



## Nuevo Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid

10 de julio de 2020

Tras haber decaído, con la finalización de la X Legislatura, el Proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo de la Comunidad de Madrid que se tramitaba desde el año 2017 en la cámara autonómica, se realiza ahora un nuevo intento de abordar la modernización de la regulación urbanística de la Comunidad, esto es, de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo (en adelante, LSCM).

Se trata, en todo caso, de una reforma parcial, dirigida a incorporar 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 LSCM.

La modificación es pertinente, toda vez que, con la

<sup>1</sup> La propia Exposición de Motivos del Anteproyecto 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

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 nombre del Anteproyecto, se inserta en esa finalidad de impulso y reactivación de la actividad urbanística<sup>1</sup>.

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.

.....

económicas y limitar los plazos de espera, evitar la pérdida de inversiones y su traslado a otras regiones, etc.



Supresión de la exigencia general de solicitar licencia urbanística para los actos de edificación y uso del suelo.

Sin perjuicio de las excepciones ya existentes a la exigibilidad de licencia urbanística, derivada de normas estatales (Ley 12/2012) y autonómicas (Ley 2/2012), vinculadas ambas al ejercicio de actividades de comercio minorista y de servicios, la LSCM establecía la obligación general de contar con una previa licencia urbanística<sup>4</sup>.

Esa exigencia general desaparece ahora, 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. El Anteproyecto prioriza, en todo caso, estas últimas frente a las licencias, convirtiendo, en consecuencia, a las **declaraciones responsables en la regla general**.

Incluso se identifican **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 (nuevo 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**<sup>5</sup> según la normativa de edificación, salvo que únicamente se requiera una declaración responsable de acuerdo con la nueva previsión del artículo 155 (según el Anteproyecto). Este último inciso conlleva una cierta ambigüedad y duda pues, en

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

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

<sup>4</sup> Con la única salvedad de determinadas actuaciones residuales (a las que se refiere, por el momento, el artículo 156 LSCM) que requerían solo una "comunicación", con efectos asimilados a una licencia urbanística.

<sup>5</sup> 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 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

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 otro acto o uso no enumerado en el precepto, la exigencia de declaración responsable se delimita precisamente por referencia a lo previsto en el nuevo artículo 152, esto es, negativamente respecto a las actuaciones 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.

Al igual que hasta ahora, la tramitación del procedimiento para el otorgamiento de las licencias urbanísticas debe sujetarse a lo establecido en la normativa de régimen local (por ser los Ayuntamientos las Administraciones competentes para su concesión) y a las respectivas Ordenanzas Locales<sup>6</sup>.

El Anteproyecto incorpora, no obstante, algunos cambios respecto a las previsiones actuales:

- 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

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.

<sup>6</sup> Dada la inexistencia de normas reglamentarias autonómicas que desarrollen la LSCM, viene aplicándose en esta Comunidad Autónoma el Reglamento de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio) que, no obstante, remite, a su vez, a lo previsto en la normativa local. El Anteproyecto habilita al Gobierno de la Comunidad de Madrid a la aprobación de las normas reglamentarias que sean precisas para su desarrollo y ejecución

contrario, si la resolución ambiental fuera favorable se pasará a resolver sobre la actuación urbanística, notificándose finalmente ambas 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 el Anteproyecto 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 los 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**<sup>7</sup>. Este silencio negativo se extiende ahora, además, al resto de supuestos que recoge el nuevo artículo 152, no previstos en la indicada norma estatal.

La obtención de la licencia legítima 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 se concreta en el Anteproyecto 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 nuevo 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
- Primera ocupación de las edificaciones e instalaciones en general.
- 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 12/2012 y la Ley 2/2012 ya citadas.
- 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 de casetas prefabricadas 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.

La regulación del Anteproyecto respecto al régimen jurídico de las declaraciones responsables y sus efectos no difiere de la que, con carácter general, se establece en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común.

Como determinaciones específicas generales el Anteproyecto prevé:

<sup>7</sup> De acuerdo con la interpretación que para el artículo 11.4 TRLS deriva de la STC 143/2017.

- Los datos y la documentación que deberá incorporarse a la declaración responsable
- La posibilidad de formular una consulta urbanística relativa a la viabilidad urbanística de la actuación, con carácter previo a la presentación de la declaración responsable.
- La necesidad de presentar una declaración complementaria cuando se produzca alguna modificación en los actos legitimados por una declaración responsable previa.

En particular, establece una tramitación singular cuando se trate de declaraciones responsables que habiliten la primera ocupación de una edificación o instalación o la demolición de construcciones existentes (y no protegidas).

En el primer caso (**primera ocupación**):

- El interesado debe **manifestar con una antelación de un mes la intención de proceder a la primera ocupación** de la edificación de que se trate, acompañando el certificado final de obra o de instalaciones, en su caso,
- Si en el plazo de un mes señalado **la Administración no manifiesta su disconformidad** respecto a las obras ejecutadas, **el interesado deberá presentar la declaración responsable**, quedando habilitado desde ese momento para la primera ocupación y, sin perjuicio, por supuesto, de actos de comprobación, control e inspección que pueda desarrollar la Administración a posteriori.

En el segundo caso (**demolición**):

- El interesado debe **manifestar con una antelación de un mes la intención de proceder a la demolición**. Deberá acompañar una declaración de que la edificación de que se trata no está sometida a ningún régimen de protección, así como la documentación requerida por la normativa en materia de seguridad y salud en las obras de construcción.
- Transcurrido el plazo señalado de un mes **sin que la Administración manifieste su disconformidad**, el interesado **presentará la declaración responsable** cuyo contenido le habilitará para la demolición pretendida, sin perjuicio de cualquier control, comprobación o inspección posterior.

Resulta fácilmente advertible que si bien con la generalización de las declaraciones responsables se produce **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, se **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. Así, sin perjuicio, del régimen general que deriva del artículo 69 de la Ley 39/2015, el Anteproyecto precisa 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 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.
- 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.

Ese riesgo se limita, aunque sea mínimamente, por la vía de la comunicación o manifestación previa a la presentación de la declaración responsable, establecida por el Anteproyecto respecto a la primera ocupación de una nueva edificación o instalación y a la demolición de una construcción, pues se habilita un plazo para que la Administración pueda manifestar su disconformidad al acto pretendido. Ello no excluye, no obstante, de los eventuales defectos que puedan constatarse en una comprobación o inspección posterior y, por lo tanto, de sus consecuencias.

Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que **no se ha establecido** en este Anteproyecto (ni deriva de la normativa general), **el régimen de intervención administrativa ex post**, lo que viene a incrementar la incertidumbre respecto a las actuaciones que se lleven a cabo tras la presentación de una declaración responsable.

El nuevo artículo 159 se limita a establecer que la Administración municipal podrá inspeccionar la ejecución de los actos transformación, construcción, edificación y uso del suelo, el subsuelo y el vuelo a fin de comprobar que se realizan de conformidad con el contenido de la declaración responsable (o de la licencia), pero sin determinación de los plazos, del alcance, de las condiciones o de los trámites aplicables a dicha inspección.



Únicamente se establece el modo de proceder para el caso de que en ejercicio de la acción pública, se presente una **denuncia** referida a que un acto de construcción o uso del suelo ejecutado mediante declaración responsable urbanística incumpla la legalidad. En ese supuesto **se impone al Ayuntamiento** competente la **obligación de proceder a la comprobación e inspección** que, en su caso proceda y, posteriormente, **comunicar el resultado** de dicha comprobación **al denunciante** en el plazo de **dos meses**. Transcurrido dicho plazo sin contestación, el interesado podrá interponer **recurso administrativo** o acudir a la **vía contencioso-administrativa** según proceda.

### 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:

- 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 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, según el Anteproyecto, en el nuevo artículo 160:

- 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 (nuevo artículo 163).

### Efectos de la aprobación y régimen transitorio.

Una vez aprobado como Proyecto de Ley por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el texto se remitirá a la Asamblea para su tramitación por el procedimiento de urgencia.

Tras la aprobación, en su caso, entrará en vigor al día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Los **municipios** de la Comunidad Autónoma deberán **adaptar sus respectivas Ordenanzas** al contenido de la nueva Ley en el plazo máximo de **un año**, si bien, como aclara la Disposición final del, por ahora, Anteproyecto, **la aplicación de la nueva regulación se producirá desde el mismo momento de la entrada en vigor**.

Asimismo, la entrada en vigor tendrá repercusión respecto a los procedimientos de solicitud de licencia urbanística iniciados y, en su caso respecto a las declaraciones responsables que pudieran estar tramitándose en ese momento. El Anteproyecto prevé que:

- 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.

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 resulta de aplicación el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978.

.....



---

Departamento: Regulatorio, Derecho Público, Urbanismo y Competencia.

Contacto:

Jorge Álvarez González; [jalvarez@ontier.net](mailto:jalvarez@ontier.net)

Pedro Rubio Escobar; [prubio@ontier.net](mailto:prubio@ontier.net)

Adolfo Menéndez Menéndez; [amenendez@ontier.net](mailto:amenendez@ontier.net)

Mónica Álvarez Fernández; [monicalvarez@ontier.net](mailto:monicalvarez@ontier.net)