

INFORME 5/2022**REFLEXIONES SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DE LA NUEVA REGULACION MUNICIPAL EN MATERIA URBANISTICA**

Las actuaciones urbanísticas sujetas a control municipal son una de las materias que afectan de manera directa a la ciudadanía, siendo uno de los ámbitos en los que se incoan expedientes en esta Oficina Municipal, a instancias de escritos presentados por particulares. La aprobación reciente de nuevos textos regulatorios municipales puede hacernos reflexionar, con un enfoque actualizado, sobre dichas actuaciones.

El Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, de 23 de diciembre de 2016, le atribuye en su artículo 4.g) la competencia para "asesorar, informar, formular propuestas y recomendaciones en las materias de su competencia", cuyo ámbito viene definido en el apartado 1.

La evolución legislativa autonómica, con la aprobación 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, y el nuevo marco jurídico municipal de requisitos administrativos para actuaciones urbanísticas suponen una simplificación de trámites administrativos, añadiendo eficacia a la tramitación, si bien no podemos dejar de preguntarnos si implican riesgos de fraude que deben ser atajados, o bien pueden plantearse problemas ante una falta de control administrativo efectiva. Una visión preventiva, y el análisis sistemático de las posibles infracciones, pueden servir de apoyo para garantizar los intereses de los particulares, y de la ciudadanía en general. Esta Oficina Municipal elaboró dos informes, en el año 2020, uno relativo a las declaraciones responsables y su control posterior, y otro sobre el control municipal de las actuaciones de las entidades urbanísticas colaboradas. Actualmente ha habido un cambio normativo municipal en la regulación de ambas cuestiones.

El Pleno del Ayuntamiento de Madrid, por sendos Acuerdos de fecha 26 de abril de 2022, aprobó la Ordenanza 6/2022 de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas, y el Reglamento 7/2022 por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control.

Siendo uno de los objetivos principales de la Ordenanza la simplificación y la disminución de las cargas administrativas, contiene la regulación del régimen jurídico y los procedimientos de tramitación de licencias y de comprobación de las declaraciones responsables como medios de control urbanístico municipal. Las declaraciones responsables serán ahora el medio de intervención general, relegando la licencia a las actuaciones contenidas en el anexo I de la Ordenanza que son aquellas en las que concurren razones de interés general que justifican el control previo.

1

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 14/06/2022 13:10:50
CSV : 1D6IN5VLC9K6M4L



I.- Declaraciones responsables

La consolidación de la potenciación de la declaración responsable como medio de intervención urbanística queda materializada en el nuevo texto de la Ordenanza 6/2022, que, como su preámbulo señala, "establece la regulación de un régimen jurídico más completo y eficaz en lo que a trámites y a comprobación ex post se refiere".

Según las definiciones que de declaración responsable se contienen en el artículo 3 de la Ordenanza, es un factor determinante que el interesado "bajo su responsabilidad" manifiesta que las efectúa con cumplimiento de la normativa urbanística y adecuada ejecución de la actuación conforme a la misma.

La presentación de la declaración, de elección voluntaria para el interesado, puede ser efectuada directamente por el titular ante el Ayuntamiento o con intervención de una entidad urbanística colaboradora. Su tramitación, para ambos supuestos, queda detallada en el Título III. Se caracteriza la declaración responsable, frente a la licencia, en que el control no es previo sino posterior a su presentación. La comprobación será mediante verificación de la documentación exigida y su contenido, y estará referida a la adecuación a normativa y a la idoneidad del medio de intervención para la actuación que se pretende efectuar (artículo 29.1 de la Ordenanza citada). El control de legalidad supone, por tanto, no solo controlar que se ha justificado el cumplimiento de la normativa urbanística, sino que hay un efectivo cumplimiento de esta normativa en la actuación concreta que los particulares van a llevar a cabo. Destacable el contenido del apartado 2 del mismo artículo, que determina de manera expresa las consecuencias de inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que acompañe a una declaración responsable, así como la inadecuación de la misma a la normativa de aplicación, lo que imposibilitará iniciar o continuar las obras o ejercicio de actividad desde que se tenga constancia de tales hechos, además de las correspondientes responsabilidades penales, civiles o administrativas, si hubiere lugar a ellas.

Puede constituir un elemento disuasorio para la presentación de declaraciones responsables no ajustadas a normativa, o a una ejecución de actuaciones derivadas de las mismas con vulneración de la legalidad, la previsión contenida en el artículo 29.6 de la Ordenanza, de que en cualquier momento los servicios técnicos municipales puedan desarrollar las potestades de inspección urbanística previstas en la legislación, con carácter general, o en el marco de un plan de inspección. Y esta posibilidad, si de una manera habitual se hace efectiva puede contribuir eficientemente a la salvaguarda de los intereses generales.

Por otra parte, es especialmente destacable el Capítulo II del Título V de la Ordenanza, dedicado íntegramente a las inspecciones. Aspecto de vital importancia cuando de declaraciones responsables se trata, donde el control se trata a un momento posterior. De la disposición de los medios necesarios para la adecuada comprobación de obras, construcciones y usos, durante o tras su ejecución, puede depender el éxito de la garantía efectiva en materia de cumplimiento de la legalidad urbanística, evitando situaciones fraudulentas. Junto a las inspecciones que los servicios municipales consideren necesarias, se prevé la elaboración de planes de inspección urbanística municipal. Estos planes pudieran ser un elemento por potenciar, ya que además de organizar la actividad inspectora, tal y como el propio artículo 62 establece, suponen la materialización de un efectivo control de la

2

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 14/06/2022 13:10:50
CSV : 1D6IN5VLC9K6M4L



administración. Además de los expedientes concretos a los que pueda dar lugar la acción inspectora, la lectura generalista de los resultados de los planes pueden señalar el camino para conocer los incumplimientos más habituales, los más perniciosos para los intereses generales o los que tienen un mayor impacto urbanístico, lo que posibilitaría adoptar medidas para prevenirlos, si ello fuera posible.

Por último, señalar como especialmente sensibles aquellas declaraciones responsables que tienen unas consecuencias directas en terceros adquirentes de buena fe y que afectan al uso residencial. La actuación municipal preventiva, en esta materia, evitaría la posterior tramitación de expedientes de restablecimiento de la legalidad, una vez autorizada la ocupación.

Desde el punto de vista de la prevención, es destacable el artículo 64.2, cuando establece que "la inspección contempla como preferente las tareas de vigilancia y comprobación preventivas, y de información, asesoramiento y colaboración, respecto de las referidas a la sanción de conductas".

Por otra parte, la posibilidad de otorgar distintivos de calidad (artículo 64.3) que pongan de manifiesto, en el caso de las actividades, que las mismas se ejercen en condiciones óptimas de seguridad, son un estímulo positivo que puede animar a los titulares de dichas actividades a cumplir las normas para obtener los distintivos.

Sin duda, activar la capacidad municipal de actuar desde la prevención es una hoja de ruta que beneficiará a la ciudadanía, de manera general y a los afectados directamente de manera particular.

No siendo siempre posible prevenir las infracciones, arroja claridad y seguridad jurídica que el texto de la nueva ordenanza contenga un Título relativo al régimen sancionador, el VI, que complementa el regulado en la legislación sectorial que resulte de aplicación, y que permitirá sancionar aquellas conductas que no estén directamente tipificadas en la normativa que les sea de aplicación en materia de ordenación urbanística, espectáculos públicos y actividades recreativas.

II.- Entidades Colaboradores Urbanísticas (ECUS)

Los campos de actuación de las ECUS han tenido un incremento cada vez mayor en la colaboración con las administraciones públicas, siendo precisamente una de las novedades del texto de la Ordenanza 6/2022, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas, la ampliación del ámbito de intervención de estas entidades urbanísticas colaboradoras, y habiendo optado el Ayuntamiento por la aprobación de un Reglamento específico que establece su régimen jurídico.

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, deja en el artículo 159, plasmada la necesidad de que las declaraciones responsables sean objeto de control posterior por el ayuntamiento o sus entidades colaboradoras. Se manifiesta así la intención de que las entidades colaboradoras puedan participar en labores de control de las citadas declaraciones.

El Reglamento 7/2022, de 26 de abril de 2022, por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control, expresa en su preámbulo la voluntad de ser considerado un instrumento adecuado y

3

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 14/06/2022 13:10:50
CSV : 1D6IN5VLC9K6M4L



eficaz para el interés general. Como instrumento de materialización de la regulación jurídica de colaboración público-privada en la materia que nos ocupa, previsiblemente aportará eficacia a la tramitación administrativa, lo que no obsta para prestar especial atención a evitar situaciones de fraude, sin perder la referencia de la imparcialidad de los funcionarios públicos como garantes de los intereses generales, a través de una intervención adecuada y efectiva en relación con la actividad de las ECUS.

El texto deja claro, en línea con las exigencias legales previstas 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, que en ningún caso éstas tendrán carácter de autoridad, ni su actuación sustituye ni excluye la función de verificación, control e inspección propia de los servicios técnicos municipales (artículo 4.7). Cuestión que puede entroncar con lo dispuesto en el artículo 4.5 de la nueva Ordenanza de Licencias, cuyo tenor literal establece que "en cualquier momento de la tramitación, los servicios técnicos municipales podrán emitir un informe técnico y/o jurídico motivado, que prevalecerá sobre el emitido por las entidades colaboradoras". Este artículo es el que delimita el alcance y los efectos de la intervención de las entidades urbanísticas colaboradoras en la tramitación de licencias y declaraciones responsables, dejando la facultad última de control en los servicios municipales. Las competencias de policía y control son propias de los municipios e irrenunciables, según queda dispuesto en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Parejo al control municipal sobre los actos de intervención urbanística es el control sobre las propias entidades colaboradoras, especialmente dada la ampliación de las funciones que pueden desempeñar.

El Reglamento prevé que dichas entidades privadas puedan no solo realizar funciones de verificación, inspección y control de la conformidad de la normativa urbanística a solicitud de los interesados, sino también establece que estas entidades podrán realizar funciones de verificación, inspección y control a solicitud del Ayuntamiento. De esta manera queda abierta la facultad de que sea el propio Ayuntamiento el que se dirija a las entidades colaboradoras para que le presten sus servicios de verificación, inspección y control. Posibilidad de prestación de servicios que se materializaría a través de un contrato administrativo. En todo caso, este contrato entre el Ayuntamiento y una entidad colaboradora no implica la concesión del ejercicio de autoridad, toda vez que el informe emitido por la entidad puede ser aceptado, pero también puede ser rechazado por la administración, circunstancia que se establece, en el artículo 4.5, respecto a todos los certificados, actas e informes de las entidades, prevaleciendo los informes municipales sobre los mismos.

Junto al control sobre los actos de las entidades colaboradoras es importante el control sobre su funcionamiento. El doble requisito, de acreditación por un organismo nacional y de autorización previa mediante resolución municipal, para que puedan realizar sus funciones queda pormenorizado en el Reglamento, que pretende garantizar un control efectivo sobre el adecuado desempeño de esas funciones. El control permanente, contenido en el artículo 26 del Reglamento, permite y obliga al Ayuntamiento a supervisar el desarrollo de las entidades debiendo éstas permitir el acceso de los servicios técnicos municipales y del personal que actúe en representación de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC).

4

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604
oficinacontrafraude@madrid.es

Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 14/06/2022 13:10:50
CSV : 1D6IN5VLC A9K6M4L



Habida cuenta de la amplitud de funciones que pueden asumir las entidades colaboradoras, es preceptivo hacer referencia a su régimen de incompatibilidades, y el del personal a su cargo, que queda detallado en los artículos 20 y siguientes, y respecto al que convendría vigilar su cumplimiento efectivo, a fin de evitar posibles conflictos de intereses que perjudiquen y comprometan la debida imparcialidad y objetividad de dichas entidades.

La novedad relativa a que el Ayuntamiento pueda contratar a las entidades colaboradoras para la emisión de informes de verificación, inspección y control de actuaciones, de acuerdo con lo previsto en la legislación en materia de contratos del sector público, queda expuesta en el artículo 6 del Reglamento. En cuyo apartado 2, se detalla que el documento en el que se formalice el contrato recogerá las condiciones de ejecución de la prestación a realizar por la entidad colaboradora y el alcance de su colaboración. A este respecto, cabría la posibilidad de promover, a través de la contratación pública, el establecimiento de programas de cumplimiento normativo por parte de las entidades contratadas.

Las obligaciones y responsabilidades que corresponden a las entidades colaboradoras quedan ampliamente detalladas en el Reglamento, correspondiendo a la Administración velar por el efectivo cumplimiento de estas, evitando situaciones de fraude y conflictos de intereses.



Información de Firmantes del Documento

