

**CRITERIOS DE APLICACIÓN – AGENCIA****30 de noviembre de 2022****CA-01 AGENCIA /2022****ASUNTO: EFECTOS DE LA PRESENTACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN COMPLETA EN LA ENTIDAD COLABORADORA PARA LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LA NORMATIVA A CONSIDERAR EN EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL URBANÍSTICO.**

Con fecha 31 de octubre de 2022 el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ha dictado la sentencia nº 634 que incorpora en su Fundamento de derecho Quinto, como argumento adicional en la estimación del recurso de apelación, una interpretación sobre los efectos que cabe reconocer al “alta del expediente” en los casos en los que existe documentación completa en sede de la entidad colaboradora.

Los efectos que la sentencia reconoce a esta situación, en términos literales, “*deben ser idénticos a los de la formalización de la petición ante la Administración Pública, desde la perspectiva que estamos examinando en la presente litis*” y se justifican en el “*especial procedimiento de verificación y control*” que supone la intervención de una entidad colaboradora de la que que no puede derivarse un “*tratamiento diferenciado alguno*” por parte del Ayuntamiento por ser una opción prevista en la propia normativa municipal.

Dada la evidente relevancia práctica que supone la aplicación de este criterio judicial en la verificación urbanística de las actuaciones con intervención de entidades colaboradoras y ante la necesidad de:

- Asegurar la correcta y homogénea aplicación del criterio judicial, tanto desde el punto de vista material como formal.
- Insertar el criterio judicial en la vigente Ordenanza de Licencias y declaraciones Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid (OLDRUAM)

se dicta el presente criterio de actuación:

*1.- Mantenimiento de las reglas legales sobre el inicio del procedimiento administrativo.*

El criterio fijado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la sentencia de 31 de octubre de 2022 no altera, por indisponibles, las reglas legales sobre el inicio del procedimiento administrativo.

Así, y a partir de los términos en los que, de acuerdo con la normativa de aplicación, se debe desarrollar el sistema de colaboración público-privado en el ámbito urbanístico y que, en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid, son los recogidos actualmente en el artículo 4 de la OLDRUAM, la sentencia recuerda que la tarea encomendada a las entidades colaboradoras se orienta a verificar que la actuación del particular se ajusta plenamente a la legalidad, de tal forma que el certificado es un requisito para la tramitación del procedimiento administrativo en el que, siendo de derecho público y de responsabilidad municipal, **el Ayuntamiento mantiene integras las potestades de decisión sobre el otorgamiento o denegación de la licencia solicitada.**

Asimismo, y al igual que otros recientes pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, incide la sentencia en que **el procedimiento administrativo propiamente dicho, sólo se inicia una vez que tenga entrada en el registro del órgano competente para otorgar la licencia** de que se trate, de la documentación exigida por la Ordenanza, **correspondiendo a la Administración la decisión final en cuanto a la concesión o denegación de la licencia.**

## Información de Firmantes del Documento



En este sentido cabe referir también la sentencia del **Tribunal Superior de Justicia de 30 de septiembre de 2022**, en la que se considera irrelevante, a efectos de entender iniciado el procedimiento administrativo, con todo lo ello que comporta en relación con la obligación de resolver de la Administración, el inicio del cómputo de plazos de resolución o la aplicación de las reglas del silencio administrativo, las actuaciones realizadas por la entidad colaboradora con carácter previo a la presentación del certificado de conformidad en el registro municipal.

Por todo ello, el reconocimiento que hace el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 31 de octubre de 2022, de los efectos del “alta de expediente” por la presentación de la documentación completa en la entidad colaboradora es exclusivamente para la aplicación de las reglas sobre la determinación de la normativa aplicable en cada caso, pero no en cuanto a las reglas de inicio del procedimiento administrativo que permanecen inalteradas.

## 2.- Reglas para la determinación de la normativa aplicable.

Siendo indisponible, por tanto, el juego de las reglas formales sobre el inicio y resolución del procedimiento administrativo, el fallo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se proyecta sobre los derechos materiales de los interesados en el mismo, esto es, sobre las reglas para determinar la normativa aplicable a su resolución. Y en este aspecto, el criterio establecido por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se fundamenta en el hecho de que *“no puede derivarse un tratamiento diferenciado por parte del Ayuntamiento”* a los efectos que cabe reconocer a la formalización de una solicitud de licencia con documentación completa ante el Ayuntamiento y a la presentación de la documentación completa en la entidad colaboradora.

Esto supone tratar de forma idéntica ambas situaciones, conforme al artículo 4.2 de vigente OLDRUAM, de tal forma que las reglas que rigen la determinación de cuál es la normativa de aplicación en la resolución del procedimiento de licencias serán consideradas por igual en las solicitudes de licencia presentadas en el registro del Ayuntamiento y en las “altas de expediente” en sede de entidad colaboradora por haber presentado la documentación completa.

La regla general que, por lo tanto, resultará de aplicación por igual a ambos casos, para determinar la normativa de aplicación en la resolución del procedimiento de licencia, responde a un criterio absolutamente consolidado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas la STS 29 abril de 1997; 19 de noviembre de 1997 y 6 de febrero de 1998) conforme al cual: *“si a la entrada en vigor de una nueva ordenación no han transcurrido tres meses a partir de la solicitud de las licencias, será esta nueva normativa la aplicable para resolver tal solicitud; y si hubiese transcurrido ya aquel plazo, procederá la aplicación de la normativa vigente al tiempo de la petición de licencia”*

**La aplicación de esta regla bajo la perspectiva del criterio fijado por el Tribunal Superior de Justicia supone, en consecuencia, que en aquellos casos en los que la resolución del procedimiento de licencia por parte de la Administración se produzca dentro del plazo máximo de tres meses previsto en el artículo 42.2 OLDRUAM, será de aplicación la normativa vigente en ese momento y en los casos en los que se hubiera superado el plazo máximo de resolución ésta se dictará conforme a la normativa vigente en el momento de la presentación de la solicitud con documentación completa, tanto ante el registro como ante la entidad colaboradora.**

En cualquier caso, la aplicación de esta regla general quedará supeditada a lo que en cada caso establezcan las reglas transitorias de la normativa de nueva aprobación, la cual bajo un elemental principio de proporcionalidad y seguridad jurídica puede modular los efectos de su entrada en vigor a los casos en los que ya se hubieran presentado solicitudes con documentación completa. En estos casos quedaran totalmente asimiladas las “altas del expediente” en la entidad colaboradora con la presentación de la documentación completa en el registro municipal.



El criterio establecido por la sentencia se refiere en concreto a una actuación sujeta a licencia, aunque a la vista del sentido que tiene el mismo que no es otro que evitar un trato diferenciado de los derechos de los particulares que deciden acudir a una entidad colaboradora, es perfectamente aplicable los casos de actuaciones sujetas a declaración responsable.

No obstante, en este caso, la regla relativa a la determinación de la normativa aplicable ha de ser modulada atendiendo a la naturaleza jurídica de las declaraciones responsables, la cual una vez presentada en registro del Ayuntamiento de Madrid junto con la documentación obligatoria produce efectos jurídicos inmediatos y habilita al particular al inicio de su actuación, por lo que la comprobación de la misma siempre se habrá de realizar considerando la normativa vigente en el momento de su presentación con la documentación completa

**En este caso, la aplicación del criterio judicial dirigido a asegurar un tratamiento idéntico a los casos de declaraciones responsables con intervención de entidad colaboradora supondrá considerar como normativa aplicable la que estuviera vigente en el momento de “alta de expediente” por documentación completa en esta.**

### *3.- Acreditación formal de la constancia de documentación completa en sede de la entidad colaboradora.*

Delimitado en los términos expuestos el alcance material del criterio establecido en la sentencia de 31 de octubre de 2022, es preciso aclarar su aspecto formal, esto es la forma en la que la entidad colaboradora deberá acreditar ante la Administración la fecha exacta en la que la actuación urbanística pretendida por el particular dispone de la documentación completa a efectos de aplicar las reglas sobre la normativa de aplicación, como expresión básica del principio de seguridad jurídica.

**En el procedimiento de licencia con intervención de entidad colaboradora el apartado 4 del artículo 48 regula el certificado de inicio. La aplicación de este precepto conforme al criterio fijado por a la sentencia de 31 de octubre de 2022, supone reconocer a este certificado de inicio los efectos de acreditar de forma fehaciente, y bajo la responsabilidad de la entidad colaboradora, la fecha concreta en la que la documentación de la actuación estaba completa conforme a la normativa. La fecha reflejada en ese certificado, sin perjuicio de las comprobaciones que pueda efectuar la Administración, servirá de referencia de cara a la aplicación de las reglas sobre la determinación de la normativa de aplicación.**

La OLDRUAM no regula un certificado equivalente **para las actuaciones sujetas a declaración responsable con intervención de entidad colaboradora**, pero en la medida en que tal y como se ha justificado se considera que el criterio judicial es aplicable también las mismas, será necesario que a los efectos de considerar la normativa de aplicación, la entidad colaboradora emita un **certificado en el que, bajo su responsabilidad, acredite la fecha de presentación de la documentación completa ante la misma.**

**Se adjunta al presente criterio de actuación modelo de certificado de inicio.**

**A estos efectos la presentación de los correspondientes certificados de inicio tanto para licencia como para declaraciones responsable se realizará junto con la documentación completa en el buzón de correo habilitado específicamente para ello. Esta operativa se mantendrá hasta que se habilite una opción alternativa dentro del sistema de intercambio que permita hacer una verificación adecuada a los efectos del presente criterio de actuación.**



Escudo de la entidad colaboradora	<b>CERTIFICADO DE INICIO DE</b> XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	 <b>agencia de actividades</b>
-----------------------------------	---	---

<b>FECHA DE PRESENTACIÓN DE DOCUMENTACIÓN COMPLETA EN LA ECU A LOS EFECTOS DEL CRITERIO DE ACTUACIÓN 01/2022 DE LA AGENCIA DE ACTIVIDADES</b>	Fecha	
---	-------	--

**Datos de la Entidad Colaboradora Urbanística**

Entidad Colaboradora Urbanística (ECU)	
Nº Solicitud ECU	Número de Certificado de Inicio
Número de Certificado de Conformidad relacionado	

**Datos del/de la interesado/a (1)**

Nombre o Razón social	DNI, NIE, CIF

**Datos generales de la actuación**

Tipo de actuación (2)	
Emplazamiento	Nº Local
Norma zonal / Figura de ordenación	Nivel de protección
Descripción actuación	

**DOCUMENTACIÓN QUE ACOMPAÑA AL PRESENTE CERTIFICADO:**

A los efectos del criterio de actuación 01/2022 de la Agencia de Actividades, se certifica que la documentación presentada en esta ECU en esta fecha y que se acompaña al presente certificado de inicio es la exigida en el (marcar según proceda):

- Artículo 28.1 de la Ordenanza de Licencias y Declaraciones responsables urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, para declaraciones responsables.
- Artículo 36.1 a) de la Ordenanza de Licencias y Declaraciones responsables urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, para declaraciones responsables

La entidad colaboradora urbanística XXXXXX. está inscrita en el Registro de Entidades Colaboradoras Urbanísticas de la Comunidad de Madrid, de conformidad con la Orden 639/2014 de 10 de abril, con el núm. de inscripción XXXX, está acreditada por ENAC con acreditación núm XXXX, y está autorizada por el Ayuntamiento de Madrid para desarrollar las funciones de verificación y control establecidas en la Ordenanza 6/2022, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, aprobada por Acuerdo del Pleno de 26 de abril de 2022 (BOCM núm. 116, de 17 de mayo de 2022).

El presente certificado de conformidad se emite al amparo de lo establecido en el artículo 48.4 de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid y acredita que se dispone de toda la documentación obligatoria conforme a su Anexo III.

1 Puede haber más de un interesado  
2 Puede haber más de una actuación