



**CRITERIOS DE APLICACIÓN – AGENCIA**

**30 de enero de 2023**

**CA-02 AGENCIA /2023**

**ASUNTO: ACLARACIONES SOBRE EL ÁMBITO MATERIAL DE INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS EN EL MARCO DE LA OLDRUAM**

Una de las novedades más relevantes de la regulación de la Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, de 26 de abril de 2022 (OLDRUAM), es la ampliación del ámbito material en el que pueden intervenir las entidades colaboradoras.

Este ámbito material viene delimitado por el artículo 5 de la OLDRUAM el cual establece como regla general que las entidades colaboradoras “*podrán intervenir en cualquier actuación*” salvo en los supuestos que exceptúa la propia regulación.

Esta fórmula genérica, no se puede entender, sin embargo, de manera desconexa o descontextualizada de lo que es el objeto material propio de la regulación de la OLDRUAM. En otras palabras, la correcta aplicación de la regla general del artículo 5 y de sus excepciones pasa necesariamente por referirla a lo que constituye el objeto específico de la regulación de la OLDRUAM que no es otro que el régimen jurídico de las licencias y declaraciones responsables (artículo 1) en cuanto medios de control urbanístico de las actuaciones urbanísticas, entendidas como “*la realización conjunta o separada de actos de uso del suelo, subsuelo, vuelo, construcción y edificación, así como la implantación y el desarrollo o modificación de actividades previstos en la normativa urbanística*” (artículo 3.1) y que se expresa en la implantación de usos y actividades y en la ejecución de obras.

De acuerdo con ello, las entidades colaboradoras conforme a los artículos 3.12 y 4.1 de la OLDRUAM, en relación con el artículo 4.1 del Reglamento por el que se establece el Régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control de 26 de abril de 2022 únicamente podrán intervenir en la verificación, control e inspección propia de los procedimientos de control por licencia o declaración responsable de actos de edificación, uso del suelo e implantación de actividades.

A partir de estas consideraciones, el presente criterio de actuación pretende clarificar algunas de las dudas que se han planteado respecto de la posibilidad de intervención de las entidades colaboradoras en determinados supuestos, sin perjuicio de que pudieran plantearse nuevas dudas en el futuro a partir de las cuales se actualizaría su contenido.

**1. Intervención de las entidades colaboradoras en los actos de parcelación, segregación y división de terrenos.**

Ciertamente el Anexo I.1.4 de la OLDRUAM, de forma coherente con la regulación del artículo 152. c) de la Ley del suelo de la Comunidad de Madrid, tras la modificación de la Ley 1/ 2020 de

Información de Firmantes del Documento





8 de octubre y posterior Ley 11/2022 de 21 de diciembre, sujeta a control por licencia “*Los actos de parcelación, segregación y división de terrenos, en cualquier clase de suelo, salvo cuando formen parte de un proyecto de reparcelación debidamente aprobado*”. El Anexo III.13 por su parte regula la documentación a presentar para la tramitación de las licencias de parcelación. No obstante, la regulación de este tipo de licencias y de sus requisitos documentales en la OLDRUAM se hace a efectos formales, esto es a efectos de determinar el medio de control de este tipo de actuaciones en defecto del correspondiente proyecto de reparcelación, ya que este tipo de actuaciones, al igual que las segregaciones y las operaciones de división de parcelas no se configuran jurídicamente como “*actos de edificación, uso del suelo o de implantación y desarrollo de actividades*”.

En este sentido, el artículo 6 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, inserta estas actuaciones en la categoría de actos de gestión para la ejecución del planteamiento, en cuanto actos jurídicos y materiales de reconfiguración física, jurídica y económica precisos para la transformación de los terrenos. Esto supone que se trata de actuaciones que son el presupuesto previo a la realización de actos de edificación y uso del suelo propiamente dicho.

Por tanto, y a pesar de que los actos de parcelación, segregación y división de terrenos no estén previstos de forma expresa en las exclusiones del artículo 5, en la medida en que no son actuaciones urbanísticas en el sentido del artículo 3.1 de la OLDRUAM, “*actuación urbanística: realización conjunta o separada de actos de uso del suelo, subsuelo, vuelo, construcción y edificación, así como la implantación y el desarrollo o modificación de actividades previstos en la normativa urbanística*” no son susceptibles de realizarse con intervención de una entidad colaboradora.

Respecto de las agrupaciones, las cuales son objeto de control formal a través de declaración responsable conforme al artículo 155 d) de la Ley del suelo de la Comunidad de Madrid, tras la modificación de la Ley 1/ 2020 de 8 de octubre y posterior Ley 11/2022 de 21 de diciembre de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, cabe realizar las mismas consideraciones, de tal forma que en medida en que son actos de gestión para la ejecución del planeamiento, previos a los “actos de edificación y uso del suelo”, no se incluyen en el objeto de regulación de la OLDRUAM sin perjuicio de que su control formal y documental se realice mediante la figura de la declaración responsable. Por tanto, tampoco son susceptibles de ser realizados con intervención de una entidad colaboradora.

Todo lo indicado es además coherente con el hecho de que la competencia para la tramitación de estos expedientes de control urbanístico correspondan a la Dirección General de Gestión Urbanística y no a la Dirección General de Edificación, ni a los distritos, ni a la Agencia de Actividades, tal y como dispone el vigente Acuerdos de Organización y Competencias del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano de 11 de julio de 2019, conforme al cual corresponde a la mencionada Dirección General de Gestión “*b) Tramitar y resolver los expedientes relativos a parcelaciones urbanísticas que suponga la modificación de la forma, superficie o linderos de una o varias fincas, segregaciones o cualquier otro acto de división de fincas o predios de cualquier clase de suelos no incluidos en proyectos de reparcelación.*”

## 2. Intervención de una entidad colaboradora en el procedimiento para la tala de árboles.

### Información de Firmantes del Documento





La Disposición final primera de la OLDRUAM, incorpora una modificación de la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano, de 24 de julio de 1985 (OGPMAU). Esta modificación responde a la nueva previsión que incorporó la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, en su redacción por Ley 1/2020, que ha sido mantenida en la Ley 11/2022 de 21 de diciembre, en virtud de la cual únicamente *“las talas y el trasplante de masas arbóreas o de vegetación arbustiva”*, quedan sujetos a un control por licencia (artículo 152 d)).

Así, el artículo 209 OGPMAU queda redactado en los siguientes términos: *“1. Con carácter general, para la buena conservación y mantenimiento de las diferentes especies vegetales de las zonas verdes, no se permitirán los siguientes actos: c) Talar, arrancar o abatir árboles situados en espacios públicos o privados, sin el informe preceptivo del órgano competente. Dicho informe se solicitará en el procedimiento de licencia urbanística, conforme a lo previsto en la ordenanza en materia de licencias y declaraciones responsables urbanísticas.”*

Se trata por tanto de una actuación que tampoco se configura como una actuación urbanística en los términos del artículo 3.1 de la OLDRUAM, sin perjuicio de que la normativa material que las regula, la OGPMAU, se remita a la licencia en cuanto cauce formal para su control. Pero el contenido material, esto es, el objeto de esta comprobación no es el cumplimiento de la normativa urbanística y sectorial propia de las actuaciones urbanísticas sino el cumplimiento de los requisitos de la OGPMAU a través de informe al Área de Gobierno de Medio Ambiente.

Por esta razón y dado que las funciones de colaboración de las entidades colaboradoras sólo se refieren a la verificación del cumplimiento de la normativa urbanística, entendida esta conforme a la definición del artículo 3.2 de la OLDRUAM *“regulación que se incluye en la legislación urbanística y ordenación establecida por el planeamiento urbanístico, así como en la legislación sectorial a la que esta se remita”*, estas no podrán intervenir en su tramitación.

**3. Intervención de las entidades colaboradoras viviendas sometidas a algún régimen de protección (VPO o similares).**

De conformidad con el ámbito de actuación de las entidades colaboradoras previsto en el artículo 5 de la ordenanza, no existe inconveniente en que las ECUS intervengan en el uso residencial, corresponda o no a viviendas con algún tipo de protección. Es posible que para este tipo de actuaciones concurra la necesidad de obtener una autorización de otra administración pública, que habría que gestionar conforme a la regla del art.18 OLDRUAM.

**4. Intervención de las entidades colaboradoras en actuaciones con incidencia en el dominio público.**

El apartado 5. e) OLDRUAM delimita los casos en los que no es posible la intervención de las ECUS. No obstante, se admiten de forma excepcional dos supuestos en los es posible la intervención de una ECU, aunque haya afectación al dominio público:

- Implantación de actividad en locales individuales en mercados municipales sujetos a régimen de concesión.





- Actuaciones para cuya ejecución sea precisa una ocupación del dominio público con medios auxiliares (p. ej., actuación en fachada de un edificio que precisa para su ejecución un andamio en vía pública).

El primer supuesto, se refiere a la posibilidad que ya estaba contemplada en la anterior Ordenanza para la apertura de actividades Económicas de 2014, de que, en los mercados municipales calificados como dominio público local, cuya explotación y gestión es objeto de una concesión demanial ya concedida, la concreta implantación, modificación o desarrollo de una actividad en los concretos puestos existentes en el mercado si podrá ser objeto de control con intervención de una entidad colaboradora. Este supuesto supone, por lo tanto, que la intervención y la correspondiente verificación y comprobación que efectúe la entidad colaboradora se limitará al cumplimiento de los requisitos urbanísticos y sectoriales para el desarrollo de una actividad haciendo abstracción de los aspectos que son objeto de la concesión demanial preexistente en lo que no pueden intervenir.

El segundo supuesto, se refiere a actuaciones planteadas en el dominio privado cuya ejecución material requiere, no obstante, de una ocupación instrumental o accesoria del dominio público. Es el caso de actuaciones en edificios que requieren para su realización de una ocupación de la vía pública, con un andamio, una grúa, casetas, vallas de obra o similares. No se trata por tanto de actuaciones a desarrollar en el dominio público, sino de actuaciones en dominio privado susceptibles de ser verificadas por una entidad colaboradora.

En estos casos junto con la solicitud de licencia, documentación exigible y certificado de conformidad correspondiente, se presentará la solicitud de ocupación del dominio público que será resuelta de forma conjunta. En el caso de actuaciones sujetas a declaración responsable, junto el documento de declaración responsable, documentación exigida y certificado de conformidad se presentará la documentación técnica correspondiente a la ocupación (superficie, elementos, duración...). La ocupación sólo será posible una vez se conceda la correspondiente autorización demanial por el órgano competente, lo que condicionará el inicio de la ejecución de la actuación urbanística objeto de declaración responsable.

#### **5. Intervención de las entidades colaboradoras en actuaciones de titularidad pública o en inmuebles gestionados por una Administración Pública.**

A diferencia de la regulación anterior, en la que la posibilidad de intervención de una entidad colaboradora estaba vedada en los casos de actuaciones de titularidad de una Administración Pública sus organismos autónomos, entidades de derecho público o empresas públicas o desarrollada en un inmueble gestionado por estas, la OLDRUAM, a partir de la cláusula genérica del artículo 5, sí admite esta posibilidad siempre y cuando la actuación correspondiente, entendida como actos de edificación, uso del suelo o de implantación y desarrollo de actividades se plantee en bienes patrimoniales y no en bienes de dominio público, excluidos expresamente en el apartado e) del citado precepto.

#### **6. Intervención de las entidades colaboradoras en declaraciones responsables de primera ocupación y funcionamiento de expedientes con licencia urbanística concedida por los distritos o por el Área de Gobierno de Desarrollo Urbano.**





La licencia de funcionamiento y la declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento no constituyen un procedimiento separado e independiente de la licencia urbanística de obras para uso residencial, sino que consisten en la simple constatación de que la actuación ejecutada cumple con las condiciones y requisitos de la licencia que se concedió para su realización.

Así, en cuanto a la naturaleza y condiciones de la licencia de primera de ocupación, jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo consagra el principio de que la Administración debe otorgarla si la instalación realmente ejecutada, se corresponde fielmente con la licencia de instalación y obras previamente concedida, sin poder hacerse ya ningún juicio de valor respecto del Proyecto que sirvió de base para el otorgamiento de la licencia de obras e instalación. El propio Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 23/01/2019, recurso 725/2017, ha declarado que el objeto de la licencia de primera ocupación es comprobar el cumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia de obras, así como la conformidad de la edificación realizada con el proyecto que sirvió de base para otorgar la licencia de obra. En coherencia con este criterio se define la licencia de primera ocupación y funcionamiento en artículo 3.5 y la declaración responsable de primera ocupación y funcionamiento en el artículo 3.8 de la OLDRUAM

Con el fin de respetar la naturaleza de los actos de comprobación de la primera ocupación y funcionamiento de los edificios e instalaciones sometidos a licencia, y para garantizar la coherencia y la uniformidad del control efectuado por el Ayuntamiento, se considera inviable que una entidad colaboradora intervenga en la primera ocupación y funcionamiento de una actuación que disponga de licencia ya concedida, debiendo ser el mismo órgano que concedió la licencia el que controle la primera ocupación y el funcionamiento de las actuaciones que así lo precisen.

Este es el sentido también de la Disposición Transitoria Primera, apartado 1 de la ordenanza: *“los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ordenanza se tramitarán y resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su iniciación”*.

## 7. Intervención de las entidades colaboradoras en la elaboración del documento de alineación oficial.

El documento de alineación oficial se regula dentro de los medios de información urbanística cualificada en el artículo 17 de la OLDRUAM. Se trata por lo tanto, de un documento informativo, emitido por el Ayuntamiento a solicitud de un particular, en el que se incorpora el plano formalizado por la Administración municipal, suscrito por técnico competente, en el que se señalan, además de las circunstancias de deslinde descritas en el apartado 1 del artículo 17, el estado de la urbanización, si la parcela reúne o no la condición de solar, la superficie aproximada

### Información de Firmantes del Documento





de cesión gratuita o de expropiación, en su caso, su formalización y el importe aproximado de los gastos de urbanización, si los hubiera.

La solicitud del documento de alineación oficial se tramitará conforme a los apartados 3 y siguientes del artículo 17 e irá acompañada de la documentación prevista en el anexo V. Este procedimiento se configura por tanto como un procedimiento administrativo de información urbanística que en ningún caso reviste la condición de procedimiento de control y verificación urbanística de actos de edificación, uso del suelo e implantación de actividades, que son los únicos en los que conforme a los artículos 3.12 y 4.1 de la OLDRUAM, en relación con el artículo 4.1 del Reglamento por el que se establece el Régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control de 26 de abril de 2022. pueden intervenir las entidades colaboradoras.

Por lo tanto, no es posible la intervención de una entidad colaboradora en la emisión del documento de alineación oficial que sólo corresponde a los servicios técnicos municipales.

#### 8. Intervención de las entidades colaboradoras en el procedimiento de calificación urbanística.

La calificación urbanística se ha regulado tradicionalmente como un medio de intervención de la Comunidad de Madrid en actos de uso del suelo, construcción y edificación (capítulo II del Título IV de la ley del suelo de la Comunidad de Madrid de 2001), distinto y separado de los medios de intervención municipal de los actos de uso del suelo y de la edificación (Capítulo III del Título IV de la ley del suelo de la Comunidad de Madrid de 2001.)

Aunque la reciente Ley 11/2022 de 21 de diciembre de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid ha modificado parcialmente la regulación de la calificación urbanística en cuanto al órgano competente y el procedimiento, que pasa a ser municipal, el objeto material de la misma sigue siendo el mismo conforme al artículo 147 *“completa el régimen urbanístico definido por el planeamiento general y, en su caso, los planes de desarrollo, complementando la ordenación por éstos establecida, para una o varias parcelas o unidades mínimas, y autorizando, en su caso, un proyecto de edificación o uso del suelo conforme a lo establecido en la presente Ley, cuando estos actos pretendan llevarse a cabo en el suelo no urbanizable de protección y en el suelo urbanizable no sectorizado”*.

En estos términos, la calificación urbanística se configura como un instrumento de intervención previo a los actos de usos del suelo y de la edificación que se regulan en los artículos 151 y siguientes del Capítulo III, tal y como además indica expresamente el apartado 4 del artículo 148 de la nueva regulación *“4. La calificación urbanística legitima las obras de construcción o edificación y los usos o las actividades correspondientes, sin perjuicio de la necesidad de título habilitante de naturaleza urbanística en los términos de la presente Ley y de cualesquiera otras autorizaciones administrativas que, conforme a la legislación sectorial aplicable, sean igualmente preceptivas”*.

En este sentido, y tal y como determina el apartado a) del punto 2 del artículo 148, la documentación que se debe presentar con la solicitud de la calificación urbanística ha de ser

#### Información de Firmantes del Documento





*"acreditativa, como mínimo, de la identidad del solicitante, la titularidad de derecho bastante sobre la o las unidades mínimas y completas correspondientes, la justificación de la viabilidad, incluso por razón de su impacto territorial y ambiental, y la determinación de las características del aprovechamiento pretendido y de las técnicas de las obras a realizar"*, lo que pone de manifiesto una comprobación y valoración que incorpora aspectos que no son los propios del control de la normativa urbanística vinculada a la licencia o la declaración responsable.

Todas estas razones, determinan la imposibilidad de que una entidad colaboradora pueda intervenir en un procedimiento de calificación urbanística.



Información de Firmantes del Documento

