
El nuevo modelo de control urbanístico en el Ayuntamiento de Madrid. La Ordenanza de licencias y declaraciones responsables urbanísticas*

Amaya CASADO ECHARREN

*Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Madrid
Subdirectora General de Secretaría Técnica. Agencia de Actividades
ORCID ID: 0000-0002-4696-2841*

RESUMEN

El presente trabajo pretende ofrecer una visión descriptiva de las principales novedades que introduce la Ordenanza Municipal de licencias y declaraciones responsables urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid (aprobada por acuerdo del Pleno de 26 de abril de 2022 y publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 116 de 17 de mayo de 2022). Con esta norma además de responder a la necesaria adaptación al marco legal definido por 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, se pretende avanzar en un modelo de control urbanístico que haga posible el equilibrio entre la inmediatez y facilitación del desarrollo de las actuaciones urbanísticas por los particulares y la efectiva y tempestiva respuesta municipal en el ejercicio irrenunciable de sus potestades públicas.

* El presente trabajo se entregó el 8 de abril de 2022.

Mi especial agradecimiento a Carlos Serrano Martín de Vidales, jefe del Servicio de Régimen Jurídico de la Agencia de Actividades por sus siempre oportunas y enriquecedoras aportaciones durante los trabajos de elaboración de la Ordenanza Municipal de licencias y declaraciones responsables urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid.

Abreviaturas utilizadas: OLDRUAM: Ordenanza Municipal de Licencias y Declaraciones Responsables del Ayuntamiento de Madrid. OMTLU: Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, de 23 de diciembre de 2004, modificada por acuerdo de 29 de abril de 2014. OAAE: Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid, de 28 de febrero de 2014. OGLUA: Ordenanza por la que se establecía el Régimen de Gestión de Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades, de 29 de julio de 2009. Ley 1/2020: 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. LRBR: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. LSCM: Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid.

Palabras clave: control urbanístico; licencia; declaración responsable; colaboración público-privada.

The new model of urban development control in Madrid city council. The ordinance on urban licenses and responsible declarations

ABSTRACT

This paper aims to offer a descriptive view of the main changes introduced by the Municipal Ordinance on licenses and responsible declarations of the Madrid City Council. A regulation which, in addition to responding to the necessary adaptation to the legal framework defined by Law 1/2020, of 8 October, which modifies Law 9/2001, of 17 July, on the Land of the Community of Madrid, for the promotion and reactivation of urban development activity, aims to advance towards a model of urban development control that makes possible a balance between immediacy and facilitation in the progress of urban development actions by individuals and the effective and timely municipal response through the essential exercise of public powers attributed by law.

Keywords: urban development control; license; responsible declaration; public-private collaboration.

SUMARIO: 1. EL CONTEXTO DE LA ORDENANZA DE LICENCIAS Y DECLARACIONES RESPONSABLES URBANÍSTICAS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID.—2. PRESUPUESTOS LEGALES DE LA NUEVA REGULACIÓN MUNICIPAL: 2.1. El alcance material de la modificación. Los actos de uso del suelo y de la edificación *versus* la implantación de actividades. 2.2. La regulación municipal al amparo del principio de vinculación negativa. 2.3. La remisión de la ley a la regulación por ordenanza municipal.—3. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA ORDENANZA DE LICENCIAS Y DECLARACIONES RESPONSABLES URBANÍSTICAS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID: 3.1. Aspectos generales del régimen jurídico de los medios de intervención urbanística. 3.2. El alcance de la intervención de entidades colaboradoras en el sistema de control urbanístico de la OLDRUAM. 3.3. Los medios de información urbanística en la OLDRUAM. El informe de viabilidad urbanística. 3.4. La asignación de medios de intervención urbanística y los supuestos de no sujeción en la ordenanza. 3.5. El régimen jurídico de las declaraciones responsables: 3.5.1. La declaración responsable ante el ayuntamiento: 3.5.1.1. Aspectos documentales de la declaración responsable. 3.5.1.2. La comprobación de la declaración responsable presentada. 3.5.1.3. La comprobación posterior de la declaración responsable ejecutada. 3.5.2. La declaración responsable con intervención de entidad colaboradora: 3.5.2.1. El certificado de conformidad de la entidad colaboradora. 3.5.2.2. La comprobación de la entidad colaboradora. 3.5.3. Especialidades de la declaración responsable en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas. 3.6. La licencia básica: 3.6.1. Licencia básica ante el Ayuntamiento de Madrid. 3.6.2. Licencia básica ante la entidad colaboradora. 3.7. Primera ocupación y funcionamiento. 3.8. Novedades en materia de disciplina urbanística y régimen sancionador.—4. BIBLIOGRAFÍA.

1. EL CONTEXTO DE LA ORDENANZA DE LICENCIAS Y DECLARACIONES RESPONSABLES URBANÍSTICAS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

La mayoría de los procesos normativos en materia de medios de intervención urbanística seguidos por diversos ayuntamientos de la Comunidad de Madrid¹ han estado motivados por la necesidad de adaptación a las modificaciones introducidas por la Ley 1/2020, de acuerdo con el mandato contenido en la misma². Sin embargo, el proceso de modificación normativa seguido en el Ayuntamiento de Madrid ha respondido, además, a otros factores adicionales que explican que el mismo se encontrara ya en una fase avanzada de elaboración en el momento en el que se produjo la entrada en vigor de la modificación legal.

El primer factor concurrente en este sentido es la necesaria unificación del régimen jurídico de los controles urbanísticos municipales en una única ordenanza, planteamiento este demandado desde hace algunos años. Efectivamente, desde el año 2009 el régimen jurídico y procedimental de los medios de intervención urbanística del Ayuntamiento de Madrid ha estado regulado en dos ordenanzas: la OMTLU y la OAAE, aprobada esta última en sustitución de la OGLUA. A pesar de que este marco jurídico municipal ha permitido ir dando respuesta a las diversas y sucesivas modificaciones legislativas que han tenido lugar en la última década en materia de medios de intervención, bajo el impulso simplificador que supuso la Directiva de Servicios 123/2006 del Consejo y Parlamento Europeo y de que ambas normas tenían delimitado su respectivo ámbito material de aplicación —la OMTLU para el uso residencial y dotacional y la OAAE para la implantación de actividades económicas con la especialidad de la posible intervención de entidades de colaboración en materia urbanística—, lo cierto es que contenían una regulación dispar, no homogénea, de los medios de intervención. Esta circunstancia puso pronto de manifiesto la necesidad de unificar en una única ordenanza la regulación del régimen jurídico municipal de los medios de intervención urbanísticos y de este modo ofrecer un marco jurídico único y sencillo.

¹ Cabe citar a modo ejemplificativo la Ordenanza de control preventivo y disciplina de las obras y otros usos urbanísticos del suelo en el municipio de Colmenar Viejo (Acuerdo del Pleno de 29 de julio de 2021); la Ordenanza reguladora del régimen de licencia y declaración responsable en materia urbanística de Miraflores de la Sierra (*BOCM* núm. 286, de 1 de diciembre de 2021); la Ordenanza reguladora del régimen de licencia y declaración responsable para el ejercicio de actos de construcción y edificación, los de implantación, desarrollo o modificación de actividades o cualquier otro uso del suelo en el término municipal de El Boalo (*BOCAM* núm. 304, de 22 de diciembre de 2021), o la Ordenanza reguladora del régimen de licencia y declaración responsable para el ejercicio de actos de construcción y edificación, los de implantación, desarrollo o modificación de actividades o cualquier otro uso del suelo en el término municipal de Navalafuente (*BOCM* núm. 275, de 18 de noviembre de 2021).

² Conforme a lo dispuesto en su DF 2.º1: «En el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, los ayuntamientos deberán adaptar sus ordenanzas municipales al contenido de la presente ley».

El segundo factor que habría adelantado el proceso de modificación de la ordenanza en el Ayuntamiento de Madrid es la búsqueda de un modelo de control urbanístico que permita compatibilizar la simplificación administrativa, como vía de fomento de la actividad económica de la ciudad, expresada fundamentalmente en la figura de la declaración responsable, con la debida seguridad jurídica y adecuada tutela de los intereses jurídicos cuya protección atribuye la ley al Ayuntamiento³. Procede recordar en este sentido que el Ayuntamiento de Madrid ha regulado, desde el año 2012, la figura de la declaración responsable para la implantación, desarrollo y modificación de actividades, lo que le ha permitido adquirir una amplia experiencia práctica sobre la misma, contrastar su articulación sobre la base de los criterios jurisprudenciales producidos y considerarlos en la nueva regulación.

Este planteamiento cobra si cabe mayor relevancia en la ciudad de Madrid, en la que se concentra un importante volumen de actuaciones urbanísticas que se traduce en una mayor presión tanto en la tramitación de los expedientes de licencias y control de las declaraciones responsables como en las actuaciones relacionadas con el ejercicio de la disciplina urbanística, sin que ello tenga siempre el debido correlato de una estructura administrativa bien dimensionada.

El tercer y último factor concurrente en el proceso normativo seguido en el Ayuntamiento de Madrid han sido las numerosas propuestas, sugerencias y aportaciones previas formuladas por los distintos agentes implicados en los procesos constructivos y de desarrollo de actividades económicas a las que el Ayuntamiento de Madrid ha querido dar respuesta en la nueva regulación.

2. PRESUPUESTOS LEGALES DE LA NUEVA REGULACIÓN MUNICIPAL

La Ley 1/2020, contrariamente a lo pudiera parecer, no agota todas las posibilidades regulativas de los ayuntamientos, como por otro lado tampoco podía ser a la luz del art. 25.2.a) LRBRL, en el que se expresa un claro mandato al legislador estatal y autonómico para no incurrir en regulaciones que agoten las posibilidades normativas de las entidades locales, en asuntos de interés local⁴.

³ Art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), conforme al cual: «El municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias: urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística», y el art. 7 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. (LSCM), que dispone: «1. La actividad de intervención en las acciones y los actos de transformación, utilización y materialización del aprovechamiento del suelo es una potestad administrativa que corresponde al municipio en cuyo término se lleven a cabo tales acciones y actos. 2. La potestad a que se refiere el número anterior comprende las siguientes facultades: a) Intervenir las acciones y los actos en la forma dispuesta en la presente ley para asegurar su conformidad con la ordenación urbanística. b) Proteger la legalidad urbanística para la reintegración del orden urbanístico conculcado, con reposición de las cosas a su debido estado. c) Sancionar las infracciones administrativas urbanísticas».

⁴ No se debe olvidar en este punto la posición singular de las normas locales en el sistema de fuentes, en especial con la ley. Han enfatizado esta posición singular de las ordenanzas en el ordenamiento jurídico,

No obstante, este margen de regulación que, como decimos, deja la Ley 1/2020 a los ayuntamientos no parece responder exclusivamente a un escrupuloso posicionamiento del legislador autonómico ante la autonomía local, sino también en parte a otras razones que no parecen ser fruto de una decisión positiva y del todo consciente del legislador autonómico. Aunque pueda resultar algo forzado tratar de identificar cada una de estas razones, lo cierto es que ello resulta oportuno para delimitar con claridad los presupuestos de partida de la nueva regulación del Ayuntamiento de Madrid, el espacio en el que esta se ha desarrollado para, de esta manera, facilitar una mejor comprensión de algunas de sus opciones.

La primera de ellas es la no inclusión en el ámbito material de la Ley 1/2020 de la totalidad de actuaciones urbanísticas que están sujetas a control municipal; tal es el caso de la implantación y desarrollo de actividades, parte de las cuales se remiten expresamente a su respectiva legislación sectorial o se omiten sin más en la regulación legal. La otra razón, deliberada y con importantes consecuencias para la potestad normativa municipal, es la remisión que la ley efectúa a la regulación por ordenanza municipal de diversos aspectos del régimen jurídico de los medios de intervención, dotando a su propia regulación de una suerte de supletoriedad atípica⁵.

2.1. El alcance material de la modificación. Los actos de uso del suelo y de la edificación *versus* la implantación de actividades

A pesar de que el fundamento normativo de la Ley 1/2020, según su Exposición de Motivos, son las diversas regulaciones que en su día motivaron la transición del control previo por licencia a la declaración responsable en el ámbito de las actividades de servicio, como expresión genuina del principio de simplificación administrativa, lo cierto es que, de forma coherente con el título competencial del art. 148.1.3 CE, su ámbito material se circunscribe únicamente a los actos de uso del suelo y de edificación, algo que por lo demás es lo propio de las legislaciones autonómicas en materia de suelo⁶. En

entre otras, las SSTC 214/1989, 385/1993, 49/1998, 233/1999 y 132/2001. En este sentido las ordenanzas, a diferencia de los reglamentos estatales y autonómicos, no se limitan a desarrollar o a ejecutar las leyes, sino que tienen un campo de acción mucho más amplio que les permite adoptar decisiones propias, al margen del esquema tradicional ley-reglamento ejecutivo.

⁵ Decimos atípica, porque contrariamente a los postulados que rigen el principio de supletoriedad en cuanto mecanismo para colmar lagunas del Derecho autonómico con el Derecho estatal conforme al art. 149.3 CE y en los términos recogidos a partir de la STC 61/1997, de 20 de marzo, aquí se proyecta en relación con las ordenanzas municipales.

⁶ Art. 1 LSCM: «Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto la ordenación urbanística del suelo en la Comunidad de Madrid, en relación con el art. 2. Objeto, contenido y naturaleza de la ordenación urbanística. 1. La ordenación urbanística regula la utilización del suelo; los procesos de transformación de este mediante la urbanización, la edificación y la construcción en general o cualquiera de las otras formas previstas en la presente ley; y el uso, la explotación, la conservación y la rehabilitación de las obras, los edificios, las construcciones y las instalaciones».

coherencia con ello es posible identificar en su exposición de motivos diversas referencias exclusivas a los actos de edificación y uso del suelo⁷.

Pero es más: entrando en el contenido de la regulación y ahondando en este planteamiento, se comprueba que aunque el art. 151, al referir los títulos habilitantes de naturaleza urbanística, se refiera tanto a los actos de construcción y edificación y uso del suelo como a los de implantación, desarrollo o modificación de actividades, lo cierto es que cuando entra a regular los supuestos de sujeción a licencia y los de declaración responsable no solo no los incluye a estos últimos, sino que los excluye expresamente con la remisión que el art. 155.e) efectúa a la Ley 2/2012, de 12 de junio, de dinamización de la actividad comercial en la Comunidad de Madrid⁸.

Con ello el legislador autonómico no hace sino mantener la regulación que ya estaba vigente en materia de control urbanístico de la implantación y desarrollo de las actividades comerciales y de servicios, así como la de otras actividades contenida en la legislación sectorial y que no se ha visto afectada por la modificación legal⁹.

2.2. La regulación municipal al amparo del principio de vinculación negativa

Pero, tal y como se apuntaba, la regulación material de la Ley 1/2020 permite también identificar otras actuaciones sobre las que el legislador autonómico no ha ejercido su opción regulativa a la hora de determinar el medio de control urbanístico.

⁷ Exposición de Motivos: «observando la actual regulación que la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 2001 establece respecto de la intervención administrativa en el ámbito de las actividades de uso del suelo y edificación». También se contienen referencias a la declaración responsable como mecanismo de eliminación «cargas administrativas innecesarias dificultan la supervivencia de las empresas promotoras», en lo que es una clara alusión a los agentes que intervienen en los procesos urbanísticos de edificación y construcción y uso del suelo frente a los emprendedores en la implantación y desarrollo de las concretas actividades económicas.

⁸ Esta delimitación del objeto de la modificación legal es coherente con el criterio avalado en abundantes sentencias que han sostenido la inaplicabilidad de la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid en lo que a la potestad de disciplina urbanística y sancionadora se refiere a la implantación y desarrollo de actividades, acotando de este modo el ámbito de aplicación material de la legislación de suelo a los actos de edificación, construcción y uso del suelo. Por citar alguna reciente la sentencia núm. 509 de 22 de septiembre de 2021 del Tribunal Superior de Justicia, sostiene en su fundamento jurídico sexto que «no resulta aplicable al ejercicio de las actividades de la Territorial de Madrid 9/2001 de julio de suelo de Madrid, que se aplica a los usos urbanísticos (residencial, industrial, terciario, dotacional, etc.), pero no a las actividades que se implantan sobre los usos urbanístico distintos del residencial, de forma que será necesario obtener una licencia de cambio de uso y simultánea y posteriormente una licencia de actividad». Sin ánimo de exhaustividad, también pueden señalarse sentencias como la número 793/2014 de 18 de septiembre de 2014, inaplicables, ya que, aunque los artículos de la Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid hagan referencia a actos de uso del suelo ejercitados sin ajustarse a las condiciones a la licencia concedida, se refiere a la licencia urbanística y a las condiciones urbanísticas de la licencia y no a las condiciones de ejercicio de la actividad. Las Normas Urbanísticas del PGOUM de 1997 recogen, por lo demás de forma nítida, esta distinción entre la ejecución del planeamiento a nivel de usos y actividades.

⁹ En esta línea *vid.* también art. 4 de la Ordenanza de control preventivo y disciplina de las obras y otros usos urbanísticos del suelo en el municipio de Colmenar Viejo.

Estas omisiones permiten, sobre la base del principio de vinculación negativa y de la singular posición que tienen las ordenanzas municipales en nuestro ordenamiento jurídico, proceder a su regulación *ex novo* por el Ayuntamiento¹⁰. Tal es el caso del control urbanístico de determinadas actividades que tampoco están reguladas en ninguna legislación sectorial, así como la disciplina urbanística y régimen sancionador respecto de ellas. Efectivamente, la regulación legal no abarca ni en su objeto ni por remisión a otra legislación sectorial, determinadas actividades enmarcadas en el uso industrial o relacionadas con el uso terciario hospedaje que, en la realidad del Ayuntamiento de Madrid, representan supuestos de especial incidencia en el entorno urbano, en la seguridad, en la salubridad y en el medio ambiente y a las que necesariamente la ordenanza ha tenido que dar respuesta tanto en lo que se refiere a la forma de control de su implantación como en lo relativo al ejercicio de la potestad de disciplina urbanística y sancionadora en casos de incumplimiento¹¹.

Ello permite reconocer a los municipios un margen amplio para regular por ordenanza todas aquellas cuestiones incluidas en sus límites competenciales o aquellas que las Administraciones competentes superiores no hubiesen regulado.

2.3. La remisión de la ley a la regulación por ordenanza municipal

El último de los presupuestos de los que ha partido la regulación del Ayuntamiento de Madrid ha sido el de las remisiones expresas que la Ley 1/2020 efectúa a las ordenanzas municipales para que sean estas las que regulen algunos aspectos del régimen jurídico

¹⁰ La concepción dominante en la doctrina y en la jurisprudencia es considerar que existe una vinculación negativa de las ordenanzas a la ley, de modo que las ordenanzas solo tienen en ella un límite externo y por eso pueden regular todo lo que no prohíbe sin necesidad de habilitación legal previa. Así, y conforme a una importante y reiterada jurisprudencia: «se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquellas [municipalidades] sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir», añadiendo que «las anteriores reflexiones son también predicables a supuestos en que las entidades locales extiendan el ámbito de aplicación de normas autonómicas a supuestos en estas no previstos [...], dotando de una determinada regulación a un campo concreto de la realidad social sujeto al ámbito de sus competencias» (Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección 4.ª, de 17 de noviembre y de 9 de diciembre de 2009. Más recientemente, la Sentencia de la misma Sala y Sección de 22 de mayo de 2015).

¹¹ Nos referimos en este punto a la implantación y desarrollo de actividades industriales de preparación y distribución de alimentos, conocidas como cocinas industriales o locales de logística de distribución, así como a la implantación de viviendas de uso turístico en edificios de uso residencial, en cuanto actividades susceptibles de generar un impacto urbanístico relevante, para las que la legislación sectorial se limita a establecer algunos de sus requisitos sin entrar a regular la forma de su control urbanístico, más allá de lo que de forma genérica prevé el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales como normativa estatal supletoria. A partir del principio de vinculación negativa a la ley y de la jurisprudencia vertida sobre el mismo, el Ayuntamiento de Madrid, al amparo del art. 84.bis 2 de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con los arts. 1 y 22 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, ha efectuado el correspondiente juicio de necesidad y proporcionalidad para su control por licencia.

de los medios de intervención urbanística, así como su tramitación¹². La fórmula amplia e incondicional que emplea en este punto el legislador habilita a los ayuntamientos a regular estas cuestiones de manera completa otorgando a las previsiones de la ley un valor residual al resultar aplicable en defecto de regulación municipal¹³.

No se escapa en este punto que a pesar del reconocimiento amplio y la evolución progresiva de nuestra jurisprudencia en lo que se refiere a las competencias reglamentarias de las entidades locales (Tribunal Supremo, Sala 3.^a, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, Sentencia de 30 de noviembre de 2010) y a la especial posición ordinamental de las ordenanzas municipales locales a la que ya nos hemos referido, lo habitual es que cada nivel normativo delimite el espacio que le es propio, dotando a cada regulación del alcance y la densidad debida, aunque en este caso lo cierto es que la aplicación plena de la regulación legal habría supuesto *de facto* un vaciamiento y un agotamiento del espacio normativo que le es propio a los ayuntamientos, en una materia regulada tradicionalmente por ordenanza¹⁴.

3. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA ORDENANZA DE LICENCIAS Y DECLARACIONES RESPONSABLES URBANÍSTICAS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

A partir del marco legislativo definido tras la Ley 1/2020 y de los presupuestos de la nueva regulación del Ayuntamiento de Madrid anteriormente mencionados, procede analizar de manera descriptiva las principales novedades contenidas en la ordenanza al objeto de dar a conocer los objetivos y motivaciones que las han impulsado.

3.1. Aspectos generales del régimen jurídico de los medios de intervención urbanística

Al igual que ya ocurriera en la normativa municipal vigente hasta el momento, la nueva ordenanza regula de forma sistemática los aspectos del régimen jurídico aplicables

¹² Tal es el caso del art. 154: «El procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas se regulará en las ordenanzas municipales»; del art. 156.1: «Los ayuntamientos regularán mediante ordenanza el contenido de las declaraciones responsables urbanísticas», y del art. 159.2: «De conformidad con lo anterior, los ayuntamientos regularán mediante ordenanza el procedimiento de comprobación posterior de los elementos y circunstancias puestos de manifiesto por el interesado a través de la declaración responsable».

¹³ Se trata, como decimos, de una habilitación formulada en términos absolutos y sin condiciones, sin acotar un contenido mínimo a observar en la regulación municipal, a diferencia de lo que por ejemplo ocurría con el antiguo art. 157 LSCM, en el que se remitía la regulación del procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas al Reglamento Orgánico del Municipio, aunque bajo la observancia de una serie de reglas relativas a su instrucción y resolución.

¹⁴ Ello resultaría contrario, en la línea de lo ya apuntando a la delimitación del ámbito de decisión propio de los ayuntamientos: SSTC 204/2006 y 51/2004.

a las licencias y a las declaraciones responsables, incorporando los matices que son propios de cada figura¹⁵. Se incluyen de forma novedosa reglas para la articulación de las declaraciones responsables con otras autorizaciones concurrentes, especialmente las ocupaciones del dominio público, con lo que se trata de solventar los problemas prácticos de compatibilidad que la eficacia jurídica inmediata de declaración responsable representaba en casos de concurrencia de autorizaciones previas de contenido discrecional¹⁶.

3.2. El alcance de la intervención de entidades colaboradoras en el sistema de control urbanístico de la OLDRUAM

La nueva ordenanza mantiene el sistema de colaboración público-privada en términos prácticamente idénticos a los que ya se regulaban la OAAE para el ámbito de la implantación y desarrollo de actividades, manteniendo en su art. 4 el carácter voluntario de la intervención de las entidades en los procedimientos municipales de control urbanístico, así como el valor jurídico que se reconoce a sus actuaciones, aspecto este crucial en la definición del sistema de colaboración¹⁷.

No obstante, la nueva ordenanza incorpora algunos aspectos en el sistema de colaboración público-privado que resultan novedosos a los que nos vamos a referir a continuación. El primero de ellos, la supresión en la ordenanza de las cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades colaboradoras en materia urbanística. Se ha considerado en este sentido que en coherencia con el objeto de la OLDRUAM, definido en su art. 1, esta se debe referir en sentido estricto a la intervención de las entidades colaboradoras en los procedimientos de tramitación de las licencias y de comprobación de las declaraciones responsables, remitiendo a un reglamento la regulación de las cuestiones relativas a sus obligaciones y requisitos de las entidades colaboradoras, así como a aquellas que definen su relación jurídica con el Ayuntamiento. Con ello se descarga a la normativa municipal en materia de control urbanístico de un articulado que excede de su objeto y contenido¹⁸.

¹⁵ Se trata de la regulación de los aspectos relativos al alcance del control de legalidad (art. 7); los efectos (art. 8) y la eficacia temporal de los medios de intervención (art. 9); las reglas de modificación (art. 10) y de transmisión (art. 11).

¹⁶ El art. 19 de la OLDRUAM, a diferencia de lo previsto en el art. 156.2.e) de la Ley 1/2020, aplicable solo en defecto de previsión municipal, no exige copia de las autorizaciones junto con la presentación de la declaración responsable, sino que admite de forma más flexible la constancia de su solicitud. En el caso de las ocupaciones de dominio público que sean instrumentales o accesorias de actuaciones sujetas a declaración responsable, se determina la regla de la previa obtención la autorización demanial en cuanto requisito previo indispensable para la ejecución de la actuación.

¹⁷ Sobre esto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de abril de 2016 concluyó que la última palabra sobre el valor y la eficacia de las certificaciones, informes, actas y dictámenes correspondía al ayuntamiento, confirmando o rectificándolas, en cuanto único titular de la función pública de control urbanístico.

¹⁸ Con fecha 26 de abril de 2022 se ha aprobado el Reglamento por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control.

Otra de las novedades más destacables en relación con las entidades colaboradoras es la significativa ampliación del ámbito material de actuaciones en las que estas pueden intervenir, conforme al art. 5. Prueba de este importante avance es la incorporación en el precepto de una cláusula genérica en favor de su intervención que queda modulada por el juego de una serie de excepciones justificadas en la concurrencia de limitaciones en el régimen de obras, de aspectos valorativos previstos en el planeamiento, en la especial incidencia de la actuación en la seguridad de personas y bienes o en la concurrencia del control urbanístico con otras autorizaciones de carácter discrecional. Ello supone *de facto* la ampliación del ámbito de intervención de las entidades colaboradoras al uso residencial y a los usos dotacionales públicos, que hasta ahora quedaban fuera de su esfera¹⁹.

La tercera novedad se proyecta sobre las fórmulas a través de las cuales se materializan las funciones de verificación, inspección y control urbanístico de las entidades colaboradoras. En este punto la OLDRUAM ha explorado todas las posibilidades de intervención de las entidades colaboradoras que el ordenamiento jurídico ampara en aras de lograr la mayor agilidad en la ejecución de las actuaciones y el refuerzo de la seguridad jurídica, lo que permite proyectar la colaboración tanto respecto de los particulares como respecto del propio Ayuntamiento²⁰.

Respecto de la colaboración con los particulares, se diversifican los documentos formales que pueden ser emitidos por estas, así como su alcance material. Así, los certificados de conformidad que pueden emitir en relación con el procedimiento de licencia o de declaración responsable, además de verificar, como hasta ahora, la completitud de la documentación presentada y la adecuación del procedimiento, han de contener una verificación de la adecuación a la normativa de la actuación pretendida (arts. 31.3 y 48.1). Se regula también el nuevo certificado de adecuación urbanística (art. 3.15), que solo producirá efectos junto con la presentación de una declaración responsable o solicitud de licencia ante el Ayuntamiento y cuyo objeto, similar al del informe de viabilidad

¹⁹ El fundamento legal de la ampliación del ámbito material de actuaciones de las entidades de colaboración lo encontramos en la DF 2.^a de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña en la que se contienen una habilitación general a las entidades urbanísticas para la «realización de las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico». En este punto resulta llamativo cómo la Ley 1/2020, a pesar de la voluntad expresada en su preámbulo de favorecer «la consolidación de la colaboración pública-privada en este ámbito como garantía de su eficacia, particularmente, en los municipios que han de gestionar un elevado número de solicitudes», no aporta ningún avance en esta materia limitándose a efectuar una única referencia a las mismas con ocasión de la comprobación de la declaración responsable en el art. 159.1 de la Ley 1/2020.

²⁰ En este sentido la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, ya señalaba en su DA 2.^a que «las corporaciones locales competentes podrán recurrir a la colaboración privada de entidades de valoración, comprobación y control, legalmente acreditadas, a través de las cuales podrá gestionarse la totalidad o una parte de la actividad de comprobación» y que «en cualquier caso, los interesados, a efectos de la valoración de los requisitos manifestados en sus declaraciones responsables, o en sus comunicaciones previas, podrán libremente hacer uso o no de los servicios de dichas entidades, sin que de ello pueda derivarse tratamiento diferenciado alguno por parte de la administración competente, destinataria de la comunicación».

urbanística municipal que luego veremos, versa sobre el cumplimiento de los requisitos urbanísticos y sectoriales identificados como esenciales para definir la viabilidad urbanística global de una actuación. Por último, también se regula el certificado de licencia básica (art. 3.14) con contenido similar al certificado de adecuación urbanística pero cuyos efectos se despliegan en el nuevo procedimiento de licencia básica.

Otra posibilidad hasta ahora inexplorada en relación con la intervención de las entidades colaboradoras es la prevista en el art. 29.7. Con ella los particulares podrán acudir voluntariamente a una entidad colaboradora urbanística de su elección, para que sea esta la que realice la visita de comprobación de lo ejecutado al amparo de una declaración responsable, aunque esta se hubiera presentado ante el Ayuntamiento. En este caso y a partir del acta emitida por la entidad colaboradora, el Ayuntamiento evacuará el correspondiente informe con el resultado favorable, desfavorable o condicionado, según proceda. Con esta novedad se pretende ofrecer al particular vías alternativas que agilicen la comprobación posterior de las actuaciones ejecutadas al amparo de una declaración responsable.

En el ámbito de la inspección urbanística se inserta otra de las novedades de intervención de una entidad colaboradora a solicitud de un particular. Es la que afecta a los novedosos Planes de inspección urbanística municipal, que luego veremos, y en los que se puede establecer la posibilidad de que el control de actividades lo realicen las entidades colaboradoras, cuando así lo soliciten voluntariamente y por cuenta propia los titulares de las actividades o de las obras, de acuerdo con el art. 62.2.

Respecto de la posibilidad de que las entidades colaboradoras intervengan directamente a solicitud del Ayuntamiento, la DA 5.^a de la OLDRUAM prevé que este podrá acudir a su colaboración para la realización de tareas de comprobación, verificación e inspección en los procedimientos administrativos relativos a los medios de intervención urbanística municipal, a través las fórmulas previstas en el ordenamiento jurídico. Esta referencia genérica se concreta en las fórmulas contractuales a las que se refiere el art. 6 del Reglamento, por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control conforme al cual «el Ayuntamiento podrá contratar a las entidades colaboradoras para la emisión de informes de verificación, inspección y control de actuaciones urbanísticas, de acuerdo con lo previsto en la legislación en materia de contratos del sector público».

3.3. Los medios de información urbanística en la OLDRUAM. El informe de viabilidad urbanística

Uno de los objetivos estratégicos de la nueva regulación es avanzar en los mecanismos de información urbanística que el Ayuntamiento de Madrid pone a disposición de los ciudadanos para poder orientar y plantear de manera correcta la definición, ejecución y el desarrollo de sus actuaciones urbanísticas. Se trata de potenciar aquellas fórmulas

que permitan a los ciudadanos conocer de antemano sus derechos y obligaciones, el contenido de la actuación administrativa, así como los procedimientos administrativos, sus trámites y sus requisitos, en un contexto en el que, no lo olvidemos, se generaliza la figura de la declaración responsable en detrimento de los controles previos por licencia.

Para dar cumplimiento a este objetivo, el Título I de la ordenanza, bajo la denominación información urbanística, regula, de manera completa y sistemática, los medios de información urbanística a los que pueden acudir los ciudadanos para obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar. Se ordenan los medios de información urbanística en dos niveles: los medios de información urbanística en general, y los medios de información urbanística cualificada.

Dentro de los medios de información urbanística en general, se encuentran las tradicionales consultas urbanísticas comunes (art. 13), que se siguen configurando, conforme a su consideración doctrinal y jurisprudencial, como meros documentos informativos no declarativos de derechos que contienen información precisa para la preparación de los proyectos y documentos técnicos que definirán las actuaciones urbanísticas de los particulares.

Dentro de los medios de información urbanística cualificada, los arts. 14, 15, 16 y 17 regulan respectivamente: la cédula urbanística, regulada hasta ahora en una ordenanza separada; la consulta urbanística especial, las consultas sobre proyectos con soluciones prestacionales y la alineación oficial. Estos medios de información que ya existían en el Ayuntamiento de Madrid contienen una declaración de derechos respecto de una situación jurídica concreta e individualizada, lo que los dota de mayor valor jurídico en las actuaciones posteriores²¹.

Pero es en el ámbito de los medios de información urbanística en general donde la nueva ordenanza incorpora la novedosa y demandada figura del informe de viabilidad urbanística, definido en el art. 3.9 y regulado en el art. 12. Se trata de un informe voluntario, situado entre la información general y los medios de información cualificados,

²¹ La cédula urbanística no se limita a ofrecer información urbanística sobre una determinada parcela, inmueble o local, sino que acredita formal y oficialmente las concretas circunstancias urbanísticas a las que estos quedan sujetos. La consulta urbanística especial, por su parte, procede en aquellos casos en los que existen dudas sobre la aplicación de uno o varios aspectos concretos de la normativa a una solución técnica concreta contenida en un proyecto. La consulta urbanística sobre proyectos con soluciones prestacionales, incorporada por primera vez en la modificación de la OMTLU de 29 de abril de 2014 como novedad pionera en el panorama regulativo municipal, se mantiene como fórmula de urbanismo colaborativo en el que de manera consensuada el ayuntamiento y el proyectista definen las soluciones prestacionales que se estiman adecuadas por responder a los estándares de calidad edificatoria exigidos por la normativa en aquellos casos en los que no resulta posible aplicar las medidas o requisitos previstos en la norma. Por último, la alineación oficial es el plano formalizado por la Administración municipal para establecer el límite que separa los suelos destinados a viales o espacios libres de uso o dominio público, de las parcelas edificables o de los espacios libres de uso privado, conforme a lo establecido para cada zona por el Plano de Ordenación del Planeamiento General o del Planeamiento de Desarrollo y Normas Urbanísticas.

diseñado para ofrecer asesoramiento y orientación técnica individualizada a los particulares sobre el cumplimiento de las condiciones urbanísticas y sectoriales que son básicas para determinar la viabilidad global de una determinada actuación. Estas condiciones se encuentran definidas en el Anexo VIII de la ordenanza y se refieren tanto a las condiciones generales de la edificación y de los usos, para obras de nueva planta o para obras en los edificios, como a las condiciones de las actividades, dejando fuera aquellos aspectos sectoriales más de detalle que forman parte del control urbanístico que se ejerce en los procedimientos de tramitación de las licencias y en los de comprobación de las declaraciones responsables.

El informe de viabilidad urbanística persigue un doble efecto: ofrecer apoyo técnico en la redacción de los proyectos y documentos técnicos en los que se describe la actuación y acrecentar la seguridad jurídica y agilidad en los posteriores procedimientos de solicitud de la licencia y declaración responsable. En este punto es importante destacar que el informe de viabilidad urbanística, una vez emitido, podrá aportarse junto con la documentación para la solicitud de licencia o de presentación de una declaración responsable tanto ante el Ayuntamiento como con intervención de una entidad colaboradora. En este último supuesto, la verificación de la entidad versará sobre el mantenimiento de las condiciones esenciales objeto del informe de viabilidad urbanística y el cumplimiento de las condiciones sectoriales específicas que no han sido objeto de este.

3.4. La asignación de medios de intervención urbanística y los supuestos de no sujeción en la ordenanza

Considerando el ámbito regulativo que corresponde a los ayuntamientos tras la Ley 1/2020, en los términos expuestos, el Ayuntamiento de Madrid ha efectuado el correspondiente juicio técnico y de proporcionalidad referido en el art. 84 bis 2 LRBRL para mantener dentro del ámbito de control por licencia la implantación y el desarrollo de algunas actividades en las que concurren aspectos ambientales, de seguridad e higiénicos previstos en la ley que así lo justifican²². Se incluye también en el control previo por licencia la novedad de las actividades temporales del art. 58 para dar respuesta a un fenómeno cada vez más habitual en la ciudad de Madrid de admitir, de forma temporal, en locales con licencia de actividad el desarrollo de otras que no desvirtúan sus condiciones de partida²³.

Se mantiene por lo demás la vocación generalista y residual que ya tenía la declaración responsable en el ámbito de la implantación y desarrollo de las actividades comerciales y de servicios²⁴ y se incluyen los nuevos supuestos referidos a los actos de uso del suelo y de

²² El resultado de esta opción es el recogido en los apartados 11 a 19 del Anexo I de la ordenanza.

²³ Tal sería el caso de una exposición en un local comercial o equipamiento privado o similares, distintas en todo caso de actividades de espectáculos públicos y recreativas.

²⁴ El art. 14 de la OAAE, relativo al ámbito de aplicación de la declaración responsable ya disponía que «1. Con carácter general el ejercicio de actividades se someterá a declaración responsable».

la edificación derivados de la modificación de la LSCM por la Ley 1/2020 y que afectan esencialmente a la ejecución de obras en el uso residencial y en el uso dotacional público.

En cuanto a los supuestos de no sujeción a control urbanístico, lo cierto es que la normativa del Ayuntamiento de Madrid ya había avanzado notablemente en la eliminación de controles para aquellas actuaciones urbanísticas de escasa o nula entidad e impacto urbanístico, por lo que la incorporación de los supuestos contemplados en el art. 160 de la Ley 1/2020 no representan en ese sentido excesiva novedad en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid. No obstante, y avanzando en la simplificación y reducción de cargas que persigue la nueva ordenanza, el art. 6, tras efectuar el correspondiente juicio técnico y de necesidad, precisa e incorpora algunos supuestos de hechos adicionales de no sujeción²⁵.

3.5. El régimen jurídico de las declaraciones responsables

La nueva ordenanza regula en el Título III todos los aspectos referidos a la declaración responsable, esto es, su objeto, su contenido y efectos y sus modalidades de tramitación y comprobación, regulando las especialidades propias de las declaraciones responsables en el ámbito de los espectáculos públicos y actividades recreativas. Para avanzar en el objetivo de la simplificación administrativa, la nueva ordenanza consolida y potencia la figura de la declaración responsable que ya era el mecanismo central para el control urbanístico de la implantación y desarrollo de actividades en la ciudad de Madrid y que ahora se generaliza para el control de los actos de usos del suelo, construcción y edificación conforme a la Ley 1/2020.

Con la regulación de la declaración responsable en los arts. 26 a 33 de la OLDRUAM, se supera la anterior divergencia regulativa que existía en el Ayuntamiento de Madrid, especialmente llamativa en lo que al procedimiento de comprobación posterior se refiere para optar por un modelo más ágil y eficaz que permita un adecuado control de las actuaciones que a partir de este momento se van a poder realizar al amparo de la misma y solvente algunas de las cuestiones de su régimen jurídico que no habían quedado reguladas de manera suficientemente clara en la anterior regulación.

Para la tramitación de la declaración responsable, sea cual sea su objeto, se establecen las dos modalidades de tramitación que hasta ahora solo se contemplaban para la

²⁵ Art. 6, apartados: «c) el cambio de actividad, dentro de la misma clase de uso, en locales con título habilitante por otra actividad que también sea compatible urbanísticamente y tenga las mismas o menores exigencias ambientales, de seguridad, salubridad y accesibilidad, y siempre que las obras precisas para la implantación se limiten a las señaladas en el apartado b), salvo los cambios a actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la legislación autonómica en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas; d) la renovación de instalaciones o parte de estas cuando las nuevas cumplan con las mismas exigencias urbanísticas o ambientales, siempre que ocupen la misma posición y similares dimensiones que las que sustituyen y estuvieran ya legalizadas con la correspondiente licencia o declaración responsable, y f) actuaciones provisionales de apuntalamiento en situaciones de peligro grave e inminente».

implantación y el desarrollo de actividades; ante el Ayuntamiento directamente o con intervención de una entidad colaboradora.

3.5.1. *La declaración responsable ante el Ayuntamiento*

3.5.1.1. Aspectos documentales de la declaración responsable

Se unifican y se simplifican los documentos que se deben presentar junto con el modelo de declaración responsable para habilitar al particular para el inicio de la actuación, indicando de forma expresa su carácter de obligatorios a tales efectos²⁶. De este modo, la regulación diferencia entre los documentos que es preciso presentar para que la declaración surta efectos de aquellos otros de los que debe disponer el particular, por si le son requeridos y que se especifican en el Anexo II.C de la ordenanza.

Hay que destacar el avance de la regulación en cuanto a la articulación de la declaración responsable con los informes preceptivos que precisa la actuación, cuestión esta a la que la normativa municipal había dado solo una respuesta parcial²⁷. Ahora el art. 23.5 generaliza la vía de las consultas urbanísticas especiales para la obtención por el particular de cualquier informe preceptivo con carácter previo a la presentación de su declaración responsable²⁸.

Como novedad dirigida a reforzar la seguridad jurídica y la eficacia de la comprobación municipal posterior, se incluye la posibilidad en el art. 29.1 de que el particular acompañe a la declaración responsable el informe de viabilidad urbanística o el certificado de adecuación normativa emitido por una entidad colaboradora, en su caso, que como ya se ha indicado avalará la adecuación de la actuación en las condiciones urbanísticas básicas agilizando notablemente la labor de comprobación municipal en estos casos.

²⁶ El legislador autonómico se limita a regular en el art. 156, en defecto de regulación municipal, el contenido de la declaración responsable, no abordando el asunto de la documentación mínima obligatoria a presentar para la producción de efectos jurídicos. Por ello se opta, como ya se había hecho en la OMTLU y en la OAAE, por el modelo que ya establecía a el art. 3 de la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid: «La ejecución de obras y el ejercicio de la actividad, en el ámbito de aplicación de esta ley, se iniciarán con la simple presentación de los siguientes documentos: a) Declaración responsable, en la que el interesado manifieste que cumple con la legislación vigente. b) Proyecto técnico que en cada caso proceda liquidación de la tasa, o precio, o contraprestación económica que, en su caso corresponda».

²⁷ Se trata de una problemática derivada de la configuración de la declaración responsable como un acto personalísimo de voluntad de un particular que no es, a diferencia de la licencia, el resultado de una tramitación administrativa. La OMTLU solo había previsto la fórmula de la obtención del dictamen de la comisión de protección del patrimonio por la vía de las consultas urbanísticas especiales previas.

²⁸ En coherencia con ello, el Anexo II.B.9 de la ordenanza dispone el particular declara «que se dispone de la documentación e informes preceptivos que acredita el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa urbanística objeto de intervención municipal para su realización y que pone la misma a disposición del ayuntamiento si fuera requerida y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el tiempo en que mantenga dicha actuación».

3.5.1.2. La comprobación de la declaración responsable presentada

Se mantiene la configuración de la comprobación posterior como un procedimiento administrativo específico con identidad propia respecto del procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, en la misma línea de lo que ya reconocían las hasta ahora vigentes ordenanzas municipales²⁹. Configurado de esta manera la comprobación posterior de la declaración responsable, se mantiene su inicio automático desde el mismo momento de la presentación de la declaración en el registro, sin que a tales efectos sea precisa la adopción de un acuerdo de inicio³⁰.

Asumiendo la previsión expresa del art. 159.2 LSCM, tras su modificación por la Ley 1/2020, por la que el procedimiento de comprobación regulado en el mismo rige «en defecto de procedimiento establecido al efecto», la ordenanza aborda un modelo de comprobación que desde un primer momento pretende abarcar todos los aspectos de la actuación declarada, sin por ello dejar de ser eficaz y flexible. Para ello se supera la rígida separación que hasta ahora se planteaba en la regulación municipal entre la comprobación formal, referida a la verificación de los documentos presentados y de la adecuación del procedimiento y la comprobación material relativa a la adecuación de la actuación ejecutada al ordenamiento urbanístico.

En este sentido, el apartado 1 del art. 29 refiere el control de la declaración responsable presentada tanto a la completitud de la documentación y a la procedencia del medio de intervención como a la adecuación de la actuación a la normativa urbanística. Ello, como decimos, supone avanzar en el control de la adecuación urbanística de la actuación declarada, al menos en lo que se refiere a los aspectos urbanísticos esenciales que determinan su viabilidad y que también pueden quedar acreditados con el informe de viabilidad urbanística o con el certificado de adecuación urbanística emitido por una entidad colaboradora que en su caso se presenten. Todo ello contribuye, insistimos, a reforzar la seguridad jurídica de la actuación.

Otro aspecto que destacar en la regulación del control de la declaración presentada, y que las ordenanzas hasta ahora vigentes no contemplaban de forma unívoca ni excesivamente clara, es la de la consecuencia jurídica que se deriva de los incumplimientos en la declaración y documentación presentada y que en la nueva regulación adopta

²⁹ Sobre esta cuestión se han aportado al menos tres interpretaciones doctrinales: la que considera la comprobación posterior como una expresión de las potestades de disciplina urbanística de las que no se diferenciaría; la que considera la comprobación posterior como una potestad *ad hoc*, con entidad propia distinta en todo caso de la potestad de disciplina a la que desplaza y aquella que aun considerando la comprobación posterior como una potestad *ad hoc* con entidad propia la reconoce como compatible y por tanto concurrente con la potestad de disciplina urbanística.

³⁰ Esta forma de inicio automático presenta un paralelismo con la iniciación de algunos procedimientos de gestión tributaria conforme al art. 118.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria: «De acuerdo con lo previsto en la normativa tributaria, la gestión tributaria se iniciará: a) Por una autoliquidación, por una comunicación de datos o por cualquier otra clase de declaración».

expresamente la forma de resolución de ineficacia³¹. Con ello se pretende dotar de mayor rigor jurídico a la comprobación en este primer momento y solventar, con ello, los problemas que en vía de recurso, tanto administrativo como jurisdiccional, se habían puesto de manifiesto³². Es relevante destacar cómo esta resolución de ineficacia, vinculada al incumplimiento de los requisitos documentales previstos como obligatorios en la ordenanza, supone considerar que la misma no ha producido efectos en ningún momento, frente a las resoluciones de pérdida de efectos de la declaración responsable que se derivan de los incumplimientos de fondo o materiales vinculados al cumplimiento de la normativa urbanística con ocasión de la ejecución de las actuaciones declaradas que veremos a continuación. Con ello se ha buscado mayor precisión jurídica, a pesar de que las consecuencias anudadas a ambas resoluciones sean las mismas tal y como prevé el art. 30 de la ordenanza.

3.5.1.3. La comprobación posterior de la declaración responsable ejecutada

Otra novedad significativa en la regulación de la declaración responsable en a la ordenanza del Ayuntamiento de Madrid es la obligación que recae sobre los sujetos responsables de comunicar a la Administración, en el plazo máximo de quince días, su total terminación. Con esta obligación se trata de asegurar un control adecuado y en tiempo por parte de la Administración de lo realmente ejecutado por el particular, dotando de plena significación el sentido del control urbanístico de las actuaciones declaradas. En aquellos casos en los que no se hubiera producido esta comunicación de finalización o se hubiera tenido constancia de la total terminación de la actuación por la vía inspectora, procederá resolver sobre la extinción de la eficacia de la declaración responsable. Como correlato de esta exigencia se ha establecido un plazo de tres meses para efectuar la comprobación municipal.

³¹ En este sentido, mientras que el art. 55. 6 OMTLU indicaba que «Cuando la Administración constate la ausencia de alguno de los documentos previstos en el art. 27.3 de esta Ordenanza, le comunicará al interesado que su declaración no ha producido efectos, indicándole la documentación que deberá aportar en el plazo de quince días, y advirtiéndole de la obligación de cesar inmediatamente en la actuación urbanística sin perjuicio de las medidas que procedan para la restauración del orden jurídico infringido», el art. 15.4 OAAE, de forma más genérica y sin prever un requerimiento en este momento, señalaba que «La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable, o su no presentación, determinará la imposibilidad de iniciar o continuar las obras, la implantación o modificación de la actividad o su ejercicio, desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar».

³² El análisis de los pronunciamientos judiciales que se han ido produciendo en torno a esta cuestión, en lo que a la OAAE se refiere, permiten constatar cómo a partir de la imprecisión del art. 15.4 se ha considerado de aplicación el requerimiento de subsanación de deficiencias regulado en el art. 21 y vinculado a la comprobación material (Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia 2/2020 de fecha 30 de enero. Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia 504 de 22 de septiembre de 2020. Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencia 61 de 15 de febrero de 2021.

Muestra de la búsqueda de fórmulas flexibles que hagan posible en la realidad de un municipio de la dimensión del de Madrid la comprobación de todas las actuaciones declaradas, es el modelo de comprobación material limitada en actuaciones de escasa entidad y repercusión urbanística del art. 29.6 de la ordenanza. Conforme al mismo, en aquellas actuaciones que representen escasa incidencia desde el punto de vista de la seguridad, la protección del medio ambiente, del patrimonio o del entorno urbano, la comprobación posterior del cumplimiento material de la normativa se podrá efectuar sobre la documentación presentada³³. Esta posibilidad no excluye la eventualidad de una inspección, pero permite dirigirla a casos prioritarios imprescindibles con un mejor impacto en la racionalización de los recursos, sin por ello renunciar a la comprobación exigida³⁴.

Esta opción de la comprobación limitada no será posible sin embargo en los casos, a los que ya nos hemos referido con anterioridad al hablar de las posibilidades de intervención de las entidades colaboradoras, en los que los particulares hubieran optado por presentar su declaración responsable directamente ante el Ayuntamiento pero voluntariamente hubieran solicitado a una entidad colaboradora la realización de la visita de inspección de lo ejecutado. Estas comprobaciones siempre serán *in situ*.

En términos similares a los de la OAAE, el apartado 8 del art. 28 sistematiza las diferentes consecuencias jurídicas que pueden producirse tras la actividad de comprobación de la actuación ejecutada por declaración responsable.

El primer supuesto se refiere al resultado favorable de la comprobación. En estos casos, y ante la falta de rotundidad de la regulación legal a la hora de exigir una resolución favorable que determine la terminación del procedimiento de comprobación, la nueva ordenanza opta por que el mismo quede reflejado en el correspondientes informe técnico o acta de inspección y dé lugar a una toma de razón por parte del órgano competente, que será notificado al particular. Esto en sentido estricto supone descartar la adopción formal de una resolución con todo lo que ello comporta y es similar a la solución que ya aportaba la OAAE con la adopción de un acuerdo finalizador del procedimiento de comprobación notificado al interesado³⁵.

³³ Una opción similar la encontramos en el art. 13.10 y 13 de la Ordenanza de control preventivo y disciplina de las obras y otros usos urbanísticos del suelo en el municipio de Colmenar Viejo.

³⁴ En este punto, cabe recordar que el art. 159.1 de la Ley 1/2020 señala que «las declaraciones responsables serán objeto necesariamente de control posterior», sin entrar a hacer una opción en la forma en la que esta deba producirse. Es significativa también la STSJ de 26 de septiembre de 2018, en la que, en caso de mayor impacto urbanístico, como el de una actividad recreativa y de espectáculo público, avaló la opción de efectuar la comprobación posterior sobre el contenido de la documentación presentada sin considerar como obligada la visita de inspección.

³⁵ Esta cuestión no es menor y tiene una indudable proyección práctica como muestra la Sentencia 265/2021 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 11 de mayo, en la que se destierra la posibilidad de que una vez efectuada la comprobación material por una entidad colaboradora y finalizada la tramitación del procedimiento de comprobación, se entienda que, con el correspondiente acuerdo finalizador, no le es dado a la Administración entrar a revisar el contenido del certificado de conformidad emitido.

Solo en el caso de que las actuaciones ejecutadas por declaración responsable precisen de acceso al Registro de la Propiedad, como las obras de nueva edificación para actividades comerciales o la intensificación del uso de vivienda, la ordenanza, en la línea de lo previsto en la Ley 1/2020³⁶, remite de forma indirecta a la adopción de un acto de conformidad cuando fuera requerido.

Se mantienen los supuestos de resultado condicionado cuando en la comprobación se hubieran detectado deficiencias subsanables que no determinan de entrada la inviabilidad urbanística de la actuación y que por tanto dan lugar a un requerimiento de subsanación, en este caso de fondo, que podrá derivar, a su vez, en un resultado favorable o desfavorable en función de la respuesta del particular al mismo.

Por último, se regulan los supuestos de comprobación desfavorable para aquellos casos en los que se aprecie la concurrencia en lo ejecutado de incumplimientos no subsanables por su especial afección a la seguridad, salubridad o al medio ambiente al suponer un grave riesgo o las infracciones tipificadas como graves o muy graves. Se trata de supuestos de interpretación restrictiva en los que procede conforme a la ordenanza la adopción de una resolución de pérdida de efectos³⁷.

Las consecuencias derivadas de las resoluciones de pérdida de eficacia de la declaración responsable, que eventualmente cabría adoptar en los casos de comprobación desfavorable, son los que se regulan en el art. 30 de la ordenanza, los cuales, tal y como ya se ha apuntado, son coincidentes con los de las resoluciones de ineficacia adoptadas por incumplimientos en lo declarado. Las consecuencias comunes a ambos tipos de resoluciones son las que ya se recogían, insistimos, en las ordenanzas municipales hasta ahora vigentes, en coherencia con lo dispuesto en el art. 69.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Como cuestión novedosa, se acota entre tres meses y un año el tiempo en que la Administración puede limitar la presentación de una nueva declaración responsable con el mismo objeto con la adopción de resolución de ineficacia por incumplimientos esenciales³⁸.

³⁶ El art. 159.5 LSCM, modificado por Ley 1/2020, tampoco ha efectuado una decidida opción en favor de la resolución formal de la comprobación favorable al indicar que «la comprobación de la conformidad de la actuación con la normativa aplicable en los términos antes indicados resultará en la emisión por el ayuntamiento del correspondiente acto de conformidad cuando ello fuera necesario a los efectos previstos en la legislación que resulte de aplicación. En particular, a los efectos previstos en el art. 28.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana».

³⁷ En este punto procede aludir al cambio de criterio del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, a partir de la Sentencia de 11 de octubre de 2021 y siguientes como la de 28 de enero de 2022, en el sentido de entender que, conforme a las reglas comunes de procedimiento (art. 82 de la Ley 39/2015), incluso en los casos en los que se aprecie una deficiencia esencial no subsanable, será necesario previo trámite de audiencia. Aunque esta exigencia no ha quedado reflejada de forma expresa en la ordenanza, lo que no debería ser un obstáculo para su aplicación práctica.

³⁸ Esta limitación, prevista con carácter general en el art. 69 de la Ley 39/2015, también se ha acotado en la regulación autonómica al plazo máximo de un año.

Más significativa por su alcance práctico es la nueva regla que se introduce en el apartado 2 del art. 30, dirigida a evitar la problemática de las denominadas declaraciones responsables sucesivas que empezaba a proliferar en relación, sobre todo, con las actividades recreativas y de espectáculos públicos. Con esta regla, amparada en la doctrina establecida por el Tribunal Superior de Justicia³⁹, se impide que en aquellos casos en los que se hubiera dictado una resolución de ineficacia con la consiguiente orden de cese de la actividad, los particulares puedan presentar una nueva declaración responsable con la intención de enervar y, por tanto, eludir los efectos jurídicos del referido cese. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ha entendido que la orden de cese, al igual que las órdenes de paralización o de reconstrucción, son actos ejecutivos que se presumen válidos y mantienen su vigencia en cuanto actos administrativos que son, conforme al art. 57 de la Ley 39/2015, de tal forma que los mismos no pueden quedar desvirtuados por una actuación de un particular que es una mera declaración de voluntad y un acto personal.

3.5.2. *La declaración responsable con intervención de entidad colaboradora*

Tal y como ya había interiorizado la normativa municipal vigente hasta este momento y asume la nueva regulación municipal, la configuración de la declaración responsable como medio general para el desarrollo de actuaciones urbanísticas por los particulares y su ampliación al ámbito de los actos de edificación y uso del suelo, suponen que un porcentaje elevado de ocasiones los ciudadanos acudirán a una entidad colaboradora.

Ante esta realidad la ordenanza ha reforzado, como ya se ha comentado, el alcance de la verificación que efectúan las entidades colaboradoras, así como los términos en los que estas realizarán las inspecciones propias de la comprobación material que siempre y en todo caso serán *in situ*.

3.5.2.1. El certificado de conformidad de la entidad colaboradora

Según se ha comentado, el certificado de conformidad de la entidad colaboradora abarcará tanto los aspectos formales relativos a la presentación de la documentación obligatoria y al contenido de esta, como los de adecuación a la normativa urbanística en los parámetros urbanísticos básicos de la actuación. En este sentido la regulación, al igual que en la modalidad de declaración responsable presentada ante el Ayuntamiento, admite la posibilidad de que junto con esta se aporte un informe de viabilidad urbanística municipal obtenido con anterioridad.

En el art. 23, apartado 6, se incorpora la novedad de que la entidad colaboradora pueda recabar directamente, antes de la emisión del certificado de conformidad, los

³⁹ Doctrina de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de enero de 2018, contenida en la más reciente Sentencia de 8 de febrero de 2022.

informes preceptivos, incluido el dictamen de la comisión de patrimonio. El objetivo de esta regla es permitir que el particular pueda disponer de toda la documentación exigida para la ejecución de su actuación, en el momento de la presentación de su declaración responsable de manera equivalente a los supuestos de declaración responsable ante el Ayuntamiento⁴⁰.

3.5.2.2. La comprobación de la entidad colaboradora

En la modalidad de declaración responsable ante una entidad colaboradora el particular también tiene la obligación de comunicar la finalización de la actuación, aunque en este caso a la entidad colaboradora, ya que será esta la que deba efectuar la comprobación material de lo ejecutado. El control de la realización efectiva de esta comunicación corresponderá a la entidad colaboradora, que, en caso de no producirse, lo pondrá en conocimiento del Ayuntamiento a efectos de la adopción de la correspondiente resolución de ineficacia. La comprobación de la entidad siempre se realizará mediante visita de inspección sin que a esta modalidad le resulte aplicable, insistimos, lo regulado sobre la comprobación material limitada.

Tal y como se ha señalado, y en aras de asegurar un sistema de comprobación eficaz, se regula de manera precisa la forma en la que se articularán las inspecciones de la entidad colaboradora con los servicios técnicos municipales que deban verificar el cumplimiento en la ejecución de los aspectos contenidos en los informes sectoriales que se hubieran emitido, en su caso.

El resultado de la comprobación así realizada se formalizará en la correspondiente acta, que será comunicada al Ayuntamiento a efectos de que se adopte el resultado que proceda conforme a los supuestos regulados en el art. 29. En los casos de acta condicionada, será la entidad la que formule al particular directamente el requerimiento de subsanación de deficiencias, debiendo comunicar al Ayuntamiento la no contestación al mismo para que dicte la oportuna resolución de ineficacia.

3.5.3. *Especialidades de la declaración responsable en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas*

Las especialidades de la declaración responsable en el ámbito de los espectáculos públicos y actividades recreativas se regulan en los arts. 33 y ss. de la ordenanza y suponen

⁴⁰ Esta opción solventa algunos de los problemas surgidos en la práctica en relación con el requerimiento al particular de estos informes preceptivos en fase de comprobación de lo ejecutado. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 23 de diciembre de 2021 entiende que los informes preceptivos forman parte de la documentación de la declaración responsable y no pueden ser requeridos a los particulares una vez su hubiera emitido el certificado de conformidad de la entidad colaboradora cuyo objeto es precisamente el carácter completo y correcto de la documentación.

también una novedad respecto de la forma en la que se había trasladado al Ayuntamiento de Madrid la ambigua y poco clara regulación de la DA 9.^a de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, tras la modificación por Ley 4/2013, de 18 de diciembre. La regulación de OLDRUAM trata de responder mejor a la idea de simplificación que comporta la figura de la declaración responsable en este ámbito, al tiempo que se ajusta a los criterios interpretativos establecidos por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid⁴¹.

De este modo, se mantiene la alternativa voluntaria de optar por la presentación de una declaración responsable tanto para la implantación de la actividad, incluidas las obras asociadas a ello, como para el funcionamiento, o únicamente para el funcionamiento. En ambos casos la declaración responsable habilitará de forma automática la implantación y el funcionamiento o solo este, reconociéndose con ello los efectos jurídicos inmediatos que son propios de esta figura. Estos efectos, no obstante, siguiendo el criterio del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tendrán carácter provisional en la medida en que, en todo caso y en el plazo de un mes, se efectuará visita de inspección municipal de la cual se derivará un acta que en el caso de ser favorable tendrá los efectos de una licencia de funcionamiento definitiva.

Obsérvese que la inspección en los supuestos de actividades de espectáculos públicos y actividades recreativas queda reservada en todo caso a los servicios municipales, incluso en los casos en los que se hubiera optado por la modalidad de entidad colaboradora para la presentación de la declaración responsable o solicitud de licencia en su caso.

3.6. La licencia básica

En materia de licencias urbanísticas la principal novedad es la licencia básica. Su objetivo es potenciar, activar y facilitar la actividad constructiva en los casos de obras de entidad y complejidad técnica, quedando por tanto circunscrita a las obras de nueva planta, de sustitución y/o de reestructuración total.

Bajo estas premisas la licencia básica agiliza y adelanta en el tiempo el control de los parámetros y requisitos urbanísticos identificados como esenciales en la propia ordenanza (Anexo VIII), posibilitando el inicio de la actividad edificatoria o constructiva en lo que se refiere a la ejecución de las obras que definen los aspectos volumétricos, compositivos, formales y posicionales básicos, esto es, la ejecución a nivel de estructura, en tanto en cuanto se verifica el cumplimiento de los requisitos más concretos y de detalle propios

⁴¹ La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de octubre de 2017 viene a reconocer estos efectos jurídicos inmediatos de la declaración responsable para el funcionamiento de esta clase de locales, aunque supedita el carácter definitivo de estos a su posterior comprobación municipal que se plasmará en una resolución expresa del órgano competente que constituye, en el supuesto de ser positiva, la licencia de funcionamiento.

de la legislación sectorial⁴². Vinculado a la licencia básica es dónde el informe de viabilidad urbanística o el certificado de adecuación urbanística despliegan toda su virtualidad y utilidad ya que con su presentación se pretende que la concesión de la licencia básica será prácticamente inmediata.

3.6.1. *Licencia básica ante el Ayuntamiento de Madrid*

El esquema procedimental de la licencia básica se define en los arts. 44 y ss. de la ordenanza. La solicitud de la licencia básica deberá incluir toda la documentación exigida para la obtención de una licencia urbanística, con la única peculiaridad de que en el proyecto básico se tendrá que identificar de manera separada el cumplimiento de los parámetros y requisitos esenciales de viabilidad urbanística a efectos de que se efectúe en primer lugar el control de estos. Se aplican en esta fase de presentación de la documentación las reglas de subsanación y mejora de la solicitud con posibilidad de formular el correspondiente requerimiento circunscrito al contenido de los parámetros urbanísticos identificados como esenciales. Asimismo, en esta fase se solicitarán los informes preceptivos que procedan, pudiendo formularse un requerimiento de subsanación de deficiencias cuyo objeto también quedará acotado a los parámetros urbanísticos identificados como esenciales.

Tras la emisión del correspondiente informe técnico y jurídico se resolverá sobre la licencia básica y se podrá iniciar la actuación constructiva y edificatoria bajo la responsabilidad solidaria del promotor, constructor o técnicos encargados de la dirección y ejecución del proyecto. En aquellos casos en los que junto con la solicitud de licencia básica se hubiera aportado el correspondiente informe de viabilidad urbanística o certificado de adecuación urbanística, la comprobación municipal se limitará a verificar que no se ha producido un cambio de normativa y que el proyecto es el mismo, lo que permitiría directamente dictar la resolución de concesión de la licencia básica con una notable agilización del procedimiento.

Durante el proceso de ejecución de la actuación al amparo de la licencia básica, los servicios técnicos municipales continuarán la verificación de los aspectos sectoriales del proyecto a efectos de la posterior concesión de la licencia urbanística que englobará la actuación en su conjunto. Para la concesión de esta licencia urbanística se aplicarán las reglas de tramitación propias de las licencias, aunque referidas a los aspectos sectoriales concretos que son objeto de esta licencia.

⁴² El objeto de la licencia básica permite diferenciarla, aunque con cierta dificultad, de otras figuras similares que se regulan en la legislación urbanística de Madrid y que se han mantenido en el art. 153.4 y 5: los proyectos parciales, programas de fases constructivas, en los que del control urbanístico de la actuación se disocia el control de elementos que tienen sustantividad propia contenido especializados (instalación de seguridad en caso de incendio, paneles solares...) y los programas de autorización por partes autónomas de las obras, en los que se efectúa un control por partes de una actuación compleja, aunque el control de cada parte engloba de forma unitaria tanto los parámetros urbanísticos básicos como los sectoriales (p. ej., construcción de varios bloques de edificios, en los que el control de cada uno de ellos se va a realizar por fases).

3.6.2. *Licencia básica ante la entidad colaboradora*

El esquema de actuación de la entidad colaboradora en el caso de la licencia básica supone que esta también adelanta la verificación de los parámetros y requisitos urbanísticos esenciales, emitiendo para ello el denominado certificado de licencia básica según dispone el art. 50. Este certificado tendrá los efectos de un informe técnico municipal, a la hora de avalar la presentación de la documentación completa y correcta y el cumplimiento de los parámetros y requisitos urbanísticos esenciales del Anexo VIII, de tal forma que, salvo que se efectúe una rectificación del certificado por los servicios municipales, el certificado permitirá la obtención de la licencia básica que habilitará al particular para el inicio de la actuación.

La entidad colaboradora continuará con la verificación de los aspectos sectoriales concretos, emitiendo, si procede, un certificado de conformidad a partir del cual se podrá conceder por el Ayuntamiento la licencia urbanística.

3.7. **Primera ocupación y funcionamiento**

La figura a través de la cual se realizan los actos de comprobación para la primera ocupación y funcionamiento de las actuaciones reguladas en la OLDRUAM viene condicionada por el hecho, al que ya nos hemos referido, de que el objeto de la modificación de la LSCM por la Ley 1/2020 se circunscriba a los actos de edificación, construcción y uso del suelo y deje fuera de su regulación algunas actividades que también precisan de esta comprobación con carácter previo a su funcionamiento. Esto explica la regulación, por un lado, de la figura de la licencia de primera ocupación y funcionamiento en los arts. 51 y 52, para los supuestos de actividades sujetas a licencia por el Anexo I o para los supuestos previstos en la legislación sectorial y, por otro, de la declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento en el art. 53, para actos de uso del suelo y edificación sujetos a licencia.

Tanto con la solicitud de la licencia de primera ocupación y funcionamiento como con la presentación de la declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento, el particular tendrá que presentar la documentación de final de obra. La diferencia radica únicamente en que en los casos de declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento el particular podrá proceder a la ocupación inmediata del edificio o construcción, sin perjuicio de que los actos de comprobación, que son comunes a ambas figuras, se desarrollen posteriormente. Así, y en el plazo máximo de tres meses desde la presentación de la declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento o desde la solicitud de licencia de funcionamiento, los servicios técnicos municipales o las entidades colaboradoras, en su caso, realizarán visita de comprobación en la que elaborarán un acta de conformidad o disconformidad de la actuación con la licencia urbanística o la declaración responsable a efectos de la posterior concesión de la resolución final de primera ocupación y funcionamiento en ambos casos.

Finalmente, se unifica la regulación, hasta ahora no uniforme, de las consecuencias jurídicas que se derivan de la falta de comprobación en plazo de las solicitudes de licencia de primera ocupación, en el sentido de entenderla concedida, si procede, en virtud de las reglas del silencio administrativo y sin perjuicio de la visita de comprobación posterior que realice el Ayuntamiento.

3.8. Novedades en materia de disciplina urbanística y régimen sancionador

Por último, nos vamos a referir de forma breve a la regulación novedosa en la ordenanza de los regímenes de disciplina y sancionador en materia de actividades, con la que se pretende colmar la laguna normativa que hasta ahora existía respecto de aquellas actividades no reguladas de forma específica en la normativa sectorial⁴³.

Como ya se ha apuntado, la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha entendido en una amplia y copiosa jurisprudencia que el régimen previsto en los arts. 193 a 197 LSCM, relativos a la protección de la legalidad urbanística, no es aplicable a las actividades, ya que dichos preceptos, según expresa la Sentencia de 4 de mayo de 2016, «se refieren a la licencia urbanística y a las condiciones urbanísticas de la licencia y no a las condiciones de ejercicio de la actividad»⁴⁴. A partir de este criterio y con el afán de poder dar respuesta a los incumplimientos que tienen lugar en el ámbito de las actividades no reguladas en la legislación sectorial, se incorpora, como decimos, la regulación de los Títulos V y VI.

Dentro de esta materia, se regulan otros aspectos nuevos como los Planes de Inspección Urbanística Municipal, para organizar la actividad inspectora en materia de ejecución de obras, implantación y desarrollo de actividades (art. 62), en los que podrán intervenir las entidades de colaboración en los términos ya comentados.

Se incluye también como novedad en esta materia la mediación administrativa cuyo objeto es minimizar o evitar las molestias producidas por las actuaciones urbanísticas en las que se hubiera incurrido en algún incumplimiento. En ningún caso, podrá afectar al interés general, ni suponer la legalización de elementos, instalaciones u obras contrarias al ordenamiento jurídico, legalización que únicamente se producirá cuando la actuación urbanística esté amparada por licencia o declaración responsable. Tampoco podrá ser objeto de transacción la existencia misma de los hechos que infringen la normativa

⁴³ Serían los supuestos no incluidos en la legislación en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, de evaluación ambiental o de dinamización de la actividad comercial. Esta regulación también responde a la potestad reconocida con carácter general al municipio, por el art. 7.2. b) LSCM, en el marco del art. 25.2.a) LRBRL y al principio de vinculación negativa al que ya nos hemos referido.

⁴⁴ Por citar otras más recientes; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, Sentencia 59/2015, de 4 de febrero, rec. 715/2013; Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, Sentencia 793/2014, de 18 de septiembre, rec. 1156/2012; Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, número de sentencia 279 de 11 abril de 2018, rec. 594/2016.

urbanística y ambiental, y no será posible el reconocimiento pactado de responsabilidad del infractor.

4. BIBLIOGRAFÍA

- CANO CAMPOS, T.: «El poder normativo local y la crisis de la Ley», *Documentación Administrativa*, núm. 6, enero-diciembre de 2016, pp. 26-42.
- CASTILLO ABELLA, J.: «La desnaturalización de las declaraciones responsables y las comunicaciones: breves notas para su distinción de las solicitudes», *Revista online de estudiantes de Derecho*, núm. 5, 2016.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: «Regímenes de intervención administrativa: autorización, comunicación previa y declaración responsable», *Revista catalana de dret public*, núm. 42, 2021, pp. 85-111.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: «Declaración responsable o comunicación previa como sustitutivas de las licencias urbanísticas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núms. 337-338, abril-mayo de 2020, pp. 201-246.
- MONTESERIN HEREDIA, S.: «El nuevo régimen de intervención administrativa de la primera ocupación y utilización de los edificios: de la previa licencia a comunicación previa o declaración responsable», *Práctica Urbanística*, núm. 129, julio-agosto de 2014.
- PASTOR GARCÍA, J. M.: «La comunicación de inicio de actividades, como forma de intervención municipal sustitutiva de la licencia de apertura de establecimientos», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2, quincena 3 de enero al 14 de febrero, p. 147.
- REBOLLO PUIG, M.: «De las licencias urbanísticas a las declaraciones responsables», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 1, 2019a, pp. 6-28.