



**Dirección General de Urbanismo
Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del territorio y
Sostenibilidad**

**ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL 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**

Madrid, 2 de junio de 2020

Enrique Villalobos Juan, con DNI xxxx, en calidad de presidente de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid, y en representación de la misma, con domicilio social en Camino de Vinateros, 53 bis, de Madrid, CP 28030, ante ese organismo comparece y como mejor proceda en derecho

DICE

Que, dentro del plazo establecido, presenta al Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y la reactivación de la actividad urbanística, con carácter cautelar, debiendo articularse nuevo plazo posterior de alegaciones, al propio de paralización de plazos administrativos establecido en la declaración del estado de alarma, y se vienen a realizar, las siguientes

ALEGACIONES

En la exposición de motivos se invocan, para justificar la modificación de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), la Directiva 2006/123/del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12/12/2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y la Ley 17/2009, de 23/11/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 5 de la Directiva establece que: *“Los Estados miembros verificarán los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio. Cuando los procedimientos y formalidades estudiados de conformidad con este apartado no sean lo suficientemente simples, los Estados miembros los simplificarán”*. Por su parte, el artículo 10 señala las características que han de reunir los criterios que se aplican en el régimen de autorización: no ser discriminatorios, estar justificados, ser claros e inequívocos, objetivos, transparentes... En fin, el apartado 2 del artículo 13 apunta que: *“Los procedimientos y trámites de autorización no deberán tener carácter disuasorio ni complicar o retrasar indebidamente la prestación del servicio. Se deberá poder acceder fácilmente a ellos y los gastos que ocasionen a los solicitantes deberán ser razonables y proporcionales a los costes de los procedimientos de autorización y no exceder el coste de los mismos”*.

La Ley 9/2009 vino a transponer la directiva a la legislación española. El artículo 5 de la misma fija las condiciones en que cabe aplicar un régimen de autorización. En particular, los apartados b) y c) dicen: *“b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado. c) Proporcionalidad: que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad”*.

La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, en su artículo 39 bis regula que: *“Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su*

adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias”.

Dicho lo anterior, procede preguntarse si las licencias urbanísticas requeridas en el artículo 151 de la vigente LSCM implican una restricción al libre ejercicio de los servicios o si entrañan una complicación burocrática innecesaria. El veredicto que se recoge en la Exposición de Motivos del Anteproyecto apunta en esa dirección. Las licencias serían rémoras de la actividad económica, costosas y dificultarían la creación de riqueza y empleo. Dicho en otros términos, serían desproporcionadas e innecesarias.

De un diagnóstico así se desprende por sí sola la conclusión: habría que eliminar la exigencia de licencia en la mayoría de los supuestos y sustituirla por el requerimiento de declaraciones responsables. De un plumazo se suprime la mayoría de los supuestos, de modo que varios de los que permanecen, en realidad, vienen exigidos por leyes de ámbito estatal, como la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE).

La exposición de motivos del Anteproyecto y la Memoria de Análisis del Impacto Normativo se limitan a hacer afirmaciones como las arriba enumeradas. En ningún momento las razonan, ni las demuestran, ni las justifican. Son afirmaciones sin más, sin argumentos. Se detallan como si fueran verdades absolutas o axiomas que no precisan pruebas.

La modificación que se plantea es, en primer lugar, engañosa. En realidad, el grueso de la actividad hoy sujeta a la concesión de licencia seguirá estando sujeta a ella. Lo seguirán estando todos los actos de edificación y uso del suelo, el subsuelo y el vuelo que requieran, en virtud de la LOE, la elaboración de proyecto: la nueva construcción, la rehabilitación estructural y los cambios de usos que afecten al uso característico de los edificios. Por tanto, las grandes bondades que se esperan en términos de atracción de la inversión inmobiliaria se quedan en poco. Las promesas de reactivación económica que adornan la propuesta, dicho de manera castiza, venden humo. Si las licencias fueran un elemento disuasorio para retener la inversión o para atraerla, lo seguirán siendo, pues no se suprimen.

Si “fueran un elemento disuasorio”, que no lo son. Afirmar o insinuar lo contrario, no se sostiene a la vista de la febril actividad edificatoria que vivió la región en la primera mitad de la década de los 2000 y a la vista de la recuperación que se ha dado en el último lustro. El coste de las licencias es una bagatela en el total de costes de una promoción. Lo que retiene o anima la inversión es que los productos tengan salida o no en el mercado y esto no depende de un detalle nimio como es el de la licencia. Alguna de las grandes superficies comerciales que se han construido en la Comunidad de Madrid presentando una declaración responsable, ¿habría dejado de hacerlo

si se les hubiera exigido una licencia? ¿Se disparó la inversión en el sector gracias a la Ley 2/2012, de Dinamización de la Actividad Comercial de la Comunidad de Madrid? No y no a ambos interrogantes.

Por tanto, esta iniciativa de modificación de la LSCM muestra que el Gobierno de la Comunidad de Madrid carece de un plan de reactivación de la economía y el empleo y, lo que es peor aun, que no tiene intención de impulsar un acuerdo regional entre las organizaciones políticas, sindicales, sociales, empresariales, vecinales, ecologistas... para asentar las bases del mismo.

La supresión de la licencia urbanística y su sustitución por la presentación de declaraciones responsables en determinados supuestos está justificada por aplicación del principio de la simplificación de los trámites, pero no lo está en otros supuestos. Bien al contrario, en nuestra opinión, el Anteproyecto va mucho más allá de lo que es razonable. El régimen de autorización está plenamente justificado cuando se trata de actuaciones que por sus características y/o por su tamaño tienen un elevado impacto sobre el medio ambiente, el medio urbano, la salud de la población, la disponibilidad de recursos, los derechos de los/as consumidores/as, el patrimonio histórico, artístico, geológico, paleontológico, el interés general... Está más justificado cuando las actuaciones tienen o pueden tener efectos irreversibles, cuando de ellas se pueden derivar daños irreparables. En todos esos casos, las administraciones tienen la obligación de proteger el bien superior que son los derechos de las personas, el medio natural, el patrimonio histórico... La declaración responsable (en adelante DR) es una suerte de "privatización" de esa obligación, pues confía a los agentes particulares una tarea que debiera ser indelegable. Se espera que el interés individual vele primero por el interés general y luego por sí mismo en caso de colisión, lo cual constituye una inversión del patrón normal de comportamiento. Se obvia también que esos trámites administrativos permiten proteger las garantías y derechos del resto de la ciudadanía que pueden acceder a los expedientes de dichas licencias y participar igualmente de procedimientos reglados frente a la DR que es un mero acto en el que priman los intereses individuales y que en nada hacen extensiva dicha protección al resto de la ciudadanía.

Es verdad que la DR no anula la intervención de la administración. Ésta puede hacerse presente en cualquier momento y, en su caso, restaurar la legalidad, llegando incluso a ordenar la demolición de la obra realizada. El problema reside en que la restauración del bien es imposible una vez alterado. Tal es el caso si, por ejemplo, se abre un camino en un suelo no urbanizable protegido o si se derriba un edificio susceptible de ser catalogado.

En la práctica, la situación es todavía peor. Es un hecho que el aparato de la disciplina urbanística en la Comunidad de Madrid

funciona mal. Ni la administración regional ni los ayuntamientos disponen de servicios de inspección eficaces. Al contrario, los equipos carecen de medios y de personal. Ahí están, para atestiguarlo, las urbanizaciones ilegales, los vertidos ilegales de residuos, la proliferación de viviendas de uso turístico que incumplen las normas urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid y, por tanto, la normativa de turismo de la propia Comunidad de Madrid, el reiterado incumplimiento de la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas... De tal modo, tenemos que no solo la restauración del bien es imposible, sino que ni siquiera está garantizado que la administración actúe a posteriori para restablecer la legalidad. Cabe prever que la supresión de las licencias aumente la impunidad.

Las mismas carencias de recursos y personal sufren los servicios de tramitación de las licencias. Sin duda, no es admisible que la resolución de una licencia pueda llevar hasta varios años de demora. Por ejemplo, es muy cuestionable que una comunidad de propietarios, en Madrid, tarde hasta 18 meses en obtener la licencia para instalar un ascensor en un edificio de 3, 4, 5 plantas y facilitar la accesibilidad a los vecinos y vecinas de 70 y más años o a las personas con alguna discapacidad motora que residen en él. El exceso de papeleo, el paso de un expediente por múltiples manos, la acumulación en una y otra cola de espera... retrasan el dictamen sin justificación alguna. Lo enrevesado de los procedimientos y la dilatación de los plazos es, por otra parte, una fuente de corruptelas y de malas praxis. Pero esto no se resuelve eliminando el trámite, sino poniendo los medios precisos para corregirlo: más personal cualificado, más medios informáticos... El camino para lograr una administración diligente no es la desregulación y la renuncia a las funciones propias, como proclama el discurso ultraliberal, sino hacerlo más sencillo e igualmente garantista para los/as afectados/as y para la ciudadanía en general. La actual crisis sanitaria por causa de la Covid-19 ha mostrado para epis, mascarillas y demás productos sanitarios y de protección para la ciudadanía lo que es un mercado desregulado y sin controles públicos que analicen, certifiquen y homologuen y que deja la tarea en manos de los productores que tratan de obtener el mayor beneficio.

En particular, defendemos el mantenimiento del requisito de la licencia en los siguientes supuestos, por ser un instrumento objetivo, no discriminatorio, ponderado, no restrictivo:

- La demolición de las construcciones y los edificios, salvo en los casos declarados de ruina física inminente.

De acuerdo con el Anteproyecto se podría demoler el estadio Vicente Calderón con una simple DR. Es una obra con un fuerte impacto sobre el entorno: movilidad, contaminación atmosférica, contaminación acústica... El desarrollo de las obras ha dado lugar a numerosas quejas ciudadanas.

Igualmente, se podrían derribar edificios y construcciones de alto valor histórico o artístico aun no catalogados, pero que debieran estarlo. No todo el patrimonio susceptible de estar catalogado lo está, tanto en la ciudad de Madrid como en el resto de los municipios, especialmente los de pequeño y mediano tamaño, cuyos ayuntamientos carecen de medios para abordar la labor.

- La extracción de áridos y la explotación de canteras.

Es evidente el impacto medioambiental de la actividad. No se entiende la supresión de la autorización, tanto menos cuanto la Directiva Europea y la Ley 9/2009 señalan expresamente que la protección del medio ambiente es una de las razones que justifican la preservación de la exigencia de la misma.

Algunos comentaristas señalan que seguirá siendo exigible la licencia en tanto que el Anteproyecto la contempla a propósito de los movimientos de tierra, excavaciones, explanaciones y terraplenado en cualquier clase de suelo cuando no formen parte de un proyecto de urbanización o edificación autorizado. Podría ser así, pero no queda claro que la redacción de Anteproyecto subsuma ambos supuestos, sino que está sujeto a interpretación. La ley vigente, así como otras leyes autonómicas, los consideran de manera separada, de donde cabe inferir que el legislador los diferencia.

- La acumulación de vertidos y el depósito de materiales ajenos a las características propias del paisaje natural que contribuyan al deterioro o degradación del mismo.

Como en el caso anterior, es manifiesto el impacto medioambiental de la actividad y la necesidad de proteger el medio natural.

La Comunidad de Madrid y los ayuntamientos de la región son muy ineficaces en el control de los vertidos ilegales de escombros, residuos de la construcción, residuos peligrosos... en suelos no urbanizables, solares, descampados, polígonos industriales, parques urbanos... La Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid (2017-2024) estima que dichos vertidos suman más de 300.000 toneladas anuales. Pues bien, en vez de fortalecer a las administraciones en el combate de este grave problema, el Anteproyecto las desarma y las convierte en ineficaces, vaciando las obligaciones provenientes de la normativa europea.

- La instalación de tendidos eléctricos, telefónicos u otros similares y la colocación de antenas o dispositivos de telecomunicaciones de cualquier clase.

Los tendidos eléctricos, telefónicos... igualmente impactan sobre el medio natural y tienen graves consecuencias sobre la vida de las aves, los incendios en los bosques, el paisaje... Son sobradamente conocidos los riesgos de los tendidos de alta tensión sobre la salud de las personas que residen en su entorno.

Las antenas de la telefonía móvil, según numerosos estudios médicos -en abierta contradicción con los informes financiados y patrocinados por las grandes compañías-, son causantes de numerosas enfermedades. La aplicación del principio de precaución aconseja establecer límites y regulaciones relativas a su colocación en la proximidad de las viviendas y de los equipamientos escolares y sanitarios. Aquí no solo no se aborda esta cuestión, sino que se exonera al lobby de la telefonía de solicitar autorización.

- La construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, vías públicas o privadas y, en general, cualquier tipo de obras o usos que afecten a la configuración del territorio.

Un particular podrá decidir crear una balsa de residuos o corregir el cauce de un arroyo con una DR. Eso en una región en la que la vorágine urbanizadora ha arrasado centenares de arroyos o los ha sepultado bajo toneladas de hormigón. Si luego hay que dar marcha atrás, ¿cómo se enmienda el desaguisado? Solo queda esperar a que, en ausencia de la licencia urbanística, las normas sectoriales frenen determinadas obras o a que lo hagan los escuálidos servicios de inspección. O sea, queda esperar un milagro.

En este caso y los anteriores, llama la atención el hecho de que en la Memoria Justificativa se afirme que “no cabe esperar que la norma objeto de esta Memoria tenga ningún impacto ambiental”.

- La primera utilización y ocupación de los edificios e instalaciones en general.

La LPO sirve para confirmar que las obras se han realizado de acuerdo con el proyecto y con las condiciones fijadas en la licencia, que están debidamente acabadas con arreglo a las determinaciones ambientales, urbanísticas y de seguridad del edificio y de los usos a los que se destinará. Supletoriamente sirve para legalizar pequeñas modificaciones que se hayan acometido durante la obra. Operan, pues, entre otras, como un certificado que da garantías suficientes a los/as compradores/as.

La eliminación de la LPO desprotege de manera flagrante a los/as consumidores/as y usuarios/as. Traspasa, por ejemplo, a los/as adquirientes de una vivienda la tarea de comprobar que cumple

los requisitos de seguridad, salubridad, habitabilidad, ambientales, zonas comunes... Esto es, unas personas que, en la inmensa mayoría de los casos, carecen de los conocimientos técnicos necesarios -ni tienen por qué tenerlos- han de cerciorarse de que el inmueble cumple todas las normas exigibles y, si no lo hacen, allá ellas. Es como si a un consumidor/a se le trasladase la responsabilidad del objeto que adquiere, de sus características técnicas, del cumplimiento de la normativa propia y del cumplimiento de las características industriales y medioambientales.

Por otra parte, no se entiende el porqué de la urgencia en el trámite de esta modificación de la LSCM, máxime cuando está previsto elaborar una nueva LSCM, según las declaraciones públicas de la Consejera de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad. Menos se entiende considerando que la Asamblea de Madrid abordó la elaboración de una nueva Ley del Suelo durante buena parte de la legislatura anterior, que no prosperó por los desacuerdos entre el PP y C's, y ante la retirada de los trabajos de PSOE y Podemos. Pero es que en legislaturas anteriores hubo otras iniciativas por parte del Gobierno para cambiar la ley, que igualmente no fructificaron. ¿A qué viene la urgencia de aprobar una modificación parcial de la LSCM cuando el cambio de la misma es un tema recurrente durante años y nunca llega a buen término?

En realidad, esta modificación incurre en el mismo defecto que las 16 modificaciones anteriores que ha sufrido años tras año la LSCM. En lugar de generar una nueva ley, se acude al expediente de ir cambiando por artículos. Se ha llegado al caso esperpéntico de cambiarla para prohibir la construcción de más de 4 alturas en determinados ámbitos y volver a cambiarla para abolir la misma prohibición. Este modo de proceder es un ejemplo de mala praxis legislativa y un ejercicio nada estético ni ético de gestión del urbanismo. El hecho de que, en general, para aprobar los cambios se haya acudido a la ley de acompañamiento de los Presupuestos es bastante ilustrativo.

En la mayoría de las ocasiones, los cambios puntuales han respondido a demandas muy concretas de intereses corporativos de los propietarios de suelo y/o las promotoras inmobiliarias. Así, por ejemplo, la reducción de las superficies de cesión obligatoria para sistemas dotacionales o la posibilidad de computar como cesión para zonas verdes el verde privado. A nadie se le esconde que la supresión de la limitación de las 4 alturas respondió a los intereses de las operaciones Mahou-Calderón y de Chamartín. Pues bien, ahora, otra vez, se repite el procedimiento: la supresión de las licencias es una demanda reiterada de ASPRIMA.

Como se ha dicho más arriba, esta modificación, en la práctica, tiene un efecto menor sobre la actividad de la construcción, toda vez que el

grueso de la misma (obra nueva, rehabilitación integral, cambio del uso característico de los edificios) seguirá requiriendo la concesión de licencia urbanística. Por tanto, el argumento de la urgencia cae por su propio peso.

Ahora bien, la exhibición del argumento de la urgencia es especialmente delicada en medio de la declaración del estado de alarma por la crisis sanitaria derivada de la Covid-19. Cabe sobradamente la sospecha de que se utiliza ésta para aprobar por la puerta de atrás la modificación.

La coincidencia con la vigencia del estado de alarma suscita, por otra parte, la cuestión de la legalidad del procedimiento. En efecto, la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, del 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19, dice:

“1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

“2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

“3. No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.

“4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios. (...)”.

Aquí se da un plazo de 15 días para la presentación de alegaciones, siendo que los plazos están interrumpidos, salvo para los procedimientos referidos a situaciones “estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma”. La modificación de la LSCM no cumple tal extremo en modo alguno. De tal modo, cabe entender que este periodo de alegaciones es nulo de pleno derecho y requerirá un nuevo periodo de alegaciones y la oportuna retroacción del trámite que permita la plena participación en el mismo y no esta

actividad cautelar para perder la oportunidad, pero que debe ser concedida nuevamente al carecer de cauce procedimental vigente para la misma.

Sea como sea, el procedimiento de urgencia y la coincidencia del trámite con el estado de alarma vulneran gravemente el derecho de la ciudadanía a participar en la elaboración de las normas.

Por último, la supresión de las licencias recorta de manera significativa las facultades de los ayuntamientos para intervenir en asuntos urbanísticos y medioambientales de gran trascendencia en sus territorios. Se les impone además que resuelvan en un plazo máximo de 3 meses. Todo se hace sin previa consulta a la Federación Madrileña de Municipios. El plazo, parece que preclusivo, de 3 meses, para evacuar informes, y que, de lo contrario, ampararía, la continuación del procedimiento, conlleva eliminar de hecho los previos informes que deben ser realizados en numerosas materias y que no pueden ser derogados materialmente con dicha disposición que se pretende, que además invade competencias ajenas.

En virtud de las alegaciones anteriores

SOLICITA

La retirada del presente Anteproyecto de Ley o, en su defecto, el mantenimiento de la exigencia de licencia urbanística en los supuestos recogidos en el artículo 151 de la vigente LSCM y, en particular, en los arriba considerados.

En cualquier caso, el cumplimiento de las estipulaciones contempladas en la DA 3ª del real Decreto 463/2020.

Fdo. Enrique Villalobos Juan