



Ref: CU 22 -18

**ASUNTO: Consulta urbanística que plantea el Distrito de Fuencarral-El Pardo**

**Palabras Clave:** Acristalamiento de terrazas. Procedimiento.

Con fecha 9 de mayo de 2018, se eleva consulta a la Secretaría Permanente efectuada por el Distrito de Fuencarral- El Pardo relativa a la asignación del procedimiento concreto en la actuación de acristalamiento de terrazas existentes.

La presente consulta se resuelve de conformidad con el artículo 13 del Decreto de 21 de agosto de 2017 de la Alcaldesa por el que se crea la Comisión Técnica de Licencias y se regula su composición y funcionamiento en el que se dispone que *“La Secretaría Permanente se constituye como órgano auxiliar de la Comisión, con las siguientes funciones: 2. Recibir y tramitar las consultas formuladas por los distintos servicios municipales.” (...)* 3. *Emitir informe no vinculante en relación con las consultas planteadas por los servicios municipales que intervengan en cualquiera de las formas de control urbanístico municipal, previa valoración de la procedencia de su inclusión en el orden del día de la Comisión para la adopción, en su caso, del correspondiente acuerdo interpretativo”.* Asimismo, el presente informe se enmarca en las previsiones de la Disposición Adicional tercera apartado 5, en relación con el Artículo 19 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas de 23 de diciembre de 2004, modificada por Acuerdo del Pleno de 29 de abril de 2014, relativas al principio de coordinación administrativa y al servicio integral como órgano encargado de coordinar las respuestas a todas las cuestiones urbanísticas prevista en la normativa municipal y garantizar criterios homogéneos en la adopción de actos administrativos o acuerdos interpretativos, en el ámbito de la referida Ordenanza.

A la consulta planteada le son de aplicación los siguientes:

## ANTECEDENTES

### Planeamiento:

- Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid.

### Normativa:

Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas.



## Consultas Urbanísticas.

-Consulta urbanística 01-15 resuelta por la Secretaría Permanente de la Comisión de Seguimiento e Interpretación de la OMTLU.

- Consulta urbanística 61-15 resuelta por la Secretaría Permanente de la Comisión de Seguimiento e Interpretación de la OMTLU.

## HECHOS

Se plantea por el Distrito Fuencarral-El Pardo una duda respecto al procedimiento establecido para la autorización de la actuación de acristalamiento de terrazas existentes. En este sentido considera que, de acuerdo con la Ordenanza de Tramitación de Licencias Urbanísticas (en adelante OMTLU), el acristalamiento de terrazas existentes mediante un proyecto conjunto de fachada, debe tramitarse por el procedimiento ordinario abreviado, e interpreta que la consulta urbanística 01-15 que alude a las diferentes posibilidades para articular la tramitación del mismo, distingue el procedimiento de licencia para "aprobar el proyecto de conjunto de fachada en tanto que las obras que desarrollen dicho proyecto se sujetan a procedimiento de comunicación previa." Tras esta reflexión concluye que el procedimiento de comunicación previa en este supuesto encuentra difícil encaje según la Ordenanza de Tramitación de Licencias.

A la vista de las cuestiones que se plantean en la presente consulta se indica:

## CONSIDERACIONES

**Primero.-** Con carácter previo a la resolución de la consulta es preciso traer a colación la interpretación que jurisprudencialmente se da al acto del otorgamiento de la licencia urbanística. En este sentido señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia 781/2015 de 21 Oct. 2015, Rec. 93/2014, que "(...) constituye una técnica de intervención administrativa basada en el control de los actos de edificación y otros usos que garantiza su adecuación a la legalidad y planeamiento urbanístico. En este sentido, afirman las Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1993 y 22 de febrero de 1992 que la licencia urbanística se configura como un acto administrativo de autorización por cuya virtud se lleva a cabo un control previo de la actuación proyectada por el administrado verificando si se ajusta o no a las exigencias del interés público tal y como han quedado plasmadas en la ordenación vigente, pues si es ésta la que determina el contenido del derecho de propiedad, es claro que este derecho debe ejecutarse dentro de los límites y con el cumplimiento de deberes establecidos por el ordenamiento jurídico.

*Por lo tanto, debe calificarse como un simple acto administrativo declarativo de derechos traducido en una autorización para llevar a cabo una obra o actividad, a través de un control previo de la actuación proyectada por el administrado para verificar si se ajusta o no a las exigencias del interés público plasmado en la ordenación urbanística vigente (Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1997).*

*En este sentido, el artículo 151 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, dispone que " Están sujetos a licencia urbanística, en los términos de la presente Ley y sin*



*perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable, todos los actos de uso del suelo, construcción y edificación para la implantación y el desarrollo de actividades,... "*

*La intervención municipal, según se expresa en el artículo 152.a) de la citada Ley 9/2001, " Se circunscribe estrictamente a la comprobación de la integridad formal y la suficiencia legal del proyecto técnico con arreglo al cual deban ser ejecutadas las obras, así como de la habilitación legal del autor o los autores de dicho proyecto y de la conformidad o no de lo proyectado o pretendido a la ordenación urbanística vigente de pertinente aplicación".*

Por otro lado, el artículo 3 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid de 23 de diciembre de 2004, (en adelante OMTLU) se pronuncia en parecidos términos a los contemplados en el citado artículo 151 de la Ley 9/2001, en cuanto a los actos de uso del suelo, construcción y edificación para la implantación y el desarrollo de actividades,

Y el artículo 11 de la OMTLU dispone, en lo que ahora nos interesa, que:

" 1. La intervención municipal, se circunscribe estrictamente a la comprobación de la integridad formal y la suficiencia legal del proyecto técnico y cualquier otra documentación exigible para ser ejecutadas las obras e instalaciones e implantadas las actividades, así como la habilitación legal, mediante el visado del colegio profesional correspondiente, del autor o los autores de dicho proyecto, en el caso de que la actuación lo requiriese y de la conformidad o no de lo proyectado o pretendido con la ordenación urbanística de pertinente aplicación.

2. En ningún caso la intervención municipal controlará los aspectos técnicos relativos a la seguridad estructural de las construcciones o la calidad de los elementos o materiales empleados.

3. El control de legalidad realizado a través de la licencia urbanística alcanzará a las condiciones de la edificación establecidas en las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid y en las ordenanzas municipales de aplicación, así como a las exigidas por otras normativas sectoriales cuando expresamente sometan la observancia de su cumplimiento a la misma ".

Por lo tanto, todo acto de uso del suelo, construcción y edificación está sujeto a licencia urbanística, donde se verificará, entre otros extremos, si aquél acto de uso del suelo, construcción y edificación es o no conforme con el ordenamiento urbanístico.

**Segundo.-** Descendiendo al estudio particularizado del concreto caso planteado, podemos entender que todo acristalamiento de terrazas deberá cumplir con la totalidad de las condiciones, tanto generales como particulares, que las Normas Urbanísticas del vigente PGOUM establecen en el artículo 6.10.6 "Modificación de fachadas" de las NNUU.

A tenor de lo dispuesto en el citado artículo, que fue modificado por la MPG 00/301 de 7 de junio de 2016, se permite el acristalamiento de terrazas existentes, y las únicas condiciones y límites que impone son:

- La necesidad de realizarse bajo las determinaciones de un proyecto del conjunto de la fachada que vincule el acristalamiento de cada una de las terrazas que componen el conjunto,
- no permitir cerrar zonas de terrazas que no estén actualmente cubiertas,
- el acristalamiento será siempre con superficies verticales.

Además, según lo señalado en la consulta urbanística 01-15 resuelta por la Secretaría Permanente de la Comisión de Seguimiento e Interpretación de la OMTLU, en este tipo de actuaciones "no procede realizar ningún control sobre las condiciones de edificabilidad ya que no se debe producir en el acristalamiento de terrazas existentes ningún



cuestionamiento sobre el cómputo de la edificabilidad y el alcance del control de la legalidad debe alcanzar a lo dispuesto en el citado art. 6.10.6 de las NN.UU y el resto de las determinaciones que puedan contener las NN.UU relativas a condiciones de seguridad, de accesibilidad y habitabilidad, o, en su caso, las exigencias básicas del CTE que hayan superado a estas determinaciones, las cuales se aplicarían de forma preferente sobre las que puedan contener las NN.UU”.

Pues bien, la verificación del cumplimiento de tales condiciones es, precisamente, lo que constituye la intervención municipal a través de la denominada licencia urbanística y no, como se señala en la consulta, la aprobación del proyecto, cuya conformidad corresponde prestarla a la Comunidad de propietarios.

Sobre la necesidad de proyecto conjunto de fachada del edificio afectado, ya se pronunció esta Secretaría Permanente en la consulta 61/15 de la Secretaría Permanente, entendiendo que dicha exigencia tiene por finalidad que los distintos cerramientos que se vayan realizando o sustituyendo se acomoden al referido proyecto, si bien en determinados casos debidamente justificados es criterio jurisprudencial, que se pueda conceder la licencia para el acristalamiento de la terraza sin la presentación de proyecto conjunto de fachada.

**Tercero.-** Por otra parte, entrando en el análisis del tipo de actuación pretendida, ésta se encuadra como una obra exterior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.4.8 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, y como ya se deduce de lo expuesto con anterioridad, dicha actuación se encuentra incluida en el ámbito de aplicación de la Ordenanza de Tramitación de Licencias Urbanísticas.

Ahora bien, el artículo 2 de la OMTLU distingue por un lado, entre la licencia urbanística como “Acto reglado de la Administración Municipal por el cual, previa comprobación de las condiciones establecidas por la normativa aplicable, se autoriza al solicitante el ejercicio de su derecho preexistente a edificar o a desarrollar determinadas actividades”, que puede otorgarse (artículo 35 de la OMTLU) de acuerdo con alguno de los siguientes procedimientos de tramitación: procedimiento ordinario común y procedimiento ordinario abreviado, y por otro, la comunicación previa que se define como “Un documento mediante el que los interesados en una actuación urbanística sujeta a intervención municipal, ponen en conocimiento del Ayuntamiento de Madrid sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de su derecho a realizar determinadas obras o iniciar determinadas actividades. Una vez comunicada fehacientemente al Ayuntamiento de Madrid, la comunicación previa legitimará las actuaciones descritas en el documento presentado.”

**Cuarto.-** En el ámbito de la intervención urbanística dentro del Municipio de Madrid, la asignación de procedimientos, en función del tipo de actuación se establece en el Anexo II “Asignación de procedimientos” de la OMTLU, de modo que al caso concreto planteado le corresponde la asignación del procedimiento abreviado al tratarse de “obras exteriores, no incluidas en el procedimiento ordinario común, consistentes en intervenciones puntuales, que incluyan alguna de las siguientes actuaciones: (...) 2.1.4.3 Las de acristalamiento de terrazas existentes mediante un proyecto conjunto de fachada”.

Asimismo, dentro del apartado 4 del Anexo II se establecen las actuaciones objeto de comunicación previa, y más concretamente en el apartado 4.4, se recogen las “obras exteriores no incluidas en el procedimiento ordinario”, en el caso de actuaciones de acristalamientos aislados cuando ya existe aprobado proyecto conjunto de fachada mediante el otorgamiento de la oportuna licencia, una vez comprobado que no están



incluidas dentro de los epígrafes correspondientes al procedimiento ordinario común ni al abreviado, se debe considerar incluida dentro de este epígrafe 4, como una actuación a desarrollar mediante comunicación previa.

**Quinto.-** Por otra parte, en la consulta planteada por el Distrito de Fuencarral- El Pardo se hace alusión a la Consulta 01-15, relativa a diversas cuestiones de la modificación de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas de 29 de abril de 2014, en cuyo punto 15 se recogen las diferentes posibilidades que pueden llegar a plantearse en la intervención sobre el acristalamiento de terrazas existentes.

Pues bien, desde el Distrito consideran que la alusión al procedimiento de comunicación previa en los supuestos señalados, encuentra un encaje difícil en la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias ya que no es posible entender que el punto 2.14.3 del anexo II diferencie dos actuaciones independientes, el acristalamiento de terrazas existentes y el proyecto conjunto de fachada como diferentes procedimientos de intervención, sin embargo, éste no es criterio interpretativo de la Secretaría Permanente, que a continuación se expone.

En primer lugar, hemos de recordar que el artículo 53 de la OMTLU establece el sometimiento al régimen de comunicación previa de “aquellas actuaciones urbanísticas que, por su reducido impacto urbanístico o repercusión medioambiental y escasa entidad técnica no exijan el control preventivo de la administración propio de una licencia urbanística y que estén incluidas en el Anexo II, apartado 4.”

La figura de la comunicación previa fue introducida en la normativa urbanística municipal a través de la Modificación de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, aprobada mediante Acuerdo del Pleno de 29 de abril de 2014, para hacer efectiva la adaptación de su articulado a la Directiva Europea de Servicios 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios del mercado interior, conocida como Directiva de Servicios o «Bolkestein», por ser la norma que estableció que el régimen de intervención administrativa en relación con los requisitos que afectan al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio pasaba a ser, con carácter general, el de la comunicación previa y/o declaración responsable, con la finalidad de simplificar los procedimientos y facilitar así la prestación de servicios. La transposición de esta Directiva al ordenamiento jurídico español dio lugar a diferentes normas que introdujeron como nuevos medios ordinarios de intervención administrativa, la comunicación previa y la Declaración Responsable, diferenciados de las licencias (Modificación del artículo 84 de la ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen local), quedando definidas con carácter general en el artículo 71 bis de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, actual artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas, como “Aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho”.

Con la incorporación de ambas figuras a los medios de intervención municipal sobre las actuaciones urbanísticas, la figura de la comunicación previa, según la exposición de motivos de la Instrucción de servicio relativa al protocolo de tramitación de las comunicaciones previas de 13 de noviembre de 2014, “adquiere, si cabe, una mayor significación práctica en el contexto de la MTLU, en la medida en que dadas las actuaciones materiales que la misma ampara en comparación con las que pueden ser objeto de



declaración responsable, se presenta como la figura con mayor potencialidad junto con las licencias tradicionales en lo que al ámbito de aplicación material de la OMTLU se refiere.”

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la consulta urbanística 01-15 al establecer las diferentes posibilidades de intervención que pueden plantearse sobre el acristalamiento de terrazas existentes, reconduce la figura de la comunicación previa a dos supuestos bien diferenciados:

1. En los casos de edificios sometidos a propiedad horizontal, cuando por la comunidad de propietarios, se haya obtenido licencia o consulta favorable, en las que se haya presentado proyecto del conjunto de la fachada que defina el acristalamiento de terrazas existentes o una propuesta técnica que defina el acristalamiento de terrazas existentes del conjunto de la fachada. En esos casos, cuando los interesados pretendan el acristalamiento de sus respectivas terrazas de acuerdo con las determinaciones del proyecto o de la propuesta técnica informada, estarán sometidos al procedimiento de Comunicación Previa.
2. En los casos de edificios pertenecientes a un solo propietario, en los que ya se haya obtenido licencia con un proyecto del conjunto de la fachada que defina el acristalamiento de terrazas existentes, cuando lo que se pretenda sea el acristalamiento de una de las terrazas del conjunto, de acuerdo con las determinaciones del citado proyecto estarán sometidos al procedimiento de Comunicación Previa.

En definitiva, será exigible licencia cuando se pretenda un acristalamiento de terraza al que acompañe un proyecto sobre el conjunto de la fachada, que será objeto de verificación por la Administración, y, en el supuesto de que éste ya exista, cuando los acristalamientos futuros se ajusten a aquél, serán objeto de comunicación previa. La conclusión a la que llega el Distrito determinaría que cada vez que se solicitara un cerramiento aislado habría de verificarse la legalidad del proyecto, lo que iría en contra de los principios de simplificación, celeridad y eficacia administrativa que informan la actuación administrativa. Por tanto, una vez aprobado el proyecto, la Administración ya ha comprobado la adecuación de ese modelo de cerramiento a la normativa urbanística, por lo que bastaría que el interesado presentara la comunicación previa.

Además el apoyo normativo para acudir a la figura de la comunicación previa la encontramos no sólo en los principios inspiradores de la intervención municipal señalados en el artículo 84.2 de la ley 7/1985 (LRBRL) y en el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, de proporcionalidad y de elección de la medida menos restrictiva, sino también al examinar la propia actuación a considerar, que consiste en el hecho aislado de un acristalamiento pedido por un interesado (obra exterior no incluida en el procedimiento ordinario según apartado 4.4 del anexo II de la OMTLU), cuyo proyecto conjunto o propuesta ya ha sido examinada previamente por la Administración al otorgar la licencia o resolver la consulta.

## CONCLUSIÓN

La tramitación del acristalamiento de terrazas a través del procedimiento de comunicación previa, en los supuestos a los que se alude en la Consulta 1-15, actuaciones aisladas propuestas por interesados, en las que ya se ha obtenido una verificación previa



por parte de la Administración al examinar el proyecto conjunto o propuesta técnica presentada por la Comunidad de propietarios o propietario individual y obtener previamente la licencia o consulta favorable.

Bajo estas premisas, y en las actuaciones aisladas de cerramientos propuestas por los interesados cuando ya existe proyecto de conjunto de fachada aprobado con el otorgamiento de la licencia, acudir a la figura de la comunicación previa encuentra su apoyo normativo dentro del apartado 4 del Anexo II, en el que se establecen las actuaciones objeto de comunicación previa, y más concretamente en el apartado 4.4, se recogen las “obras exteriores no incluidas en el procedimiento ordinario”, en este caso concreto, una vez comprobado que no están incluidas dentro de los epígrafes correspondientes al procedimiento abreviado, corresponde tramitarlas a través de la figura referida.

Cualquier otra interpretación supondría que cada vez que se solicitara un cerramiento aislado habría de verificarse la legalidad del proyecto, lo que iría en contra de los principios de simplificación, celeridad y eficacia que informan la actuación administrativa.

La presente consulta recoge el criterio orientativo y no vinculante (artículos 13 y 14 Decreto de Alcaldesa de fecha 21 de agosto de 2017) de la Secretaría Permanente al supuesto concreto planteado y descrito en los antecedentes de hecho, lo que no impide que de forma motivada, por el órgano sustantivo, se aplique un criterio distinto.

Madrid, 29 de agosto de 2018