes informes preceptivos:

- De la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid, conforme establece el artículo 57.1 a) del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid.
- De la Dirección General de Organización, Régimen Jurídico y Formación, en virtud de lo establecido en el artículo 7.1.1 e) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid, de 29 de octubre de 2015, por el que se establece la organización y competencias de la Gerencia de la Ciudad.



- De la Dirección General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.2 de la Ordenanza de 30 de marzo de 2011 por la que se adaptan al ámbito de la ciudad de Madrid las previsiones contenidas en la normativa estatal y autonómica de transposición de la Directiva 2006/123/CE, de Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA ORDENANZA

El artículo 4.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye a las Administraciones públicas de carácter territorial la potestad reglamentaria para desarrollar, dentro de la esfera de sus competencias, lo dispuesto en las leyes estatales o autonómicas. Como consecuencia de esta potestad, los Ayuntamientos pueden dictar disposiciones de carácter general y de rango inferior a ley, sin que, en ningún caso, estas disposiciones puedan contener preceptos opuestos a las leyes.

El artículo 44 d) del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid de 31 de mayo de 2004, atribuye al Delegado la competencia para proponer a la Junta de Gobierno la aprobación de los proyectos de disposiciones de carácter general y las demás propuestas que correspondan en el ámbito de sus competencias.

Tras la aprobación del proyecto por la Junta de Gobierno, ésta lo someterá al trámite de alegaciones, durante un plazo no inferior a treinta días naturales, al afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, conforme dispone el artículo 48 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

Examinadas las alegaciones, el proyecto definitivo será aprobado por la Junta de Gobierno y remitido al Pleno, para su tramitación conforme a lo dispuesto por su Reglamento Orgánico.

En la remisión, el proyecto irá acompañado de todas las alegaciones recibidas y por la memoria que recoja su valoración. La Comisión competente dictaminará el proyecto y el Pleno, en acto único, aprobará la norma.

Una vez aprobada por el Pleno se publicará íntegramente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Boletín de la Ciudad de Madrid y entrará en vigor al día siguiente de su publicación.



Sin perjuicio de lo anterior, la aprobación de la Ordenanza se comunicará a la Administración General del Estado y a la Administración de la Comunidad de Madrid.

ENTRADA EN VIGOR DE LA ORDENANZA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.3, letras e) y f), de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, la publicación, entrada en vigor y comunicación de la Ordenanza se producirá de la siguiente forma:

- a) El acuerdo de aprobación y el texto de la Ordenanza se publicarán íntegramente en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID y en el "Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid".
- b) La Ordenanza entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID.
- c) Sin perjuicio de lo anterior, el acuerdo de aprobación se remitirá a la Administración General del Estado y a la Administración de la Comunidad de Madrid.

IV.- ANÁLISIS DE IMPACTOS

CONSIDERACIONES GENERALES. PRINCIPALES DISPOSICIONES AFECTADAS

La futura ordenanza tiene como finalidad mejorar el sistema de controles municipales en materia urbanística, con el fin de simplificar y agilizar la ejecución de las obras y la apertura de establecimientos y actividades en la ciudad.

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

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

Al mismo tiempo la Ordenanza prevé modificar el artículo 4 de la Ordenanza de Prevención de Incendios del Ayuntamiento de Madrid de 28 de junio de 1993.



No obstante, la nueva normativa no debe producir menoscabo de las garantías de cumplimiento de la normativa medioambiental y en materia de seguridad de los ciudadanos.

ADECUACIÓN DE LA NORMA PROPUESTA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La Ordenanza se adecua al régimen de distribución constitucional de competencias.

En primer lugar, el artículo 25 de la LRBRL atribuye a los Ayuntamientos las competencias en materia de Urbanismo, señalando su artículo 127 que corresponde a la Junta de Gobierno Local la concesión de cualquier tipo de licencia, salvo que la legislación sectorial la atribuya expresamente a otro órgano.

En segundo lugar, la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, atribuye a la Junta de Gobierno en su artículo 17 k) la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora y la concesión de licencias.

Por su parte, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid establece en su artículo 157 que será competente para la adopción de cuantas resoluciones se deriven del ejercicio de la potestad de intervención municipal, incluidos los de otorgamiento de licencias urbanísticas, el Alcalde u órgano municipal en que delegue.

En cuanto al orden de distribución de competencias establecido en el ámbito municipal, habrá que determinar el reparto competencial entre Distritos, Áreas y Agencia de Actividades, mediante la modificación de los Acuerdos de Organización y Competencias que a tal efecto apruebe la Junta de Gobierno.

IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

El artículo 130 LPAC establece que las Administraciones Públicas deben promover la aplicación de los principios de buena regulación y cooperar para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas. Ello implica a su vez la necesidad de incluir la motivación de la norma en el análisis del impacto económico de la aprobación de la nueva Ordenanza en la vida y en la actividad económica de la ciudad.



La Ordenanza de Medios de Intervención en Actuaciones Urbanísticas modifica el ámbito de actuación de las entidades urbanísticas colaboradoras que no podrán intervenir en la tramitación de las licencias urbanísticas, declaraciones responsables y comunicaciones previas correspondientes a las actuaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la normativa autonómica en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Por el contrario, la ordenanza admite la participación de las entidades colaboradoras en la tramitación de las declaraciones responsables y comunicaciones previas correspondientes a las actuaciones referidas al uso residencial, sus instalaciones especializadas, elementos comunes o dotaciones, incluido el uso de garaje aparcamiento como dotación al servicio de los edificios.

Para evaluar el impacto económico de la no intervención de las entidades colaboradoras urbanísticas en la tramitación de actuaciones sujetas a la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, se han analizado los datos de la Agencia de Actividades correspondientes a los ejercicios 2015, 2016 y 2017 (hasta el 31 de agosto), resultando que el porcentaje medio de participación de dichas entidades colaboradoras es del 7,72% en relación con el total de solicitudes de licencias urbanísticas y del 9,22% en relación con el total de las declaraciones responsables presentadas durante dicho periodo.

En el ámbito de la Declaración Responsable la visita de inspección de este tipo de actividades debe realizarse siempre por funcionarios municipales por exigencia de la propia Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas; efectuando la entidad colaboradora sólo la comprobación formal, motivo por el que el precio que perciben es el 35% del valor de los precios aprobados para dichas entidades.

En el ámbito de las licencias, las entidades colaboradoras sólo pueden actuar en este tipo de actividades en la licencia urbanística, ya que la licencia de funcionamiento debe tramitarse por funcionarios municipales al conllevar la visita de inspección, lo que reduce también la actuación de las entidades urbanísticas colaboradoras en este campo.

La intervención de la administración municipal desde el inicio como único órgano competente se traducirá sin duda, en una mayor eficacia, celeridad y economía procedimental y, en consecuencia, en una mejor atención al ciudadano.

De otra parte, en orden a valorar la incidencia de la participación de las entidades colaboradoras en las declaraciones responsables y comunicaciones previas del uso residencial, se han analizado los datos de los 21 Distritos de la ciudad de Madrid del año 2015 relativos tanto a las comunicaciones previas y declaraciones responsables, como a los procedimientos ordinarios abreviados, ya



que estos se corresponden con actuaciones urbanísticas que en la nueva ordenanza quedan sujetas en su mayoría a declaración responsable, resultando que representan el 88,57% de la totalidad de las actuaciones solicitadas en dicho ejercicio.

En este contexto no parece que la nueva normativa vaya a generar un efecto negativo para las entidades urbanísticas colaboradoras ya que el nuevo campo de actuación previsto en declaraciones responsables y comunicaciones previas de uso residencial tiene un mayor volumen de posibles actuaciones que la reducción de su intervención parcial en las actividades de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

El principal impacto económico y presupuestario dependerá de la exigencia de ampliación de la plantilla de personal para acometer las tareas de tramitación de los distintos medios de intervención, dado que, según se trate de obras o actividades corresponderá la competencia para su tramitación a la Dirección General de Control de la Edificación, a los Distritos o a la Agencia de Actividades.

Por su parte, y en lo que a impacto presupuestario se refiere, consultada la Agencia Tributaria, ésta considera que si bien el proyecto remitido incorpora algunas novedades que afectan a la actual regulación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos no obstante, y aunque estas novedades serán tenidas en cuenta, en su momento, para la adaptación de la Ordenanza fiscal y cuantificadas en el correspondiente estudio técnico económico, se estima que las mismas no supondrán variaciones especialmente significativas en cuanto al volumen de ingresos que se vienen recaudando por el Ayuntamiento de Madrid por este concepto.

Así, y a modo de ejemplo, indican que a pesar de que una de las novedades es la regulación de tres medios de intervención urbanística municipales, comunes para todo el ayuntamiento (licencia, declaración responsable y comunicación previa), las cuotas tributarias de la tasa están determinadas en función de los tipos de actuaciones urbanísticas, con independencia del medio de intervención que proceda aplicar en cada caso. Respecto a otra novedad que se plantea respecto de las modalidades de consulta urbanística que pueden formular los particulares, no obstante y dado el contenido de las mismas, entiende que las cuotas a aplicar coincidirían con las existentes con ligeras precisiones. Finalmente respecto al aspecto novedoso de las visitas de inspección preceptivas vinculadas a la figura de la declaración responsable podrán suponer meras modulaciones en las cuotas previstas para las actuaciones de comprobación.



IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

Se considera que las medidas que incorpora la nueva normativa en materia de intervención en actuaciones urbanísticas van a producir impacto **nulo** en relación con la eliminación de desigualdades entre mujeres y hombres y el cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad, dado que no existen desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, y no se prevé modificación alguna de esta situación.

Madrid 19 de octubre de 2017

LA JEFA DEL SERVICIO JURÍDICO
DE DESARROLLO NORMATIVO Y RECURSOS

Fdo.: M^a del Pilar Fernández de la Cuerda

Conforme,
LA SUBDIRECTORA GENERAL DE
RÉGIMEN JURÍDICO

Fdo.: Sara Emma Aranda Plaza

Vº Bº LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: Soledad Muñoz González