

Sentencia de la sala tercera de 14 de septiembre de 2026 (rec.9333/2024)

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.009/2026

Fecha de sentencia: 14/09/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 9333/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 30/06/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea

Procedencia: SECCION 2ª DE LA SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

Transcrito por: CGR

Nota:

R. CASACION núm.: 9333/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1009/2026

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Fernando Román García

D. Jose Luis Quesada Varea

D.^a María Consuelo Uris Lloret

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 14 de septiembre de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 9333/2024, interpuesto por el Procurador don Jorge Bartolomé Dobarro en representación de la «Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid "La Viña"», dirigida por el Letrado don Jesús-Enrique Guereta López de Lizaga, contra la *sentencia 495/2024, de 16 de octubre, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso 786/2022*, formulado contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 26 de abril de 2022 por el que se aprobó la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid.

Ha sido parte recurrida el Ayuntamiento de Madrid, representado y defendido por la Letrada del Ayuntamiento.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Quesada Varea.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el procedimiento ordinario núm. 786/2022, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó la sentencia 495/2024, de 16 de octubre*, cuyo fallo es el siguiente:

«Que desestimamos el recurso contencioso-administrativo en su día interpuesto por el Procurador don Marcelino Bartolomé Garretas en nombre y representación de la entidad «Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid "La Viña"», representada por el Procurador don Jorge Bartolomé Dobarro contra la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid publicado en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma de Madrid de 17 de mayo de 2022. (Artículo 16)»

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia se preparó recurso de casación por la representación procesal de la asociación recurrente, que la Sala de instancia tuvo por preparado por auto de fecha 10 de diciembre de 2024, ordenándose la remisión de las actuaciones al Tribunal Supremo con emplazamiento de las partes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la *Sección Primera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó auto de fecha 11 de septiembre de 2025* con la siguiente parte dispositiva:

«1.º) Admitir el recurso de casación n.º 9333/2024, preparado por la representación procesal de la Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid La Viña, contra la *sentencia n.º 495/2024 de 16 de octubre, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo (sección segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el procedimiento ordinario n.º 786/2022*.

2.º) Declarar que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia son las siguientes:

- Determinar si los procedimientos de las consultas urbanísticas deben estar sujetos a un plazo máximo para resolver ex *artículo 21.3 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*.

- Determinar si es conforme a Derecho el procedimiento establecido para las consultas urbanísticas sobre proyectos con soluciones prestacionales, regulado en el artículo 16 de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las mencionadas en el Razonamiento Jurídico Cuarto, *apartado 2, de este auto [artículos 21.3 y 47 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ; el artículo 11.1 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales; y el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público]».*

CUARTO.- La representación procesal de la «Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid 'La Viña'» interpuso el recurso mediante escrito de fecha 31 de octubre de 2025, en el que realizó las alegaciones que estimó conveniente y formuló esta solicitud:

«A LA SECCIÓN QUINTA DE LA SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO SOLICITO.- Que, teniendo por presentado en tiempo y forma este escrito y sus copias, acuerde tener por debidamente INTERPUESTO EL RECURSO DE CASACIÓN CONTRA LA SENTENCIA NÚM. 495 DE 16.10.2024 DE LA SECCIÓN SEGUNDA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, DICTADA EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO 786/2022 , y una vez practicados los emplazamientos, se eleven los autos y el expediente administrativo a los efectos oportunos».

QUINTO.- El Ayuntamiento de Madrid se opuso al recurso por escrito de fecha 9 de diciembre de 2025, en el que asimismo alegó los fundamentos que estimó oportuno y terminó suplicando a la Sala:

«[P]resentado este escrito, en tiempo y forma, se digne admitirlo, y tenga por cumplimentado el trámite referido formalizado en nombre y representación del Ayuntamiento de Madrid, y tras la tramitación procesal dicte sentencia por la que desestime íntegramente el recurso de casación formalizado de contrario, con expresa condena en costas a la parte recurrente.»

SEXTO.- Por providencia de 14 de mayo de 2026 se señaló para la votación y fallo del recurso el 30 de junio de 2026, lo que tuvo lugar en éste y en días posteriores.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación.

I.- En el presente recurso se suscita el problema de si es jurídicamente aceptable eximir de plazo el procedimiento de consultas urbanísticas sobre proyectos con soluciones prestacionales previsto en el artículo 16 de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, del Ayuntamiento de Madrid, reguladora de las Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas.

Dicho artículo 16 forma parte del Título I de la Ordenanza, dedicado a la información urbanística, que también incluye el informe de viabilidad urbanística, las consultas urbanísticas comunes, las cédulas urbanísticas, las consultas urbanísticas especiales y la alineación oficial. La consulta sobre soluciones prestacionales constituye uno de los medios de información cualificada comprendidos en su Capítulo II.

Conviene aclarar desde ahora que las soluciones prestacionales son aquellas soluciones alternativas adoptadas por el proyectista o el director de la obra que se apartan total o parcialmente de los documentos básicos del Código Técnico de la Edificación, pero ofrecen prestaciones al menos equivalentes en materia de seguridad estructural, seguridad en caso de incendio, seguridad de utilización y accesibilidad, higiene, salud y protección del medio ambiente, protección frente al ruido o ahorro de energía.

II.- Aunque el litigio afecta a un apartado del precepto que regula la consulta, debemos reproducir éste en su totalidad para evaluar las implicaciones de las actuaciones en él previstas:

«Artículo 16. Consulta urbanística sobre proyectos con soluciones prestacionales.

»1. La consulta urbanística sobre proyectos con soluciones prestacionales tiene por objeto posibilitar, si procede, la implantación de medidas alternativas mediante diseño basado en prestaciones, conforme a lo establecido en el *artículo 5.1.3 de la Parte I del Código Técnico de la Edificación* que, de conformidad con la ordenanza, sean objeto de control municipal a través de la licencia urbanística.

»2. Conforme a lo establecido en el *artículo 5.1.3. de la Parte I del Código Técnico de la Edificación*, la documentación deberá acreditar ante el órgano municipal competente, bajo la responsabilidad del proyectista o del director de obra y previa conformidad del promotor, que el diseño propuesto cumple las exigencias básicas porque sus prestaciones son, al menos, equivalentes a las que se obtendrían por la aplicación de los correspondientes Documentos Básicos del Código Técnico de la Edificación.

»3. La naturaleza del diseño prestacional requerirá que, desde la solicitud de la consulta hasta la validación final de las propuestas alternativas planteadas, el proyecto cuente con el consenso del órgano de control municipal, previo a su pronunciamiento, no estando sometida a plazos ni límite de requerimientos.

»4. La consulta deberá acompañarse del proyecto prestacional y la documentación establecida en el anexo III.12.

»5. En aquellos supuestos excepcionales en los que el órgano municipal competente lo estime necesario por la elevada complejidad, dificultad o especialización

de la propuesta, podrá proponer al solicitante de la consulta que aporte el informe, estudio o dictamen emitido, con objetividad e independencia, por una entidad u organismo de reconocido prestigio en la materia que confirmará, en su caso, la validez del diseño propuesto, sus discrepancias y/o cautelas adicionales. El dictamen de esta tercera parte no tendrá carácter vinculante.

»6. Cuando la propuesta recaiga sobre una edificación catalogada y puedan afectarse sus elementos protegidos, será preceptivo dictamen de la comisión competente en materia de protección del patrimonio histórico-artístico y natural municipal.

»7. La contestación a la consulta, con la aprobación de la solución concreta, tendrá los efectos establecidos en el artículo 15.1 y la misma no exime del deber de obtener la licencia urbanística correspondiente».

III.- La asociación empresarial de hostelería «La Viña» impugnó este precepto por establecer en el número 3 un plazo ilimitado para resolver la consulta y un número también ilimitado de requerimientos que puede dirigir la Administración al solicitante.

La Sala del Tribunal Superior desestimó el recurso porque, dicho muy resumidamente, consideró que esta modalidad de consulta responde a un procedimiento singular, de naturaleza consensuada, que persigue un diálogo entre los técnicos que elaboran el proyecto de edificación y los técnicos municipales con el propósito de alcanzar una solución no prevista en el Código Técnico de la Edificación. La consulta finaliza, no con un verdadero acto administrativo, sino con una contestación que tiene la naturaleza de informe técnico que no es vinculante para otorgar la licencia urbanística. Por tanto, la Sala estimó razonable que se autorice la formulación de sucesivos requerimientos a los técnicos del consultante y que no se prevea un plazo que, de establecerse, operaría en contra del interesado, y su incumplimiento no provocaría otra consecuencia que la posibilidad de exigir la contestación a la consulta y no la aprobación por silencio positivo de la solución propuesta.

Preparado el recurso de casación, fue admitido por la Sección Primera de esta Sala porque reputó de interés casacional determinar si dicho procedimiento debe someterse a plazo según lo previsto en el *artículo 21.3 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (LPACAP).

SEGUNDO.- Alegaciones de las partes.

I.- La asociación actora, en la interposición del recurso, reproduce el escrito de preparación sobre la infracción por la sentencia de instancia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y del propio Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de los que cita numerosas resoluciones.

Argumenta que la necesidad de sujetar a plazo el ejercicio por la Administración de sus potestades de intervención está declarada en las *SSTS 317/2019, de 12 de marzo (rec. 676/2018) y 438/2018, de 19 de marzo (rec. 2054/2017)*. Por el contrario, la Ordenanza somete a los interesados a un número indefinido de requerimientos y sin prever plazo alguno, por lo que tampoco pueden presentar los recursos que estimen conveniente en defensa de sus derechos ni ejercitar la acción para alcanzar una resolución expresa. La consecuencia de solicitar la licencia sin haberse resuelto la consulta conlleva su denegación, según la *sentencia*

581/2024 de la misma Sección de la Sala del Tribunal Superior.

Considera vulnerado el artículo 21.3 LPACAP, el cual ordena que todos los procedimientos tengan fijado un límite máximo para dictar resolución expresa.

Además, alega la infracción singularmente del principio de seguridad jurídica, en cuanto implica una prolongación indefinida de los procedimientos, así como los principios *pro actione*, jerarquía normativa que recoge el artículo 11.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, confianza legítima del artículo 3 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y los de buena fe, eficacia, y legalidad de la actuación administrativa.

II.- El Ayuntamiento recurrido insiste en la apreciación de la sentencia de instancia de que la naturaleza de estas consultas urbanísticas se aproxima más a la de un informe técnico que a la de un acto administrativo, por lo que carecen de contenido decisorio y no son susceptibles de recurso. En consecuencia, no existe silencio administrativo positivo ante la falta de resolución de la consulta. Por eso, las alegaciones de la recurrente relativas a la privación del derecho al recurso o al silencio administrativo carecen de fundamento legal.

Añade que la consulta prevista en el artículo impugnado constituye un supuesto singular y atípico, cuya finalidad es alcanzar un consenso Administración-interesado sobre un diseño que no se ajusta al Código Técnico de la Edificación pero cumple sus exigencias por equivalencia de prestaciones. El sometimiento a plazo equivaldría limitar la posibilidad misma de alcanzar el consenso necesario para la viabilidad de la solución prestacional propuesta. Perjudicaría al ciudadano porque de no alcanzarse el consenso en el plazo establecido, la Administración se vería obligada a rechazar la viabilidad de la solución objeto de la consulta, lo que precisamente trata de evitar la Ordenanza.

A su juicio, la jurisprudencia en que se apoya la recurrente se refiere a procedimientos administrativos ordinarios sobre los que pesa la obligación de resolver expresamente, y no a consultas urbanísticas de carácter técnico y voluntario sin efectos jurídicos directos, a las que no son aplicables los plazos del art. 21 LPACAP. La obligación de resolver recae sobre la resolución final del procedimiento que otorga o deniega la licencia, contra la que conserva el interesado la posibilidad de impugnarla sin merma de su derecho a la tutela judicial efectiva.

TERCERO.- Respuesta a la cuestión casacional.

I.- La consulta urbanística sobre proyectos con soluciones prestacionales es un instrumento de información al ciudadano, y con tal carácter está comprendida en el Título de la Ordenanza dedicado a la información urbanística.

La información urbanística constituye una «expresión sectorial del derecho general de consulta» (STC 164/2001, de 11 de julio), que apodera al interesado para «obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar» (artículo 53.1.f/ LPACAP). La regulación del derecho debe adicionarse con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, «normativa básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas» (STS 1575/2022, de 28 de noviembre, rec. 3190/2021, FJ 2).

En particular, en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, la información urbanística está concebida como un derecho de los ciudadanos, así como en normas autonómicas como la *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. Para la ley autonómica, forma parte de los principios rectores y fines de la ordenación urbanística (apartado d/ del artículo 3)*.

Por otro lado, la respuesta a la consulta, aun tratándose de un acto administrativo, no es autónomamente impugnabile ni condiciona el acto resolutorio de la Administración. La *STS de 27 de junio de 2008 (rec. 4235/2004)*, haciéndose eco de las *SSTS de 12 de marzo de 1996 (rec. 764/93)*, *28 de abril de 1999 (rec. 2591/1993)*, *3 de diciembre de 1999 (rec. 301/1995)*, *25 de noviembre de 2000 (rec. 7181/1997)*, *10 de abril de 2000 (rec. 8149/1994)* y *21 de diciembre de 2000 (rec. 8427/1995)*, declara:

«Según esta jurisprudencia, la información urbanística "responde a un trámite meramente informativo, sin contenido decisorio, y su contenido nunca es vinculante para la Administración, sin perjuicio de la responsabilidad en que puede incurrir por daños y perjuicios", o que "no se trata de un informe emitido en el curso de un procedimiento, menos aún de un informe que impidiera que en ese procedimiento se dictara la resolución pertinente, susceptible de ser impugnada por el administrado, sino la respuesta a una consulta urbanística, cuya naturaleza de acto no apto para su impugnación jurisdiccional ha sido reiteradamente declarado por esta Sala"».

II.- Sin embargo, la naturaleza de la consulta urbanística como trámite meramente informativo, sin contenido decisorio y no vinculante para la Administración, no justifica la ausencia de plazo.

El *Real Decreto legislativo 7/2015 prevé con alcance general que la información urbanística se halle sometida a plazo. Dentro de los derechos que configuran el estatuto básico del ciudadano, el apartado d) del artículo 5 reconoce el derecho a «ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora»*.

La propia Ordenanza recurrida también sigue este criterio, pues todos los instrumentos de información urbanística que contempla están sometidos a plazos concretos. Únicamente exime de plazo a la consulta del artículo 16.

Para la emisión del informe de viabilidad urbanística, el artículo 12.3 instaura el plazo de un mes desde la solicitud, ampliable por otro plazo igual, y para la consulta urbanística común el plazo de quince días (artículo 13.2). Para los medios de información cualificada se establecen igualmente plazos: un mes para la emisión de la cédula urbanística y para la consulta urbanística especial (artículos 14.4 y 15.3), y quince días para la información sobre alineación oficial (artículo 17.4).

De los medios cualificados, la consulta urbanística especial comparte con la consulta de soluciones prestacionales determinadas características. Ambas poseen un marcado cariz técnico, precisan la presentación de una propuesta por el consultante y las consecuencias de su resolución son idénticas a causa de la remisión del artículo 16.7 al artículo 15.1 relativo a la consulta especial. En ambos casos, el informe con que concluye la consulta debe aplicarse por el Ayuntamiento en el momento de emitir

la licencia, salvo que se aparte de ella de forma motivada. Aparentemente, no hay diferencias entre ambas consultas que respalden un tratamiento jurídico dispar sobre el plazo.

III.- La dimensión temporal del procedimiento administrativo es esencial. Liberar a uno de ellos de la sujeción a todo plazo afecta negativamente a principios esenciales del Derecho Administrativo y a los derechos del administrado.

Por un lado, conculca el principio de eficacia del *artículo 103 CE* y *3.1 LRJSP*, en cuanto este principio impone que los trámites y la duración del procedimiento administrativo sean los estrictamente necesarios para llegar al fin a que se encamina, sin demoras ni actuaciones superfluas o dilatorias. Ante una norma que emancipa de todo plazo a un procedimiento, el interesado se ve impedido de comprobar el cumplimiento de dicho principio y reaccionar mediante los recursos legales que procedan en caso de considerarlo vulnerado.

Y por otro lado, la supresión de plazo infringe los principios de celeridad o agilidad de los procedimientos del párrafo d) del citado artículo 3.1. Eximir al órgano administrativo de límite temporal admite indirectamente que dilate a su conveniencia la resolución.

Desde una perspectiva diferente, la solución adoptada en la Ordenanza también se opone al principio de buena administración.

El *artículo 41.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* reconoce el derecho de toda persona a que las autoridades públicas traten sus asuntos imparcial y equitativamente y «dentro de un plazo razonable». La fijación y cumplimiento del plazo se ha vinculado por el TJUE en numerosas sentencias con el principio de buena administración (*SSTJUE de 28 de julio de 2011, asuntos acumulados C-471/09 P a C-473/09 P*; 12 de mayo de 2022, asunto *C-430/20 P*; 22 de septiembre de 2022, *C-159/21*, y recientemente en *sentencia de 15 de enero de 2026, asunto C-588/24*).

Para nuestra jurisprudencia, la existencia de dicho principio puede inferirse de los *artículos 9.3 y 103 CE* y, ahora especialmente, del *artículo 3.1 LRJSP*. La *STS 1909/2017, de 5 de diciembre (rec. 1727/2016)*, puso de manifiesto:

«Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable».

Esta doctrina ha sido reiterada en las *SSTS 1853/2019, de 18 de diciembre (rec. 4442/2018)*, *1194/2020, de 22 de septiembre (rec. 5825/2018)*, *1309/2020, de 15 de octubre (rec. 1652/2019)*, *1312/2021, de 4 de noviembre (rec. 8325/2019)*, *1390/2023, de 3 de noviembre (rec. 1266/2022)*, y *458/2024, de 14 de marzo (rec. 3050/2022)*, entre otras.

Con evidencia, sustraer de todo plazo a un procedimiento administrativo, aun de carácter técnico y en cierta medida dialogado con el particular, no es coherente con los indicados principios.

IV.- Y tampoco lo es con el de seguridad jurídica que garantiza el *art. 9.3 CE* , como avala, entre otras muchas razones, la abundante jurisprudencia que asigna al plazo máximo de resolución de los procedimientos del artículo 21 LPACAP la condición de «garantía de seguridad jurídica» (*SSTS 438/2018, de 19 de marzo, rec. 2054/2017 ; 317/2019, de 12 de marzo, rec. 676/2018 ; 1094/2020, de 23 de julio, rec. 166/2019 , y 576/2026, de 7 de mayo, rec. 1890/2023*).

La ausencia de plazo y de límite de requerimientos que presenta la Ordenanza sume inevitablemente al ciudadano en lo que la *STC 150/1990, de 4 de octubre* (FJ 8) denomina una «incertidumbre razonablemente insuperable», opuesta a las más elementales exigencias del principio de seguridad jurídica.

La incertidumbre del interesado no se reduce a la legalidad urbanística de la solución prestacional propuesta, como razonablemente debe ser ante el ejercicio del derecho de consulta, sino que se extiende al momento en el que podrá contar con la información deseada, e incluso si llegará finalmente a recibirla. Tal indeterminación aboca al solicitante o bien a esperar *sine die* la respuesta de la Administración, lo que implica la paralización indefinida de la ejecución del proyecto constructivo con el daño económico que eso normalmente comporta; o bien a asumir el riesgo de pedir la licencia urbanística sobre una propuesta cuya viabilidad no ha sido avalada, renunciando de esta manera al derecho de información reconocido legalmente.

V.- Puesto que el procedimiento para resolver la consulta urbanística tiene naturaleza administrativa, resultan de aplicación las normas del procedimiento administrativo común que definen la estructura general del procedimiento, como es la sumisión a plazo y su duración (*STC 55/2018, de 24 de mayo* , FJ 4, y las muchas que cita).

El artículo 21 LPACAP sujeta a plazo, sin excepciones, todos los procedimientos administrativos. La disposición normativa que suprime esta exigencia para un procedimiento determinado transgrede dicha regla general y desatiende el principio de jerarquía normativa del *artículo 11.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales -precepto que el auto de admisión consideró objeto de interpretación-*, así como de los *artículos 47.2 y 128.3 LPACAP y 9.3 CE* .

Atendiendo a la obligación de respetar los términos y plazos que impone el artículo 29 LPACAP y el carácter subsidiario del concreto plazo previsto en el apartado 3 del artículo 21, debe considerarse que el plazo para dar respuesta a la consulta del artículo 16 de la Ordenanza es de tres meses, a falta de otra válida previsión normativa.

Ante las circunstancias señaladas, creemos que no requieren un estudio pormenorizado las vulneraciones de los otros principios que invoca en su apoyo la recurrente. La situación de incertidumbre del ciudadano y la falta de fijación de plazo para resolver tienen incidencia en la confianza legítima, el principio *pro actione*, y otros postulados generales de nuestro ordenamiento jurídico.

VI.- Las objeciones de la Sala de instancia y del Ayuntamiento recurrido al establecimiento de un plazo no bastan para justificar una medida de tal alcance.

En primer lugar, de la lectura del artículo 16 de la Ordenanza no se deduce con toda la claridad que regule un procedimiento estrictamente consensuado o

convencional. No parece que las actuaciones a que se refiere estén destinadas a negociar libremente un acuerdo, sino a que los técnicos municipales diluciden si la propuesta edificatoria se acomoda o no a la normativa aplicable por ser coincidentes sus prestaciones, y, en caso positivo, dar su conformidad a la propuesta, que es lo propio de las consultas urbanísticas, con las modificaciones o especificaciones convenientes. La resolución se sigue aproximando más a un acto de verificación que a un pacto.

Es posible que la formulación de la consulta origine el diálogo entre los técnicos que elaboran el proyecto de edificación y los técnicos municipales para obtener una solución no prevista en el Código Técnico de la Edificación, como dice la sentencia recurrida. Pero esto no justifica exonerar a la Administración de la obligación de someterse a un plazo predeterminado.

Segundo, la complejidad técnica que entraña la consulta urbanística sobre proyectos con soluciones prestacionales y las actuaciones que prevé, así como el posible intercambio técnico de propuestas, pueden exigir una inversión temporal más dilatada que el resto de consultas. Pero para satisfacer esta necesidad no es preciso eliminar el plazo de resolución cuando el Ayuntamiento cuenta con otros medios legales para garantizarla, como fijar una duración superior, dentro de los límites del artículo 21 y, si es preciso, acudir a la suspensión del plazo para resolver que admite el artículo 22 LPACAP.

Tercero, la fijación de un plazo no es determinante de que la falta de resolución produzca sin más los efectos del silencio administrativo, pues, como hemos dicho, no estamos ante una resolución decisoria propiamente dicha. Pero sí permitirá al ciudadano formarse una idea del tiempo en que obtendrá la respuesta y, en otro caso, acudir a los Tribunales con este fin.

Lograr una sentencia que obligue al Ayuntamiento a pronunciarse sobre la consulta es un recurso del interesado que ha sido minusvalorado en la sentencia de instancia. Esta Sala considera que conocer el criterio técnico del Ayuntamiento puede ser muy relevante, si no concluyente, para tomar determinadas decisiones en relación con el proyecto para el que luego se solicita la licencia. En ello se fundamenta precisamente la existencia de las consultas urbanísticas. Por tanto, el ejercicio de una acción judicial con esta sola finalidad no es superfluo.

Además, la existencia de plazo cercenará la desproporcionada potestad de someter al solicitante a un número indefinido de requerimientos, previsión ésta que, sin mayor explicación, atenta igualmente contra los principios generales que hemos examinado. La sucesión ilimitada de trámites también es incompatible con el principio de seguridad jurídica, como en otro ámbito ha observado el Tribunal Constitucional (*STC 185/1990, de 15 de noviembre* , FJ 4, reproducida en la *STC 112/2019, de 3 de octubre* , FJ 3.d).

VII.- De la anterior exposición puede extraerse la respuesta de la Sala a las cuestiones casacionales:

Primero, los procedimientos de las consultas urbanísticas deben estar sujetos a un plazo máximo para resolver en aplicación de la regla del artículo 21 LPACAP, común a todos los procedimientos administrativos.

Segundo, no es conforme a Derecho el procedimiento regulado en el artículo

16 de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, en cuanto exime a la Administración de todo plazo de resolución y de límite de requerimientos al interesado.

CUARTO.- Resolución del caso concreto.

La disparidad de criterio entre la Sala de instancia y esta Sala del Tribunal Supremo conduce a estimar el recurso de casación y, en consecuencia, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la aquí recurrente.

Aunque ésta, en el suplico del escrito de demanda, solicitó en la instancia la declaración de nulidad del apartado 3 del artículo 16 de la Ordenanza, en realidad dedujo la impugnación contra la exención de plazo en responder a la consulta y la falta de límite de los requerimientos que el Ayuntamiento puede dirigir al interesado. Por tanto, para satisfacer plenamente esta pretensión es suficiente con suprimir la expresión «no estando sometida a plazos ni límite de requerimientos» contenida al final de dicho apartado 3.

QUINTO.- Costas procesales.

De acuerdo con el *artículo 93.4 LJCA* , no procede imponer las costas de este recurso.

Sobre las ocasionadas en primera instancia, la diferencia de criterios entre esta Sala y el Tribunal Superior de Madrid es prueba de que el asunto presenta serias dudas de Derecho, lo que exime de la condena en costas conforme al *artículo 139.1 de la citada ley procesal* .

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

PRIMERO.- Establecer la doctrina casacional del apartado VII del fundamento de Derecho tercero de esta sentencia.

SEGUNDO.- Estimar el recurso de casación interpuesto por la «Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid "La Viña"» contra la *sentencia 495/2024, de 16 de octubre, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso 786/2022* , que casamos.

TERCERO.- Estimar el recurso contencioso-administrativo formulado por dicha recurrente contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 26 de abril de 2022, por el que se aprobó la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, y, en consecuencia, anular dicho Acuerdo en el único sentido de suprimir del número 3 del artículo 16 de la Ordenanza la expresión: «no estando sometida a plazos ni límite de requerimientos».

CUARTO.- No imponer las costas procesales de este recurso ni de la primera instancia.

QUINTO.- Acordar la publicación de la presente sentencia en el periódico oficial en que fue publicada la disposición parcialmente anulada conforme al *artículo 107 LJCA* .

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.