



Nueva Ley 1/2020, por la que se modifica la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid

4 de noviembre de 2020

El Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid ha publicado en su número 251, de 15 de octubre de 2020, 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, que entra en vigor el día 4 de noviembre de 2020.

Se trata de una modificación parcial por la que se incorporan al ámbito autonómico las previsiones establecidas en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLS), en relación con la intervención administrativa en los actos de construcción, edificación y uso del suelo. Afecta, por tanto, única y exclusivamente al Capítulo III, del Título IV de la Ley 9/2001 (en adelante, LSCM).

La modificación era necesaria, toda vez que, con la adaptación a la normativa estatal del suelo (artículo 11 TRLS) y, por ende, al marco regulador general de simplificación administrativa, se abren nuevas

posibilidades de actuación urbanística y se agilizan los trámites y procedimientos. Y ello reviste aún más importancia en un escenario de paralización de la actividad económica derivada del impacto del COVID-19, en el que resulta imprescindible la implementación de medidas de promoción y estímulo. De hecho, la modificación, como refleja el propio nombre de la Ley, se inserta en esa finalidad de impulso y reactivación de la actividad urbanística¹.

La reforma no deja de ser, no obstante, un arreglo parcial y fragmentario, que adolece de la necesaria coherencia con el resto de la regulación urbanística vigente, que requerirá de la adaptación de las Ordenanzas locales correspondientes y que generará los problemas propios de las nuevas técnicas de intervención pública que se implantan.

.....
Supresión de la exigencia general de solicitar licencia urbanística para los actos de edificación y uso del suelo, o para la implantación y desarrollo de actividades.

Sin perjuicio de las excepciones ya existentes a la exigibilidad de licencia urbanística, derivada de normas

¹ La propia Exposición de Motivos menciona como objetivos del mismo, además de los estrictamente jurídico-urbanísticos, los de mejorar la eficacia y productividad del tejido productivo, limitar el coste de implantación de actividades económicas y limitar los plazos

de espera, evitar la pérdida de inversiones y su traslado a otras regiones, etc.



estatales (Ley 12/2012²) y autonómicas (Ley 2/2012³), vinculadas ambas al ejercicio de actividades de comercio minorista y de servicios, la LSCM establecía la obligación general de contar con una previa licencia urbanística⁴.

Esa exigencia general desaparece, implantándose el concepto de **título habilitante de naturaleza urbanística** en el que se integran las **licencias urbanísticas** por una parte, y las **declaraciones responsables** por otra. La Ley prioriza, en todo caso, estas últimas frente a las licencias, convirtiendo, en consecuencia, a las **declaraciones responsables en la regla general**.

Incluso se identifican ahora **determinadas actuaciones que no requieren título habilitante alguno** para su desarrollo.

Implantación de numerus clausus para los actos sujetos a licencia urbanística.

Únicamente se exigirá licencia urbanística (artículo 152) en relación con las siguientes actuaciones:

- **Movimientos de tierra, excavaciones, explanaciones y terraplenado, en cualquier clase de suelo**, salvo que se hubieran previsto ya en un proyecto de urbanización o edificación aprobado.
- **Actos de edificación y uso del suelo, subsuelo y vuelo que requieran proyecto**⁵ según la normativa de edificación, salvo que únicamente se requiera una declaración responsable de acuerdo con lo previsto en el artículo 155. Este último inciso conlleva una cierta ambigüedad y duda pues, en principio, las actuaciones que según esta disposición se sujetan expresamente a declaración responsable no requerirían (cuando se trate de obras de edificación y construcción) proyecto y, respecto a cualquier otra acto o uso no enumerado en el precepto, la exigencia de declaración responsable se delimita precisamente por referencia a lo previsto en el artículo 152, esto es, negativamente respecto a las actuaciones

² Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios

³ 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid

⁴ Con la única salvedad de determinadas actuaciones residuales (a las que se refería el anterior artículo 156 LSCM) que requerían solo una "comunicación", con efectos asimilados a una licencia urbanística.

⁵ De acuerdo con el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, requieren proyecto las siguientes actuaciones:

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica

que sí requieren licencia.

- Las **talas y el trasplante de árboles**, de masas arbóreas o de vegetación arbustiva.
- Las **casas prefabricadas e instalaciones similares**, provisionales o permanentes, en **cualquier clase de suelo**.
- Obras y los usos provisionales

Simplificación del procedimiento administrativo para el otorgamiento de las licencias urbanísticas.

La nueva Ley aprovecha para incluir expresamente en la normativa urbanística autonómica una regla que la jurisprudencia ha venido estableciendo de manera generalizada y que supone la **aplicabilidad, para el otorgamiento de las licencias, de las normas y el planeamiento vigentes en el momento de su resolución**. Y si tal resolución no se produjera en los plazos establecidos (es decir, en los casos de **silencio administrativo**), en todo caso, habrá que tener en cuenta la **normativa vigente en el momento en que se hubieran tenido que resolver**.

El procedimiento para el otorgamiento de las licencias se remite por la Ley a las respectivas Ordenanzas municipales (sustituyendo la inadecuada referencia contenida hasta ahora en el LSCM a los Reglamentos orgánicos municipales), que habrán de ajustarse a las reglas establecidas el artículo 154.2 de la Ley, entre las que se incluyen algunas previsiones novedosas dirigidas a agilizar las tramitaciones y favorecer la realización de los actos objeto de licencia:

- En los casos en los que **además de la licencia urbanística** sea necesario el **control ambiental** del uso o actividad de que se trate, se dictará una **resolución única**, aunque se tramiten piezas separadas para el control urbanístico y para el ambiental. Será **prioritaria**, no obstante, **la decisión ambiental**, de manera que si fuera desfavorable se notificará al interesado sin necesidad de resolver sobre la licencia urbanística. Por el contrario, si la resolución ambiental fuera favorable se pasará a resolver sobre la actuación urbanística, notificándose finalmente ambas

que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

decisiones de manera unitaria.

- Cuando se hubiera **obtenido licencia de obras conforme a un proyecto básico**, el **inicio efectivo de las obras solo exigirá la presentación** al órgano municipal competente de una **declaración responsable** del interesado, **acompañada del proyecto de ejecución** que desarrolle aquél proyecto básico, salvo que se introdujeran en el proyecto de ejecución modificaciones sustanciales que alteren los parámetros urbanísticos que sirvieron de base al otorgamiento de la licencia de obras, hasta el punto de que la ejecución supusiera la realización de un proyecto diferente al autorizado.

El plazo establecido en la Ley para la resolución del procedimiento autorizatorio es, como hasta ahora, de tres meses, transcurrido el cual deberá entenderse desestimada la solicitud por **silencio administrativo**. Con esta previsión se produce, pues, la **adaptación formal de la LSCM al TRLS**, que ya desde el año de 2015 imponía el silencio administrativo negativo para las actuaciones sujetas a licencia urbanística previstas en ese texto y que, **de hecho, ya operaba en la Comunidad de Madrid por aplicación del TRLS para los supuestos previstos en él**⁶. Este silencio negativo se extiende ahora, además, al resto de supuestos que recoge el artículo 152 no previstos en la indicada norma estatal.

La obtención de la licencia legitima al interesado para la **realización de la actuación urbanística autorizada desde la fecha en que se dicte**. Ello permitirá a los solicitantes comenzar las actuaciones autorizadas sin esperar a que se produzca la notificación y los efectos propios de esta. No obstante, no se concreta en la Ley el mecanismo en virtud del cual se comunicará la concesión de la licencia, distinto al de la notificación, y necesario para que se haga efectiva esta previsión.

Generalización de la declaración responsable.

El artículo 155 prevé el **sometimiento general a declaración responsable** de todos los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo que no estén sujetos al régimen de licencia urbanística.

En concreto, se identifican las siguientes actuaciones:

- Obras de edificación de nueva planta, de escasa entidad constructiva y sencillez técnica y que se desarrolle en una sola planta, siempre que no tengan carácter residencial ni público.
- Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación sobre los edificios existentes que no produzcan una variación esencial de

la composición general exterior, la volumetría, la envolvente global o el conjunto del sistema estructural, y que no requieran la redacción de un proyecto de obras.

- La primera ocupación de las edificaciones e instalaciones en general.
- Los actos de agrupación, parcelación, segregación y división de terrenos en cualquier clase de suelo, salvo cuando formen parte de un proyecto de reparcelación debidamente aprobado.
- La realización de obras y el ejercicio de actividades comerciales y servicios a los que se refieren la Ley 2/2012 ya citada.
- Los cerramientos de parcelas, obras y solares.
- Las demoliciones de construcciones o edificaciones no sujetas a algún régimen de protección.
- La colocación de vallas, rótulos y otros elementos de publicidad exterior visibles desde la vía pública.
- Los cambios del uso de los edificios e instalaciones que no supongan un cambio del uso característico del edificio.
- El uso del vuelo sobre construcciones o instalaciones.
- La instalación y ubicación de casetas prefabricadas auxiliares o de menor entidad.
- La reparación de instalaciones y conducciones en el subsuelo de terrenos que sean suelo urbano.
- Los trabajos previos a la construcción tales como catas, sondeos o prospecciones.

Simplificación y agilización en la realización de actos de construcción, edificación y uso del suelo, pero mayor inseguridad para los promotores como consecuencia de las declaraciones responsables. El control *a posteriori*.

El régimen jurídico de las declaraciones responsables que establece la Ley 1/2020 no difiere del que, con carácter general recoge el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común.

El efecto más destacable de las declaraciones responsables reguladas en la nueva Ley es, pues, la posibilidad de que el interesado pueda realizar la actuación pretendida desde el día de la presentación responsable en el Registro del Ayuntamiento.

En consecuencia, es evidente que la generalización de las declaraciones responsables conllevará **una notable simplificación y agilización** para la efectiva **realización de edificaciones, construcciones y cualquier otro acto de uso del suelo, del vuelo y del subsuelo**, sin embargo, con este mecanismo se

⁶ De acuerdo con la interpretación que para el artículo 11.4 TRLS deriva de la STC 143/2017.

incrementa la inseguridad jurídica de quienes promueven estas actividades, dado que quedan expuestos a las **consecuencias derivadas de una deficiente declaración responsable o del defectuoso cumplimiento de la normativa y del planeamiento urbanístico**, una vez ejecutada la actuación de que se trate.

Para paliar las consecuencias de ello, la Ley contempla (artículo 157.3) la **posibilidad de formular una consulta urbanística** relativa a la viabilidad de la declaración responsable. No obstante, y como se apunta, en estos supuestos, lo determinante es el **control a posteriori** que se realiza por el Ayuntamiento o por las entidades colaboradoras.

A este respecto la Ley remite a las Ordenanzas que aprueben los Ayuntamientos la determinación del procedimiento de comprobación de los elementos y circunstancias puestas de manifiesto por el interesado. **En defecto de tal regulación municipal, la propia Ley establece una serie de reglas** (artículo 159):

- En el caso de que se aprecie **algún defecto en los datos y documentos** aportados o en el cumplimiento de los **requisitos formales**, se requerirá al interesado para su **subsanción** por plazo de 10 días. La falta de subsanción determinará la imposibilidad de realizar la actuación declarada, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran derivarse de ello.

El artículo 157.7 ya establece previamente que la inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial de cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore en la declaración responsable, determinará la **imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actuación** legitimada, sin perjuicio del resto de **responsabilidades conforme a la legislación del procedimiento administrativo común**. La resolución administrativa que en estos casos declare el cese en el ejercicio del derecho podrá determinar la obligación de **restituir la situación jurídica al momento previo del inicio de los actos** de transformación, construcción, edificación y uso del suelo, el subsuelo y el vuelo.

La técnica legislativa es bastante defectuosa en este punto, pues se reiteran de manera incomprensible y desconexa las eventuales consecuencias derivadas de incumplimientos formales de las declaraciones responsables.

- Además, se comprobará la **conformidad de la actuación que pretenda desarrollarse con la normativa aplicable** en un plazo máximo de 3 meses desde la presentación de la declaración responsable. Si se apreciaran **incumplimientos o deficiencias** que no

admitan subsanción, se ordenará la **paralización** de la actividad, sin perjuicio de las **responsabilidades** a que hubiera lugar, además, de a la **restitución del orden jurídico** infringido. Podría determinarse incluso la imposibilidad de presentar una nueva declaración responsable por plazo de hasta 1 año.

- Por el contrario, **de no apreciarse ninguna deficiencia** se emitirá por el Ayuntamiento el correspondiente **acto de conformidad** cuando sea necesario (por ejemplo, para autorizar escrituras de declaración de obra nueva).

De manera poco sistemática, la Ley recoge, al margen de las anteriores previsiones, una determinación adicional dirigida, en este caso, a las Administraciones locales encargadas del control y referida, específicamente, a las declaraciones responsables de **primera ocupación y funcionamiento de edificaciones de nueva planta, así como de los edificios e instalaciones** en general. En estos supuestos, cuando se aprecie el incumplimiento de alguno de los requisitos necesarios para la finalidad prevista **la Administración deberá adoptar cuantas medidas sean necesarias para acordar el cese** del uso de que se trate y, de no adoptarse en el plazo de 6 meses, será **responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe** como consecuencia de la omisión⁷

Finalmente, se precisa que las actuaciones sujetas a declaración responsable que se realicen sin su presentación se considerarán como actuaciones sin título habilitante y, por tanto, quedarán sujetas al **régimen de protección de la legalidad y sancionador** previsto en la LSCM.

A la vista de la regulación que se introduce en la Ley en este punto es evidente el interés del legislador en establecer suficientes mecanismos de control y reacción frente a eventuales actuaciones urbanísticas irregulares habilitadas por meras declaraciones responsables.

Revocación de los títulos habilitantes disconformes sobrevenidamente con el planeamiento urbanístico.

Si una vez otorgada una licencia o presentada una declaración responsable, entrara en vigor un nuevo plan o se modificara o revisara el existente con el efecto de producir la **disconformidad sobrevenida** con las nuevas determinaciones del correspondiente título habilitante, en ese caso:

- De haberse **iniciado ya la edificación**, la Administración local podrá optar por **revocar el título habilitante** o por **permitir la terminación** de las obras, quedando, en este caso, el edificio en situación de fuera de

⁷ Se trata de lo previsto en el artículo 11.5 TRLS al que, en realidad, remite el artículo 157.2 de la Ley 1/2020.

ordenación

- De **no haberse iniciado** la edificación deberá procederse **necesariamente a revocar** el título habilitante.

De producirse la revocación, en cualquiera de los dos supuestos, la resolución que la acuerde tendrá que prever la **indemnización** correspondiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.d) TRLS.

Innecesariedad de título habilitante urbanístico alguno para el desarrollo de determinadas actuaciones.

Esas actuaciones que no requieren ningún tipo de intervención administrativa se identifican en el artículo 160 de la Ley:

- Las obras públicas, construcciones e instalaciones eximidas expresamente por la legislación sectorial.
- Las obras de urbanización amparadas en proyectos aprobados.
- Las parcelaciones, agrupaciones, segregaciones, modificaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios, que hayan sido incluidas en proyectos de reparcelación aprobados.
- Los actos amparados por órdenes de ejecución municipales (aunque si es necesario, debe presentarse proyecto técnico).
- Las actuaciones urbanísticas promovidas por los municipios en su propio término municipal.
- Las obras o actuaciones urbanísticas de menor entidad (por ejemplo, sustitución de acabados interiores de una sola vivienda o local, solados, alicatados, yesos y pinturas, reparaciones puntuales de cubiertas, cornisas, reposición o renovación de instalaciones eléctricas o de aires acondicionados, limpieza de solares, etc.), sin perjuicio de contar con las autorizaciones necesarias para la retirada de residuos o la ocupación de la vía pública.

A las anteriores habría que añadir las obras promovidas por Administraciones Públicas en el ejercicio de su función pública (artículo 163).

Efectos de la entrada en vigor de la Ley.

La entrada en vigor de la Ley 1/2020, que se produce el día 4 de noviembre, conlleva diversos efectos (además,

por supuesto, de la aplicabilidad de la nueva regulación).

Por lo que se refiere a los procedimientos de solicitud de licencia urbanística iniciados y, en su caso, las declaraciones responsables que pudieran estar tramitándose en ese momento (muy poco abundantes por el momento):

- Seguirán tramitándose y se resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de la solicitud o presentación.
- No obstante, el interesado podrá desistir de su solicitud anterior para someterse a la nueva regulación.

Además, la entrada en vigor determina el comienzo del cómputo del plazo de 1 año para la adaptación de las Ordenanzas Locales a las que la Ley remite para completar su regulación. En concreto, respecto al contenido de las declaraciones responsables y la aprobación de los correspondientes modelos normalizados (artículo 156) y para determinar los procedimientos de comprobación posterior de los elementos y circunstancias puestas de manifiesto por los interesados (artículo 159).

Por último, con la aprobación se habilitará al Gobierno de la Comunidad de Madrid para proceder al desarrollo reglamentario de la nueva regulación. Sería recomendable dado que al no haberse aprobado una normativa reglamentaria propia hasta el momento, en la Comunidad de Madrid sigue aplicándose el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978.

Efectos inmediatos de la aplicación de la Ley 1/2020 en el municipio de Madrid.

En tanto se produce la adaptación de la vigente Ordenanza para la Apertura de Actividades económicas de la ciudad de Madrid, de 28 de febrero de 2014 (en adelante, OAAE) a la nueva Ley en los términos señalados, se ha procedido a la aprobación de la **Instrucción de 4 de noviembre de 2020**, con la finalidad **de hacer efectiva la Ley desde el momento de su entrada en vigor y unificar el criterio de aplicación** por parte de las entidades de colaboración urbanística (en adelante, ECU).

Entre las cuestiones que se recogen en dicha Instrucción, pueden destacarse las siguientes:

- Dado que ni el artículo 152 de la Ley 1/2020, relativo a los supuestos que requieren licencia urbanística, ni el artículo 155 relativo a los supuestos de declaración responsable incluyen, con carácter general, los supuestos de implantación y desarrollo de actividades, siguen siendo de aplicación las previsiones contenidas en la propia la normativa autonómica sectorial en relación con la forma de control en la implantación y desarrollo de tales actividades.

No opera, pues, **respecto a** implantación, modificación y desarrollo de **actividades económicas la regla general residual del artículo 155 de la Ley** (declaración

responsable) y habrá que estar a lo que deriva de la OAAE y, en su caso, a la normativa sectorial de aplicación.

Sí opera la declaración responsable para las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de **la Ley 2/2012**, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid.

- Sigue siendo de aplicación lo establecido en el artículo 25 de la OAAE, esto es, **será exigible licencia** previa para La implantación o modificación de aquellas **actividades en las que su potencial afección al medio ambiente, a la seguridad o la salud públicas lo justifiquen**, en particular los que se enumeran en el citado precepto.

Se trata de supuestos de exigibilidad de licencia que vienen a sumarse, consecuentemente, a los del artículo 152 de la Ley 1/2020.

- La **declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento** [artículo 155.e) Ley 1/2020] sólo será de aplicación en los **nuevos procedimientos de licencia**. En estos casos y una vez comunicada la finalización de las obras a la ECU, ésta presentará en el Registro del Ayuntamiento la declaración responsable junto con la documentación exigida en la OAAE.
- Las actuaciones que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección requerirán licencia administrativa de acuerdo con lo previsto en el artículo 152.c) de la Ley 1/2020. No obstante, y para el caso de **implantación de actividades en edificios protegidos** serán de aplicación las **reglas previstas en la Ley 2/2012**.

Departamento: Regulatorio, Derecho Público, Urbanismo y Competencia.

Contacto:

Jorge Álvarez González; jalvarez@ontier.net

Pedro Rubio Escobar; prubio@ontier.net

Adolfo Menéndez Menéndez; amenendez@ontier.net

Mónica Álvarez Fernández; monicaalvarez@ontier.net