



Roj: **STSJ M 7854/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:7854**

Id Cendoj: **28079330022023100349**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **29/06/2023**

Nº de Recurso: **811/2022**

Nº de Resolución: **363/2023**

Procedimiento: **Recurso de apelación**

Ponente: **MARIA SOLEDAD GAMO SERRANO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33010280

NIG: 28.079.00.3-2020/0003527

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

A.P. Núm. 811/2022

SENTENCIA N° 363 /2023

Ilustrísimos señores:

Presidente:

D. José Daniel Sanz Heredero

Magistrados:

D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez

D^a. María de la Soledad Gamo Serrano

En la villa de Madrid, a veintinueve de junio de dos mil veintitrés.

Visto por la Sección 2^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por los Ilmos. Magistrados referenciados al margen, el recurso de apelación núm. 811/2022, interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Madrid, representado y defendido por Letrada Consistorial, contra la Sentencia dictada en fecha 13 de julio de 2022 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 33 de Madrid en el procedimiento ordinario núm. 81/2020, figurando como parte apelada Cervegestión, S.L., no personada ante esta Sala.

Ha sido Magistrada ponente la Ilma. Sra. D^a. María de la Soledad Gamo Serrano, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- En fecha 13 de julio de 2022 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 33 de Madrid dictó Sentencia en el procedimiento ordinario núm. 81/2020 por la que vino a estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Cervegestión, S.L. contra la resolución de la Gerente de la Agencia de



Actividades del Excmo. Ayuntamiento de Madrid de fecha 7 de noviembre de 2019, desestimatoria del recurso de reposición entablado frente a la dictada el 6 de abril de 2018.

Segundo.- Contra la mencionada resolución judicial el Excmo. Ayuntamiento de Madrid interpuso, en tiempo y forma, recurso de apelación en base a las alegaciones que se hacen constar en el escrito de recurso, las cuales se tienen por reproducidas en aras a la brevedad.

Tercero.- Cervegestión, S.L., a través de su representación procesal, formuló oposición al recurso de apelación presentado por la Administración demandada interesando su desestimación por las razones vertidas en el correspondiente escrito, que se tienen igualmente por reproducidas.

Cuarto.- Elevados los autos y el expediente administrativo, en unión de los escritos presentados, a esta Sala de lo Contencioso-Administrativo y personadas la Administración apelante en legal forma sin solicitar vista, conclusiones o prueba, se señaló para votación y fallo, lo que se llevó a efecto el 15 de junio de 2023.

A los que son de aplicación los consecuentes,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Es objeto del presente recurso de apelación la Sentencia dictada el 13 de julio de 2022 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 33 de Madrid en los autos de procedimiento ordinario 81/2020, en los que se venía a impugnar la resolución de la Gerente de la Agencia de Actividades del Excmo. Ayuntamiento de Madrid de fecha 7 de noviembre de 2019, desestimatoria del recurso de reposición entablado frente a la dictada el 6 de abril de 2018, que declara la pérdida de efectos de la declaración responsable presentada por Cervegestión, S.L. para la realización de obras de reestructuración y acondicionamiento en el inmueble sito en la CALLE000 , núm. NUM000 , de esta capital.

Se sustenta el pronunciamiento estimatorio combatido en esta segunda instancia, en síntesis, previa exposición de las posiciones contrapuestas de los litigantes y de la normativa aplicable a las declaraciones responsables, actuaciones municipales de comprobación y declaración de pérdida de eficacia, en las siguientes consideraciones: en este caso la Administración municipal resuelve acordar la pérdida de efectos de la declaración responsable en virtud del informe desfavorable de los Servicios Técnicos de la Agencia de Actividades de 22 de octubre de 2019 por la existencia de una deficiencia de carácter esencial consistente en el incumplimiento del artículo 7.5.4 del PGOU de 1997 (ausencia de informe favorable a la exención de plazas de aparcamiento del edificio sobre el que se pretendía implantar la actividad); como regla general cuando la Administración dicta actos administrativos favorables al ciudadano estará prisionera de su contenido, salvo recurso de tercero o activación de las vías de revisión de oficio, constituyendo la doctrina de los actos propios un principio general que se construye en torno al principio de buena fe que consagra el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Sector Público y que impone la exigencia de observar, dentro del tráfico jurídico, un comportamiento coherente cuando se trate de actos inequívocos en el sentido de crear, modificar, extinguir o esclarecer una determinada situación jurídica afectante a su autor; en este caso la recurrente cumplió con las exigencias municipales y aportó la documentación requerida tanto en el artículo 17 de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas como al momento de subsanación de deficiencias tras la inspección, por lo que carece de toda lógica que se emita resolución de ineficacia de la declaración responsable, que había sido previamente declarada eficaz y sobre la base de la ausencia de un informe técnico urbanístico que correspondía emitir al propio Ayuntamiento y no había sido requerido con anterioridad, a lo que se añade que, de acuerdo con las consultas urbanísticas 10/02 de Coordinación Territorial y 84/09 de la Comisión de seguimiento e interpretación de la OMTLU es posible la exoneración de la dotación de plazas de garaje en casos como el presente, en que el propio Ayuntamiento conoce que dicho uso es inviable.

Segundo.- Frente a dicha Sentencia se alza en esta apelación la Letrada del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, aduciendo, resumidamente: que tras la presentación de la declaración responsable y realización de visita de comprobación material por los técnicos municipales se verificó la existencia de deficiencias, emitiéndose el informe técnico desfavorable que sirvió de base a la resolución de ineficacia o pérdida de efectos recurrida por detectarse deficiencia esencial consistente en que la ampliación del local en la planta sótano, cuya legalización se pretende, está ocupando el espacio destinado a la dotación de garaje aparcamiento del edificio residencial de la CALLE001 núm. NUM001 , como consta en la licencia de construcción del edificio, lo que contraviene el punto 3 del artículo 7.5.4 del Plan General de Ordenación Urbana, que establece que no se podrá cambiar el uso de los espacios destinados a albergar la dotación de plazas de aparcamiento, por lo que la actuación pretendida constituye un incumplimiento en materia urbanística no subsanable por incompatibilidad de uso; que, por consiguiente, la resolución administrativa impugnada es conforme con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ordenanza de Apertura de Actividades Económicas aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 28 de febrero de 2014, siendo incierto que, como se manifestaba en la declaración responsable, el interesado



cumplía toda la normativa de aplicación, al no disponer de informe favorable que permitiera la exención de plazas de aparcamiento, sin que el hecho de que se trate de informe que deba emitir el propio Ayuntamiento y de que el nuevo uso sea susceptible de exención pueda invalidar la actuación de la Administración, que actúa, además, en esta materia a través de distintos órganos que no pueden invadir las competencias de otros órganos u organismos.

Tercero.- A la pretensión revocatoria deducida en esta segunda instancia opone Cervegestión, S.L., a través de su representación procesal: que la Sentencia apelada valoró que el Ayuntamiento está obligado por la doctrina de los actos propios, sin poder emitir informe favorable a la declaración responsable, de carácter inequívocamente favorecedor al solicitante y tras verificar dos inspecciones "in situ" del local afectado y realizar requerimientos de aporte de toda la documentación que entendió que faltaba para, tras todo ello, cambiar de criterio y oponerse a lo solicitado con la excusa de que faltaba un informe que el propio Ayuntamiento debió emitir; que, como se hizo ver al Ayuntamiento en el recurso de reposición, la construcción del edificio descrito en la licencia de 1970 no se ajustó a la misma, siendo construido el local dibujado en el plano que se dedicaría a garaje tan estrecho y angosto que nunca se pudo utilizar para ese uso, dedicándose durante los siguientes cuarenta años a almacén, que es el uso que consta en la fecha catastral del local, autorizando el cambio de uso el artículo 7.5.8 del Plan General (lo que, de hecho, reconoció el Ayuntamiento en la resolución desestimatoria de dicho recurso, cambiando nuevamente el inicial criterio de la prohibición de cambio de usos de los espacios destinados a albergar la dotación de plazas de aparcamiento); y que los informes de sentido opuesto son suscritos por los mismos técnicos pertenecientes a la Agencia de Actividades, por lo que no se trata de una cuestión de independencia de criterios sino de incoherencia administrativa.

Cuarto.- El análisis de las cuestiones suscitadas en esta segunda instancia hace conveniente partir de los siguientes antecedentes fácticos resultantes del expediente administrativo, cuya copia obra en los autos elevados a esta Sala:

a) En fecha 15 de junio de 2015 Cervegestión, S.L. presentó declaración responsable para la legalización de obras de reestructuración y acondicionamiento ejecutadas en el inmueble sito en la CALLE000 núm. NUM000 , acompañando el correspondiente Proyecto técnico (folios 1 al 71 del expediente NUM002) en el que se expone que la obras -realizadas hace más de doce años- consistieron en la ampliación de la superficie del local destinado a Bar- Restaurante por incorporación al establecimiento del sótano existente en la CALLE001 núm. NUM001 , cuyo Plano de distribución aparece adjunto al referido Proyecto.

b) Con ocasión de la presentación de la declaración responsable fueron giradas dos visitas de inspección al local en fechas 2 de octubre y 26 de noviembre de 2015 (folios 185 y 187 del expediente administrativo, de cuyas actas respectivas resulta que fue objeto de la actuación inspectora tanto la planta baja como la planta sótano del local), en las que no se hace constar la concurrencia de deficiencia alguna de carácter esencial, limitándose los inspectores actuantes a requerir la aportación de cierta documentación adicional - que no guarda relación alguna con la dotación de aparcamientos-, lo que fue oportunamente verificado por la interesada, emitiéndose el 1 de febrero de 2016 informe técnico en el que, bajo el título "Informe Técnico de Eficacia", se concluye que la referida declaración reunía los requisitos de carácter esencial establecidos en los artículos 16 y 17 de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid de 28 de febrero de 2014, que la actuación descrita está incluida entre las susceptibles de ser amparadas por mera declaración responsable y en la admisibilidad tanto del uso solicitado como de las obras de reestructuración y acondicionamiento objeto de la declaración (folio 184 del expediente).

c) El 3 de febrero de 2016 vuelve a emitirse informe por los mismos técnicos municipales que suscribieron el informe de eficacia dos días antes, esta vez de sentido desfavorable, en el que, con mención de las visitas de inspección verificadas los días 2 de octubre y 26 de noviembre de 2015, se concluye en que la actuación pretendida constituye un incumplimiento en materia urbanística no subsanable por incompatibilidad de uso, habiéndose detectado, como deficiencia de carácter esencial, que "La ampliación del local en planta sótano, cuya legalización se pretende, está ocupando el espacio destinado a la dotación de garaje aparcamiento del edificio residencial de la CALLE001 número NUM001 , como consta en la licencia de construcción del edificio", lo que "contraviene el punto 3 del artículo 7.5.4 del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, que establece que no se podrá cambiar el uso de los espacios destinados a albergar la dotación de plazas de aparcamiento" (folio 190), consideraciones que se reiteran en el ulterior informe técnico de 22 de octubre de 2019, emitido con ocasión del recurso de reposición formalizado en la vía administrativa previa contra el acuerdo de ineficacia (folio 10 del expediente NUM003), con la matización de que la inviabilidad urbanística del uso derivaba de la falta de previa obtención por la interesada de informe favorable de los servicios municipales que permitiera la exención de plazas de aparcamiento del edificio sobre el que se pretendía implantar la actividad.



d) Con base en el segundo informe técnico de los que se han citado en los apartados precedentes fue dictada la resolución de 21 de marzo de 2018 por la que se declara la pérdida de efectos de la declaración responsable.

Quinto.- La legislación estatal básica reguladora del régimen de la Administración local prevé concretos mecanismos de intervención de las Corporaciones Locales en la esfera de libertad individual de los administrados, incluyendo, por lo que aquí interesa, el sometimiento de ciertos actos, usos o actividades de aquellos al control administrativo -previo y, en su caso, posterior al inicio de la actividad- al efecto de verificar el cumplimiento de la normativa aplicable.

En tal sentido el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 establece que " *La apertura de establecimientos industriales y mercantiles podrá sujetarse a los medios de intervención municipal, en los términos previstos en la legislación básica en materia de régimen local y en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*" y el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local incluye entre los posibles medios de intervención de la actividades de los ciudadanos por parte de las Entidades locales: el sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo; el sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable; y el sometimiento a control posterior al inicio de la actividad.

La actual redacción del precepto proviene de la reforma operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que incorporando, parcialmente, al Derecho español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, pretende fomentar una aplicación generalizada de sus principios con objeto de impulsar una mejora global del marco regulatorio del sector servicios, para así obtener ganancias de eficiencia, productividad y empleo en los sectores implicados, además de un incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos, reduciendo las trabas que restringen injustificadamente el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, al tiempo que se refuerzan las garantías de los consumidores y usuarios de los servicios, al obligar a los prestadores respectivos a actuar con transparencia tanto respecto a la información que deben proveer como en materia de reclamaciones.

A los anteriores efectos y entre otras innovaciones, se suprimen o eliminan regímenes de autorización hasta entonces contemplados en ciertas normas sectoriales bien para autorizar el ejercicio de la actividad sin sujeción a requisito previo o posterior alguno, declarándola libre -sin perjuicio, claro está, de las potestades de control que corresponden a la Administración en el desarrollo por los particulares de sus actividades-, bien para sustituir tal clase de intervención administrativa por la declaración responsable o la mera comunicación a la Administración por parte del interesado.

Avanzando un paso más en la liberalización del ejercicio de actividades el régimen de control *ex post* pasa a ser el general, como resulta *a contrario* de lo dispuesto en el artículo 84 bis, añadido por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de conformidad con el cual " (...) *con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo*", a salvo de los concretos supuestos de excepción que contempla el aludido precepto legal, con fundamento en la concurrencia de razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente o de la limitación del número de operadores en el mercado derivada de la existencia de ciertos impedimentos de carácter objetivo, lo que se justifica desde la consideración, expuesta en el Preámbulo de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, de que las cargas administrativas constituyen en algunos casos obstáculos que no son necesarios ni proporcionados y cuyos objetivos pueden alcanzarse mediante procedimientos de control que no retrasen ni paralicen el desarrollo de la actividad, resultando especialmente gravosas determinadas licencias cuyos procedimientos impiden el ejercicio de la actividad hasta mucho tiempo después de haber acometido las inversiones iniciales.

Sexto.- Por lo que concierne al concepto y efectos propios de las declaraciones responsables el artículo 84 de la Ley 7/1985 remite a lo dispuesto en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, remisión que debe entenderse referida en la actualidad al artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de conformidad con el cual " *A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio*".



Los efectos de la declaración responsable son plenos desde que se produce su presentación en el registro del órgano competente, como se encarga de especificar el artículo 69.3 de la Ley 39/2015, permitiendo desde ese mismo momento el reconocimiento o ejercicio de un derecho o el inicio de la actividad, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas, comprobación que debe entenderse en el sentido de una comprobación material y no meramente formal y a la que se refiere el artículo 84 ter de la Ley 7/1985, de conformidad con el cual " *Cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, las Entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial*".

Este es el caso de las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid, cuya Disposición adicional novena impone a los Ayuntamientos llevar a cabo una comprobación (material) de que las instalaciones se ajustan al proyecto presentado, comprobación que debe realizarse en el plazo máximo de un mes desde la comunicación al Ente local de la finalización de las obras o de la finalización de las medidas correctoras o de la realización de la declaración responsable del solicitante y que se plasmará en una resolución expresa del órgano competente que constituye, en el supuesto de ser positiva, la licencia de funcionamiento, en tanto que, de no dictarse resolución o incumplir el Consistorio sus obligaciones de comprobación legal y reglamentariamente impuestas el interesado podrá seguir continuando con la actividad cuyo ejercicio posibilitó la presentación de la declaración responsable, como establece el artículo 8.3 de la Ley 17/1997, de conformidad con el cual " *Transcurrido el plazo señalado en el apartado anterior sin que se haya verificado la comprobación, los establecimientos podrán iniciar su actividad previa comunicación al Ayuntamiento de esta circunstancia*".

La Ley 2/2012, de 12 de junio, de dinamización de actividad comercial en la Comunidad de Madrid, en cambio, por lo que hace a la verificación, inspección y control posterior a la presentación de la declaración responsable o de la comunicación previa por parte de los Ayuntamientos en los supuestos contemplados en la referida Ley, se remite genéricamente a las previsiones contenidas en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid y a las respectivas Ordenanzas municipales (Disposición adicional novena).

La materia es enormemente casuística y habrá que estar, en consecuencia, a las concretas previsiones legales y reglamentarias aplicables al tipo de actividad que pretende desarrollarse.

En cualquier caso lo que nos interesa destacar ahora es que la posibilidad efectiva del desarrollo de la actividad en cuestión queda siempre supeditada al cumplimiento de la legalidad vigente y a su adecuación a lo manifestado en la declaración responsable y, en tal sentido, el artículo 69.4 de la Ley 39/2015 es claro cuando preceptúa que " *La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar*".

Para completar el análisis del régimen jurídico propio de las declaraciones responsables resta por significar que, a diferencia de lo que acontece en aquellos supuestos en los que se trata de actos, usos o actividades sometidos al régimen de intervención consistente en la previa obtención de autorización o licencia, en los que el control por parte de la Administración se despliega *ex ante* -sin perjuicio, claro está, de las ulteriores facultades de intervención durante la ejecución de las obras o el desarrollo de la actividad que la Administración puede ejercer siempre en orden al aseguramiento del cumplimiento de la legalidad urbanística y/o de los requisitos en cada caso exigidos por la normativa sectorial aplicable, en los términos que luego veremos- y en los que existe, además, un acto expreso que opera a modo de título habilitante cuando, como aquí acontece, la intervención municipal se encauza por la vía de la presentación de una declaración responsable el control se efectúa *ex post* y su resultado no ha de plasmarse, necesariamente, en una resolución administrativa expresa, salvo que así lo exija su específica normativa legal o reglamentaria (este es el caso, precisamente, de la Ley 17/1997, como hemos visto), lo que tiene trascendental efecto en orden al régimen de la revisión de oficio, pues el acto de concesión de la licencia, como acto declarativo de derechos, solo puede ser dejado sin efecto por la Administración a través de la declaración de lesividad e impugnación ante los tribunales o por el procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos (artículos 106 y 107 de la Ley 39/2015), en tanto que el mecanismo de la revisión de oficio se revela como inadecuado cuando no existe, en puridad, acto administrativo alguno que pueda ser objeto de revisión.

Séptimo.- Descendiendo al caso concreto sometido a nuestra consideración, hay que estar a la regulación específica que, en cuanto al resultado de las labores de comprobación a que nos hemos referido en el



fundamento de derecho que antecede, se contiene en el artículo 19 de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid de 28 de febrero de 2014 -aquí aplicable por razones temporales-, precepto reglamentario que viene a establecer que " *El resultado de las actuaciones de comprobación podrá ser: a) Favorable: cuando la actividad se adecue a la documentación presentada y se ejerza de conformidad con lo establecido en la normativa de aplicación. Se acordará la terminación del procedimiento de comprobación, notificando dicha circunstancia al interesado; b) Condicionado: cuando se aprecie la existencia de deficiencias de carácter no esencial; c) Desfavorable: cuando la actividad o la documentación aportada presente deficiencias esenciales*", las cuales se definen en el artículo 20 de la misma Ordenanza como " *aquellas que impliquen un incumplimiento en materia urbanística no subsanable, como es la incompatibilidad del uso, o aquellas cuya afección a la seguridad o al medio ambiente generan un grave riesgo que determina la imposibilidad de iniciar o continuar el ejercicio de la actividad*", en tanto que para el caso de detectarse deficiencias de carácter no esencial el artículo 21 de la Ordenanza aludida impone al Ayuntamiento efectuar el correspondiente requerimiento de subsanación, que no afectará a la eficacia de la declaración responsable, de forma que el interesado podrá continuar ejerciendo la actividad durante el plazo concedido a los anteriores efectos.

Así las cosas, habiéndose emitido informe favorable tras la ultimación de las labores de comprobación la Administración tuvo que acordar, necesariamente y a la vista de los efectos que la propia normativa reglamentaria asigna a tal clase de informes, la terminación del procedimiento de comprobación, sin ser dable la emisión de nuevo informe de contenido opuesto al anterior por los mismos técnicos y en base a idénticas circunstancias fácticas y documentación aportada cuando, además, no existe causa alguna aparente que justifique tan radical cambio de criterio, que no aparece mínimamente justificado en el informe desfavorable de 3 de febrero de 2016.

Ultimada la comprobación formal y material que precedió a la emisión del informe favorable a que venimos haciendo mención las potestades de inspección y control por parte de la Administración Pública quedan circunscritas a aquellas circunstancias que pudieran sobrevenir en el desarrollo de la actividad de que se trate. Y es que, como tuvimos ocasión de poner de manifiesto en nuestra Sentencia de 6 de febrero de 2020 (apelación 913/2018) -con concreta referencia a las comunicaciones previas, pero cuya argumentación resulta obviamente extrapolable a las declaraciones responsables- no cabe asimilar conceptualmente las voces "comprobación" e "inspección", al tener distinto alcance y naturaleza, pues " *La facultad de comprobación, al igual que en las licencias, ha de tenerse por una forma evolucionada de intervención de la actuación de los ciudadanos, que si en la licencia opera "a priori" en la actuación comunicada lo hace "a posteriori". La intervención de "comprobación" no alza una prohibición legal de ejercicio de un derecho, sino que comprueba que el efectivo ejercicio del derecho (por ejemplo, realización de una actividad empresarial, profesional o de servicio) se acomoda al ordenamiento jurídico aplicable a efectos de consentirla, o, de no ajustarse, paralizarla, exigir adaptaciones o, incluso, restituir la situación jurídica al momento previo al inicio de la actividad*", en tanto que " *La funcionalidad de la inspección, por el contrario, no es una intervención de la actividad de un particular a efectos de consentirla, sino la de vigilancia de esa actividad cuando ya se ejerce, y que culmina, en su caso, con actos sancionadores. Esto es, a través de las facultades de inspección la Administración procede a constatar si el ejercicio de la concreta actividad se corresponde o no con la descripción realizada en la comunicación previa, procediendo en caso contrario a la imposición de la correspondiente sanción o incluso a revocar la licencia que a través de la comunicación se entienda otorgada*". Consecuentemente con todo ello, termina aseverando la Sentencia citada " *(...) los procedimientos a seguir en caso de comprobación o de inspección son diferentes porque las funciones de comprobación e inspección son distintas, compatibles e independientes*".

Y es que, como exponíamos en nuestra Sentencia de 30 de junio de 2021 (apelación 121/2020) para idéntico supuesto en que se había producido un cambio de criterio por parte del técnico informante, " *De no acogerse la anterior interpretación, restringiendo las potestades de intervención administrativa de actividades objeto de declaraciones responsables ya comprobadas a la inspección y control de la adecuación al ordenamiento de las condiciones en que la actividad implantada viene desarrollándose, sin poder hacerse extensiva a los requisitos o presupuestos legal y reglamentariamente exigidos para su inicio, implantación o comienzo, habría que llegar a la conclusión de que en estos supuestos de actividades sujetas al régimen de comunicación previa o declaración responsable -lo cual, hay que destacar, viene impuesto al interesado en no pocas ocasiones por la propia normativa y no queda a la mera voluntad de aquel- la Administración puede llevar a efecto de forma ilimitada, material y/o temporalmente, sus potestades de comprobación material y formal, incidiendo nuevamente en aspectos que ya han superado con resultado favorable esas labores de comprobación y haciendo de peor condición a los titulares de las correspondientes actividades frente a quienes, por tratarse de usos, actos o actividades sujetos al régimen del control previo por vía de la licencia o autorización municipal (control que no difiere en absoluto, en cuanto a su contenido y alcance, del procedente cuando de declaraciones responsables o comunicaciones previas se trata) sí disponen de un acto expreso que ya no es dable revocar sin acudir a los*



procedimientos de revisión legalmente establecidos, sin existir entre una y otra clase de régimen de intervención diferencias que justifiquen semejante tratamiento desigualitario desde la perspectiva concreta que nos ocupa de la materialización de las potestades de comprobación, inspección y control por parte de la Administración Pública".

A lo que habríamos de añadir aquí que, supuesta la posibilidad de obtención de una exención de la dotación obligatoria de plazas de aparcamiento, no nos encontraríamos ante una deficiencia de carácter esencial, por lo que tuvo que verificarse requerimiento de subsanación previo a la resolución o acuerdo de pérdida de efectos de la declaración responsable combatida en la instancia.

Octavo.- Las consideraciones que anteceden comportan, necesariamente, la desestimación del recurso de apelación interpuesto, con imposición a la Administración apelante de las costas procesales de la segunda instancia, en ausencia de circunstancias que justifiquen lo contrario y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de nuestra Ley jurisdiccional, si bien la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado cuarto del mismo Cuerpo legal, señala 2.000 euros (más el I.V.A. correspondiente) como cuantía máxima, por todos los conceptos enumerados en el art. 241.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en atención a la naturaleza y complejidad del asunto, la cuantía del presente recurso y la actuación profesional desarrollada.

Por todo lo cual y vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que debemos DESESTIMAR y DESESTIMAMOS el recurso de apelación interpuesto por el Excmo. AYUNTAMIENTO DE MADRID, representado por Letrada Consistorial, contra la Sentencia dictada el 13 de julio de 2022 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 33 de Madrid, confirmando la resolución apelada e imponiendo al Ayuntamiento recurrente las costas procesales de esta segunda instancia, con el límite máximo indicado en el último de los fundamentos de derecho de la presente Sentencia.

Notifíquese esta Sentencia a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sean relevantes y determinantes del fallo impugnado o ante una Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con la composición que determina el artículo 86.3 de la Ley jurisdiccional si el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma, recurso que habrá de prepararse ante esta misma Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la presente Sentencia mediante escrito que reúna los requisitos expresados en el artículo 89.2 del mismo Cuerpo legal y previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la ley Orgánica del Poder Judicial, que habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2612-0000-85-0811-22 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo concepto del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio literal a los autos de que dimana, con inclusión del original en el Libro de Sentencias, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.