



Revista Galega de Administración Pública, EGAP  
Núm. 62\_julio-diciembre 2021 | pp. 297-317  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/regap.v0i62.4859>  
© Alejandro Ramón Antelo Martínez  
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371  
Recibido: 02/11/2021 | Aceptado: 16/12/2021

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

Entidades de certificación,  
entidades de colaboración  
e simplificación  
administrativa en Galicia

## Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia

Certification entities,  
collaboration entities  
and administrative  
simplification in Galicia

62 Regap

Regap



ESTUDIOS

ALEJANDRO RAMÓN ANTELO MARTÍNEZ

Doctor en Derecho

Secretario de Administración Local. Categoría superior  
Ayuntamiento de Neda (Galicia, España)

[alejandro.antelo@neda.gal](mailto:alejandro.antelo@neda.gal)

**Resumo:** As entidades de certificación de conformidade municipal, creadas pola Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia, a prol do mandato de simplificación de procedementos contido na Directiva de servizos da Unión Europea, experimentaron cambios substanciais a partir da aprobación da Lei 9/2021, do 25 de febreiro, de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica de Galicia, a cal, pola súa vez, crea as entidades de colaboración ambiental. A ambas as dúas entidades dedica o seu obxecto este estudo, con atención aos seus antecedentes e á situación actual.

**Palabras clave:** Simplificación de procedementos, actividades empresariais, entidades certificadoras, entidades colaboradoras.

**Resumen:** Las entidades de certificación de conformidad municipal, creadas por la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, en aras del mandato de simplificación de procedimientos contenido en la Directiva de servicios de la Unión Europea, han experimen-

tado cambios sustanciales a partir de la aprobación de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia, la cual, a su vez, crea las entidades de colaboración ambiental. A ambas entidades dedica su objeto este estudio, con atención a sus antecedentes y a la situación actual.

**Palabras clave:** Simplificación de procedimientos, actividades empresariales, entidades certificadoras, entidades colaboradoras.

**Abstract:** The municipal compliance certification entities, created by Law 9/2013, of December 19, on entrepreneurship and the economic competitiveness of Galicia, for the sake of the mandate to simplify procedures contained in the Services Directive of the European Union, has undergone substantial changes since the approval of Law 9/2021, of February 25, on administrative simplification and support for the economic reactivation of Galicia, which, in turn, creates environmental collaboration entities. This study dedicates its object to both entities, with attention to their antecedents and the current situation.

**Key words:** Simplification of procedures, business activities, certifying entities, collaboration entities.

**SUMARIO:** 1 Preliminar: la Directiva de servicios en el origen. 2 Las entidades de certificación de conformidad municipal. 2.1 La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. 2.2 El Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, que aprueba el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos en Galicia. 2.3 La Ley 10/2017, de 27 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia. 3 La Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia. 3.1 Entidades de colaboración ambiental. 3.2 Nuevas funcionalidades de las entidades de certificación de conformidad municipal. 4 Reflexiones conclusivas.

## 1 Preliminar: la Directiva de servicios en el origen

Es posible afirmar que ninguna norma comunitaria ha incidido tanto, en los últimos tiempos, en el derecho administrativo económico de los Estados miembros de la Unión Europea como la Directiva de servicios<sup>1</sup> (Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la libre prestación de servicios en el mercado interior –frecuentemente aludida como Directiva Bolkestein–), pues no solamente “desde sus orígenes, la Unión Europea constituye una comunidad de Derecho”<sup>2</sup>, sino que autores como OTTO BACHOF o JÜRGEN SCHWARZE han llegado a afirmar que “el Derecho de la Comunidad Europea está compuesto por reglas de derecho administrativo y, sobre todo, de derecho administrativo económico”<sup>3</sup>.

La Directiva de servicios se aprueba con la finalidad de dar cumplimiento a los principios de “libertad de establecimiento” y de “libertad de prestación”, formulados

<sup>1</sup> Afirma, al respecto, MUÑOZ MACHADO, S., “Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 21, 2009, p. 3, que “nunca una directiva comunitaria había tenido tanta ambición regulatoria, ni había afectado de modo tan general a las prácticas administrativas enraizadas en los Estados miembros”.

<sup>2</sup> Cfr. CALONGE VELÁZQUEZ, A., “El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: un mecanismo de protección del Estado de Derecho. Análisis crítico de su contenido”, Guayo Castiella, Í. del y Fernández Carballal, A. (coords.), *Los desafíos del Derecho Público en el Siglo XXI. Libro conmemorativo del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2019, p. 129.

<sup>3</sup> Se cita a estos autores a través de CALONGE VELÁZQUEZ, A., “El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: un mecanismo de protección del Estado de Derecho. Análisis crítico de su contenido”, cit., p. 129; y de CALONGE VELÁZQUEZ, A., “El concepto de Administración Pública en la Unión Europea: Administración pública nacional y Administración pública comunitaria”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 19, 2010, p. 11.

respectivamente en los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y para la consecución de este ambicioso objetivo el principal instrumento que prevé consiste en la sustitución generalizada de la autorización como régimen prevalente de intervención en las actividades de servicios (art. 9.1.º).

Ahora bien, siendo este el núcleo central de la Directiva Bolkestein, la propia norma comunitaria arbitra otras medidas para alcanzar sus objetivos, de entre las cuales es ahora relevante al objeto de nuestro estudio la relativa a la “simplificación de los procedimientos”, respecto de la cual dice el artículo 5.1.º: “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”.

Es cierto que el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios es amplio<sup>4</sup>, como se pone de manifiesto en su considerando 33<sup>5</sup>, pero no ilimitado<sup>6</sup>, y también es contrastable que rápida y progresivamente sus postulados se han extendido a otros ámbitos competenciales de las administraciones públicas que inicialmente no entraban dentro de su objeto.

El método elegido por la Administración general del Estado para transponer la Directiva de servicios<sup>7</sup> ha consistido en lo que el Consejo de Estado<sup>8</sup> ha llamado transposición en dos niveles: en primer lugar, se ha procedido a aprobar una ley horizontal (“Ley paraguas” –Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio–) para incorporar al ordenamiento jurídico estatal los principios rectores de la norma europea; y con posterioridad,

Regap



ESTUDIOS

<sup>4</sup> Vid. al respecto PARICIO RALLO, E., “Cuestiones jurídicas sobre la aplicación de la Directiva de Servicios”, *Cuadernos de Derecho Local QDL*, n. 21, 2009, p. 140.

<sup>5</sup> “En la presente directiva, el concepto de «servicio» incluye actividades enormemente variadas y en constante evolución; entre ellas se cuentan las siguientes: servicios destinados a las empresas, como los servicios de asesoramiento sobre gestión, servicios de certificación y de ensayo, de mantenimiento, de mantenimiento de oficinas, servicios de publicidad o relacionados con la contratación de personal o los servicios de agentes comerciales. El concepto de servicio incluye también los servicios destinados tanto a las empresas como a los consumidores, como los servicios de asesoramiento jurídico o fiscal, los servicios relacionados con los inmuebles, como las agencias inmobiliarias, o con la construcción, incluidos los servicios de arquitectos, la distribución, la organización de ferias o el alquiler de vehículos y las agencias de viajes. Los servicios destinados a los consumidores quedan también incluidos, como los relacionados con el turismo, incluidos los guías turísticos, los servicios recreativos, los centros deportivos y los parques de atracciones, y, en la medida en que no estén excluidos del ámbito de aplicación de la directiva, los servicios a domicilio, como la ayuda a las personas de edad. Estas actividades pueden constituir al mismo tiempo servicios que requieren una proximidad entre prestador y destinatario, servicios que implican un desplazamiento del destinatario o del prestador y servicios que se pueden prestar a distancia, incluso a través de internet”.

<sup>6</sup> Así, el artículo 2.2.º de la directiva establece que no se aplicará a las actividades siguientes: los servicios no económicos de interés general; los servicios financieros; los servicios sanitarios; los servicios de seguridad privados; etc.

<sup>7</sup> Objeto de ciertas críticas doctrinales, como la realizada por PAREJO ALFONSO, L., “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 6, 2009, pp. 39-41, que ha considerado la Ley paraguas como una ley redundante e innecesaria, pues supone una reiteración de los mandatos y principios recogidos en la directiva de servicios; o la expuesta por URRUTIA LIBARONA, I., “Cuestiones competenciales derivadas del proceso de incorporación de la Directiva de Servicios”, Nogueira López, A. (dir.), *La Termita Bolkestein, Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, p. 55, que se llega a preguntar si resultaba necesaria la Ley paraguas, para concluir que “el efecto principal que se buscaba con la aprobación de la misma radica no tanto en la plena incorporación de la Directiva de servicios, cuanto en la voluntad del legislador de dirigir y condicionar el ulterior proceso de revisión normativa”.

<sup>8</sup> Dictamen 99/2009, de 18 de marzo.

aunque prácticamente de modo simultáneo, se aprobó una “Ley ómnibus” (Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009).

Esta Ley ómnibus ya adelanta, en el sentido expuesto, en qué medida los principios de la Directiva de servicios se pueden extender, desde los inicios de incorporación de esta norma europea al derecho interno, a ámbitos distintos de aquellos que constituyen su propio objeto. Es paradigma de ello la modificación que hace, en el ámbito local, del artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), para disponer (entre otras novedades) que “las entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: c) sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido 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”; precepto este último de la Ley 30/1992 que, introducido igualmente por la “Ley ómnibus”, definía y determinaba, con carácter general para todas las administraciones públicas, el alcance de las declaraciones responsables y de las comunicaciones previas (regulación hoy contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que deroga a la anterior Ley 30/1992).

A partir de estas dos leyes “paraguas” y “ómnibus”, se produce una transposición “en cascada” de la Directiva de servicios, en los numerosos ámbitos sectoriales influidos por la norma europea<sup>9</sup>, tanto por parte del Estado como por parte de las comunidades autónomas. Ya que, aunque desde algún sector doctrinal “se ha tratado de justificar el práctico monopolio estatal en la transposición de directivas recurriendo a la vinculación de las materias reguladas vía directiva con aspectos económicos y la consiguiente existencia, señalada por el Consejo de Estado, de amplios títulos en materia económica”<sup>10</sup>, como son señaladamente bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE, legislación mercantil ex artículo 149.1.6.<sup>a</sup> CE, legislación civil ex artículo 149.1.8.<sup>a</sup>, *et alt.*, no por ello deja de ser efectivo el “principio de no alteración competencial” en la incorporación del derecho de la Unión Europea a los ordenamientos internos de los Estados miembros. Así, el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 28 de mayo de 1992<sup>11</sup>, ha dicho que “el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3.<sup>a</sup> CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y

<sup>9</sup> Sobre las dificultades de la transposición de la Directiva de servicios en un “Estado multidescarado” como el nuestro, ya alertó RIVERO ORTEGA, R., “La transposición de la Directiva de Servicios: panorámica general y balance de su transposición en España”, *Noticias de la Unión Europea*, n. 317, 2011, p. 8.

<sup>10</sup> *Vid.* DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “La transposición de las Directivas que inciden en la regulación económica: la utilización del título competencial del artículo 149.1.13 CE”, Arzo Santisteban, X. (dir.), *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Generalitat de Catalunya, Institut de Estudis Autonòmics, Barcelona, 2013, p. 245.

<sup>11</sup> Conflictos positivos de competencia acumulados números 1.081/1986 134/1987, 168/1987, 805/1987, 1.111/1987, 1.113/1987, 1.329/1987, 333/1988, 967/1988, 1.171/1988, 1.759/1988, 1.760/1988, 1.891/1988, 125/1989 y 1.692/1989.

tratados internacionales y, en particular, del derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los estatutos atribuyen a las comunidades autónomas”.

La Comunidad Autónoma de Galicia también aprueba su ley “ómnibus”, la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, y a partir de esta transposición de primer nivel<sup>12</sup> sucesivamente va aprobando diversas leyes y reglamentos tendentes a incorporar los mandatos de la Directiva de servicios al ordenamiento jurídico autonómico, con el objetivo, por tanto, de dar entrada, allí donde sea posible, a los regímenes de comunicación previa o declaración responsable (como sustitutivos de la tradicional licencia o autorización<sup>13</sup>), y, en definitiva, de simplificar los procedimientos, puesto que estos títulos habilitantes alternativos a la licencia o autorización suponen también una simplificación de los procedimientos administrativos<sup>14</sup>.

Al mandato de simplificación contenido en la Directiva de servicios, se orienta la regulación de las entidades de certificación de conformidad municipal y las entidades de colaboración, dentro del proceso de transición de “una Administración autorizadora a una Administración comprobadora”<sup>15</sup>, que implica la norma comunitaria, y a su marco normativo, alcance y evolución dedicaremos las siguientes líneas.

## 2 Las entidades de certificación de conformidad municipal

Con carácter general, la doctrina defiende que la habilitación para el ejercicio de potestades públicas de control, inspección y certificación por parte de entidades privadas solamente puede ser acordada por el legislador, por cuanto suponen una

<sup>12</sup> Es necesario destacar un precedente, la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 10/1988, de 20 de julio, de ordenación del comercio interior de Galicia, que, en todo caso, supuso una tímida adaptación a la Directiva de servicios, toda vez que sigue estableciendo una generalizada sujeción a licencia municipal para la apertura de todo establecimiento comercial. Puede verse al respecto PÉREZ GONZÁLEZ, C., “Comentarios sobre la transposición de la Directiva de Servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia, en la apertura de establecimientos comerciales”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 6, 14 de abril de 2010, p. 875.

<sup>13</sup> Más allá de los intentos académicos por deslindar ambas figuras, con frecuencia “autorización” y “licencia” se emplean anfibológicamente, pues, como afirma LAGUNA DE PAZ, J.C., *La autorización administrativa*, Thomson Civitas, 1.ª ed., Cizur Menor, 2006, p. 52, “son indistintamente utilizados por las normas, aparentemente, sin más criterio que la rutina de su aplicación a unos u otros sectores (...) [y] todos ellos se refieren a la misma técnica de intervención administrativa, para la que, de manera genérica, reservamos la calificación de autorización”.

<sup>14</sup> En este sentido, NEVADO-BATALLA, P., “Simplificación administrativa: el allanamiento de procedimientos y trámites para facilitar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio”, Rivero Ortega, R. (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, pp. 174-177, apunta que uno de los paradigmas de la simplificación administrativa de la Directiva de servicios consiste en el limitado empleo de la técnica autorizatoria.

<sup>15</sup> Cfr. NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La Administración comprobadora: Defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos”, Nogueira López, A. (dir.), *La Termita Bolkestein, Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, p. 99.

traslación de funciones públicas hacia entes privados<sup>16</sup>, sin que por tanto resulte suficiente una mera delegación contractual.

Las entidades de certificación de conformidad municipal se regulan por primera vez en la Comunidad Autónoma de Galicia en la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia (LECG), cuyo estudio procede seguidamente.

## 2.1 La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia

Se ha llegado a afirmar que la liberalización que articula la Directiva de servicios ha contribuido a depurar los excesos derivados de un largo intervencionismo de la Administración, muchas veces acrítico y mecánico<sup>17</sup>, pero también es cierto, al mismo tiempo, que la certidumbre que genera la licencia o autorización administrativa desaparece en aras de una mayor celeridad<sup>18</sup>, trasladando al ciudadano responsabilidades hasta entonces inherentes a la Administración autorizante.

En este contexto liberalizador, la LECG crea las entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM), “para dar seguridad jurídica al interesado, a terceros y a la propia Administración (...), en aras de que la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial pueda realizarse en el menor tiempo posible (...)”<sup>19</sup>.

El artículo 47.1 de la LECG las define como “aquellas que, después de haber sido autorizadas por la Administración, teniendo capacidad plena de obrar y actuando bajo su responsabilidad, se constituyan con la finalidad de desarrollar en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia actuaciones de certificación, verificación, inspección y control de la conformidad de instalaciones, establecimientos y actividades con la normativa de aplicación en el ámbito municipal y que dispongan de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para realizarlas, de acuerdo con la presente ley y lo que se establezca reglamentariamente”.

El ámbito de aplicación de las ECCOM viene dado, lógicamente, por el objeto de la LECG, al cual alude en su artículo 1, para afirmar, por un lado, que “constituye el objeto de la presente ley la definición de un marco específico en la Comunidad Autónoma de Galicia que incentive la creación e implantación de empresas y su

<sup>16</sup> Cfr. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XIV. La actividad regulatoria de la Administración*, Ministerio de la Presidencia-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, p. 256; ESTEVE PARDO, J., *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002, p. 173. Por su parte, LAGUNA DE PAZ, J.C., “Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación”, *Revista de Administración Pública*, n. 185, mayo-agosto 2011, pp. 99-100, considera que la externalización de estas funciones es una técnica de gestión, y su objeto no es, por lo tanto, la competencia administrativa ni su ejercicio, de tal modo que “se produce un repliegue de la intervención pública, que se sitúa aguas arriba”.

<sup>17</sup> Vid. FERNÁNDEZ TORRES, J.R., “Significado y fundamentos de la Directiva de Servicios”, Aguado i Cudolá, V. y Noguera de la Muela, B. (dirs.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2012, p. 55.

<sup>18</sup> Vid. MARNOTES GONZÁLEZ, A., “La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. Aspectos urbanísticos y entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM)”, *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, n. 51, enero-junio 2016, p. 264.

<sup>19</sup> Vid. exposición de motivos, apartado 8.

posterior desarrollo, a través de la generación de cultura emprendedora, la formación, la flexibilización de los trámites administrativos, la ampliación de los plazos de validez de los permisos (...)” (apartado 1), y, por otro lado, que “también es objeto de la presente ley la regulación del régimen jurídico y de los instrumentos de intervención administrativa aplicables a la instalación y apertura de establecimientos y al ejercicio de actividades económicas (...)” (apartado 2).

Así pues, las ECCOM van a actuar en dos ámbitos acotados: uno primero, coincidente con las tradicionalmente llamadas “licencias de actividad”, que el artículo 23 de la LECG afirma que se suprimen “con carácter general”, cuando lo cierto es que procede a su supresión “absoluta”, no “general”, y un segundo ámbito, determinado por los espectáculos públicos y actividades recreativas. Ya que, en efecto, y de acuerdo con este artículo 23 citado (incardinado en el título III, capítulo I), constituye el objeto de la LECG “la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial”, y a su vez, de acuerdo con el capítulo III del título I de la propia ley, también es objeto de la norma “los espectáculos públicos y las actividades recreativas”, definiendo los primeros como “las representaciones, exhibiciones, actuaciones, proyecciones, competiciones o audiciones de concurrencia pública, de carácter artístico, cultural, deportivo o análogo” (art. 39.1), y las segundas como “aquellas que ofrecen al público, espectadores o participantes, actividades, productos o servicios con fines de ocio, recreo o entretenimiento” (art. 39.2).

En cuanto a sus funcionalidades, el artículo 49.1 de la LECG declara que “las entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM) certificarán, verificarán, inspeccionarán o controlarán si la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad, económica, empresarial, profesional, industrial o comercial, es conforme con la normativa sectorial y con la aplicable en el municipio en donde se realicen o pretendan realizar”, completando esta disposición el apartado 2 del propio artículo 49 al afirmar que “en sus actuaciones, las ECCOM podrán emitir certificados, actas, informes y dictámenes, que podrán ser asumidos por la Administración pública competente sin perjuicio de sus competencias”.

Estas previsiones del artículo 49 no resultan suficientes por sí mismas para configurar adecuadamente el alcance de las funciones que pueden asumir las ECCOM, ya que, cuando el artículo 47.3 de la propia LECG establece que “las ECCOM serán las únicas responsables frente a las administraciones públicas del contenido de sus certificaciones, verificaciones, inspecciones y controles de la conformidad, sustituyendo su actuación la responsabilidad de los demás interesados”, puede deducirse que estas entidades de certificación de conformidad municipal solamente van a poder actuar por cuenta de los interesados que pretendan solicitar una licencia municipal o presentar una comunicación previa o declaración responsable, cuando lo cierto es que esta es una de las posibilidades de actuación que tienen, pero no la única; por eso, las previsiones de la LECG deben ser estudiadas a la luz del desarrollo reglamentario llevado a cabo por el Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, que aprueba el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos en Galicia (RIAE).

Regap



ESTUDIOS



## 2.2 El Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, que aprueba el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos en Galicia

El RIAE, aprobado por Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, diferencia dos funciones de las ECCOM: por un lado, las de certificación de conformidad municipal, y, por otro lado, y como complemento a las previsiones de la LECG, las de colaboración con la Administración municipal.

Por lo que respecta a las funciones de certificación de conformidad municipal, la principal nota distintiva viene dada por el carácter voluntario o potestativo para los interesados en presentar una comunicación previa o solicitar una licencia ante la Administración municipal.

Así lo pone de manifiesto el artículo 50.2 del RIAE cuando afirma que “las personas interesadas en presentar una comunicación previa o una solicitud de licencia ante la Administración municipal en el ámbito de aplicación de este reglamento pueden dirigirse a la entidad de su elección, dentro de las que estén habilitadas para desarrollar actuaciones de certificación de conformidad municipal en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, con el fin de solicitar la realización de la función de certificación de conformidad respecto de la instalación, establecimiento, actividad u obra que vaya a ser objeto de la comunicación previa o de la solicitud de licencia”.

Este carácter potestativo ha sido corroborado jurisprudencialmente, al hilo de la actuación de este tipo de entidades en el ámbito municipal de Madrid. Así, la relevante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de febrero de 2011<sup>20</sup> resuelve el recurso interpuesto por la Asociación de Empresarios de Espectáculos, Salas de Fiestas, Discotecas y Ocio, que impugna la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades, aprobada por el Pleno de dicho Ayuntamiento en sesión ordinaria de 29 de junio de 2009, que impone la intervención obligatoria y adicional de un tercero, manteniendo además la intervención de los servicios municipales, de tal modo que establece un control doble por las Entidades de Colaboración en la Gestión de las Licencias Urbanísticas (ECGLU) y el por el Ayuntamiento (...). Y la pretensión anulatoria es acogida por el Tribunal Superior de Justicia.

Recurrida en casación la anterior sentencia, el recurso es desestimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en sentencia de 10 de diciembre de 2013<sup>21</sup>, en la cual se afirma, entre otros fundamentos de derecho, que: “el sistema que arbitra la ordenanza causa indefensión pues el particular cuando no obtenga el certificado de conformidad, debe primero iniciar una reclamación ante la Entidad Colaboradora, ante la desestimación de esta reclamación debe dirigirse al Ayuntamiento, en el supuesto de que la Administración desestime su reclamación deberá acudir a la vía judicial. En caso de ser estimatoria la sentencia en vía judicial, la parte lo único que habrá obtenido tras todo este largo peregrinaje será un certificado,

---

<sup>20</sup> Recurso 701/2009.

<sup>21</sup> Recurso de casación 2564/2011.



que no licencia, de que la actividad es conforme a derecho. Y nuevamente debe dirigirse al Ayuntamiento para solicitar la licencia, licencia que podría ser denegada, y así nuevamente tendría que iniciar un nuevo recurso contencioso-administrativo. Este sistema causa indefensión al particular porque el Ayuntamiento con ocasión de la instrucción del procedimiento tiene que emitir necesariamente los informes técnico y jurídico sobre la conformidad del acto o el uso pretendidos con la ordenación urbanística aplicable...”.

La segunda característica distintiva de las funciones de certificación municipal a realizar por las ECCOM viene dada por el hecho de que las potestades de inspección y comprobación municipal no quedan enervadas por aquellas competencias de certificación. Dice en este sentido el artículo 53.3.º del RIAE que “el contenido de los certificados de conformidad no tiene carácter vinculante para los servicios técnicos municipales ni para los órganos municipales con competencia en la materia”. De forma tal que la Administración municipal no puede declinar sus responsabilidades de comprobación y de inspección, pues sigue siendo la competente para declarar la adecuación y suficiencia documental del título habilitante (licencia o comunicación previa) y, en definitiva, para declarar la conformidad a derecho de la actuación pretendida.

Por otra parte, y en cuanto atañe a las funciones de colaboración con la Administración municipal, la pretendida seguridad jurídica que ofrece a los ayuntamientos viene determinada por las previsiones del artículo 39 del RIAE, que atribuye a las ECCOM dos funciones al respecto: “colaboración en el ejercicio de las competencias de comprobación e inspección de instalaciones, establecimientos, actividades y obras destinadas a una actividad económica” y “control periódico de la conformidad de las instalaciones, establecimientos, actividades y edificaciones o construcciones destinadas a una actividad económica con la normativa aplicable en el ámbito municipal”.

Si en sus funciones de certificación las ECCOM están encaminadas a ofrecer seguridad jurídica a los particulares en la presentación u obtención de los títulos habilitantes necesarios para la realización de las actividades objeto de la LECG, y su contribución a ello se pretende principalmente mediante una sustitución de la responsabilidad (además, lógicamente, del asesoramiento que ello conlleva), en el caso de las funciones de colaboración con la Administración más que contribuir a dar seguridad jurídica a la actividad municipal, que por otra parte está obligada a conseguirla a través de sus propios servicios, lo que implica es una externalización de funciones, más acusada si cabe en períodos de crisis, debido a los inherentes déficits de personal y medios para cumplir con las mencionadas potestades obligatorias<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Vid. ANTELO MARTÍNEZ, A.R., “Actividades recreativas y espectáculos públicos en la Comunidad Autónoma de Galicia: luces y sombras de un cambio de paradigma”, *La Administración Práctica*, cuaderno 8, agosto de 2017, p. 79.

### 2.3 La Ley 10/2017, de 27 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia

A través de la Ley 10/2017, de 27 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia (LEPAR), el legislador autonómico aprueba una regulación integral y, por tanto, más omnicompreensiva en esta materia respecto de la que ofrecía la LECG, primera norma con rango de ley que abordó los espectáculos públicos y actividades recreativas en nuestra comunidad autónoma<sup>23</sup>.

Sin embargo, y en lo que a los títulos habilitantes se refiere, opta por modificar la LECG, en lugar de incorporar al texto de su articulado las modificaciones que se considerasen oportunas, lo cual tiene una extraordinaria relevancia, pues, atendiendo a la interpretación sistemática de las normas, habrá que acudir en esta materia no solamente a la LEPAR, sino también a la LECG.

De esta manera, y aun cuando la LEPAR no regula la participación de las ECCOM en su ámbito de aplicación, no es menos cierto que estas entidades continúan reguladas en la LECG, la cual sigue siendo de aplicación a los espectáculos públicos y actividades recreativas. Además, y si bien el Decreto 144/2016 desarrolla reglamentariamente a la Ley de emprendimiento y competitividad, también es cierto que, en cuanto no se oponga a ella, constituye un reglamento de aplicación y desarrollo de la Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Todo ello plantea al menos dos cuestiones teóricas, de relevancia práctica, que debemos abordar. Por un lado, el cambio de título habilitante alternativo a la licencia en la LEPAR, ya que se pasa de la comunicación previa a la declaración responsable, sin más explicación en la exposición de motivos de la norma. Por otro lado, y derivado de ello, el régimen de verificación y, en su caso, declaración de ineficacia que prevé el RIAE con respecto a las comunicaciones previas, título habilitante previsto por la LECG al tiempo de aprobarse este reglamento de desarrollo.

Por lo que atañe a la primera de las cuestiones, de acuerdo con el artículo 40.1 de la LECG (modificado por la LEPAR): “Con carácter general, la apertura de los establecimientos abiertos al público en que se desarrollen espectáculos públicos o actividades recreativas y la organización de espectáculos públicos y actividades recreativas están sometidas al régimen de declaración responsable. No obstante, por razones de interés general vinculadas al orden, seguridad y salud públicas y protección del medio ambiente, se exigirá la obtención de licencia municipal o autorización autonómica en los supuestos establecidos en el siguiente artículo”. En su redacción originaria este precepto establecía, como se ha adelantado, un régimen de comunicación previa para estas actividades, con las excepciones de aquellas sometidas a licencia (*numerus clausus*, antes y ahora).

El paso de un régimen de comunicación previa a un régimen de declaración responsable puede inducir a error, máxime cuando la opción del legislador autonómico, hasta el momento, había sido generalizadamente en favor de la comunicación previa

<sup>23</sup> Vid. ANTELO MARTÍNEZ, A.R., *Las verbenas populares en Galicia: régimen de intervención municipal*, Escola Galega de Administración Pública, Xunta de Galicia, 1.ª ed., Santiago de Compostela, 2019, pp. 32-33.

(actividades recreativas y espectáculos públicos, urbanismo, comercio ambulante, etc.). Si bien es cierto que la doctrina ya había advertido desde el momento inicial de transposición de la Directiva de servicios, que quizás ambas técnicas fueran intercambiables, y que lo verdaderamente relevante es la sustitución generalizada de la licencia o autorización como técnica de intervención en las actividades de servicios<sup>24</sup>.

Ahora bien, el RIAE prevé la actuación de las ECCOM en los supuestos de presentación de comunicaciones previas o de solicitud de licencias ante la Administración municipal (art. 39), no en el caso de presentación de declaraciones responsables, omisión (o antinomia) que se explica por la opción inicial del legislador por la comunicación previa. Esta antinomia debe resolverse mediante una interpretación teleológica del precepto, a la vista de la modificación operada por la LEPAR en la LECG, lo cual conecta con la segunda cuestión relevante objeto de análisis, que es la referida a la verificación de las comunicaciones previas (art. 15 del RIAE), así como a la eventual declaración de ineficacia en caso de incumplimiento de los requisitos necesarios para alcanzar su fin (arts. 17 y siguientes del RIAE), y que plantea idénticos problemas de omisión de la regulación de las declaraciones responsables y, asimismo, idéntica solución a la apuntada.

Las ECCOM pueden seguir actuando, por tanto, en el ámbito de las actividades recreativas y espectáculos públicos tras la entrada en vigor de la LEPAR, pero las divergencias regulatorias sobrevenidas con respecto a las previsiones iniciales de la LECG exigen una reflexión de *lege ferenda* en orden a la adaptación del RIAE para regular expresamente sus funciones de certificación de conformidad municipal en los supuestos de licencia y de comunicación previa (ya previstos), así como en los de declaraciones responsables a presentar ante la Administración municipal (no previstos expresamente).

### 3 La Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia

La Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia (LSAG), regula por primera vez en nuestra comunidad autónoma las entidades de colaboración ambiental, al tiempo que establece nuevas funcionalidades para las estudiadas entidades de certificación de conformidad municipal.

El objeto de la LSAG está vinculado, en su artículo 1, a la reactivación económica poscovid, estableciendo para ello una simplificación administrativa en el marco competencial autonómico que favorezca la implantación y funcionamiento de iniciativas empresariales en Galicia.

<sup>24</sup> Vid. MUÑOZ MACHADO, S., "Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas", *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 14, julio-diciembre 2010, pp. 104-105; y LÓPEZ MENUDO, F., "La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa", *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 14, julio-diciembre 2010, pp. 123-125.

Su ámbito de aplicación será el referido a “las iniciativas empresariales que se desarrollen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia” (art. 3.1), considerándose “iniciativa empresarial todo tipo de inversión que tenga como finalidad desarrollar una actividad económica, mediante la implantación de un proyecto, la creación de una nueva empresa o el establecimiento o la ampliación, la modificación o la diversificación de una empresa o de un establecimiento existentes” (art. 3.2).

Nótese que su ámbito de aplicación puede ser coincidente, e incluso más amplio que el de la LECG, en lo que se refiere a la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial, pero también en cierta medida divergente en lo que atañe a las actividades recreativas y espectáculos públicos, ya que no todas ellas tienen un contenido económico, exigencia inicial de la LSAG para su operatividad.

Veamos en qué medida ello afecta al ámbito de actividad de las entidades de colaboración ambiental y a las nuevas funciones atribuidas a las entidades de certificación de conformidad municipal.

### 3.1 Entidades de colaboración ambiental

Decíamos que la exigencia “inicial” para la aplicación de la LSAG es que estemos en presencia de una iniciativa empresarial y, por tanto, que haya un contenido económico. Sin embargo, como ampliación de ese ámbito, la propia LSAG establece en su artículo 3.3 que, “no obstante lo anterior, las previsiones sobre la racionalización de procedimientos de evaluación ambiental serán de aplicación a todos los planes, programas o proyectos cuya evaluación ambiental sea de competencia autonómica”. Y precisamente dentro de la racionalización de estos procedimientos de evaluación ambiental (título II, capítulo II de la LSAG) se encuadran las “entidades de colaboración ambiental” (sección 5.<sup>a</sup>), de tal forma que estas entidades de colaboración van a poder actuar en todo tipo de tramitaciones ambientales cuya evaluación corresponda a la Comunidad Autónoma de Galicia, con independencia de que la exigencia del trámite ambiental esté o no vinculada a una iniciativa empresarial *stricto sensu*.

Cataluña ha sido pionera en la creación de este tipo de entidades de colaboración ambiental, a través de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental, que afirmaba en su preámbulo que, “en cuanto a los sistemas de control de las actividades, la presente ley establece un régimen de controles periódicos determinados en el acto de autorización, y se encarga su ejecución a entidades colaboradoras de la Administración, determinadas legalmente y debidamente acreditadas; todo ello sin perjuicio de lo que puedan hacer las administraciones competentes”, norma hoy derogada por la vigente Ley 20/2009, de 4 de diciembre, que sigue reconociendo a estas entidades de colaboración ambiental y que, a su vez, es desarrollada por el Decreto 60/2015, de 28 de abril, sobre las entidades colaboradoras de medio ambiente.

En Galicia, la LSAG define en su artículo 41.1 las entidades de colaboración ambiental como aquellas “entidades dotadas de personalidad jurídica y plena capacidad

de obrar que (...) desarrollan en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia las siguientes actuaciones, en la forma que se determine reglamentariamente: a) verificación de la conformidad con la normativa aplicable de los planes, programas y proyectos que se vayan a someter a evaluación ambiental; b) colaboración en la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental, en particular en la realización de los trámites de información pública y consultas y en el análisis técnico de los expedientes; c) colaboración en el seguimiento de los pronunciamientos ambientales; d) colaboración en las funciones de inspección ambiental.

A expensas del desarrollo reglamentario, el elenco de funciones que se atribuye a las entidades de colaboración ambiental permite deducir dos tipos de actividades que pueden desarrollar, coincidentes con las ECCOM.

Por un lado, las de certificación de conformidad ambiental, ya que explícitamente el punto 2 del mismo artículo 41 de la LSAG determina que, “en sus actuaciones, las entidades de colaboración ambiental podrán emitir certificados, actas, informes o dictámenes, que podrán ser asumidos por la Administración pública competente (...)”. Recuerda este mismo precepto que estas actuaciones “no pueden sustituir las potestades públicas de inspección, comprobación, control y sanción”. Ahora bien, de acuerdo con la regulación que la LECG hace de las ECCOM, es también necesario recordar las garantías que estas entidades de colaboración ofrecen a particulares y empresas en las tramitaciones ambientales, ya que “son las únicas responsables frente a las administraciones de sus actuaciones, que sustituirán la responsabilidad de las demás personas interesadas”.

Por otro lado, el segundo tipo de actividades que pueden realizar estas entidades son las de colaboración con la Administración ambiental, tanto en las funciones de inspección como incluso en la tramitación, particularmente en los trámites de información pública, consultas y análisis técnico de la documentación incorporada al procedimiento correspondiente.

La colaboración en la inspección, en cuanto implica ejercicio de autoridad, ha planteado controversias<sup>25</sup>, siendo ilustrativa respecto al valor que deba otorgarse a dichas inspecciones realizadas por entidades colaboradoras la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 29 de enero de 1998<sup>26</sup>, en la cual, tras la alegación de la parte demandante referida a que solo las actuaciones de la inspección pueden dar lugar a la incoación de posteriores expedientes sancionadores, no así las efectuadas, como en el caso, por las entidades colaboradoras, objeta la sala que “en el caso de autos dicha entidad colaboradora actuó por encargo de la Administración demandada. De otra parte, el Decreto 230/1993, de 6 septiembre, establece en su artículo 1 que el ejercicio de las funciones públicas de inspección y control que corresponden al Departamento de Medio Ambiente, en el ámbito de la protección del medio ambiente, podrán realizarse, entre otras, a través de entidades privadas acreditadas a las que se encomiende...”, concluyendo que, “a

<sup>25</sup> En el ámbito doctrinal, diversas opiniones de los autores son recogidas por NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La Administración colaboradora: Defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos”, cit., pp. 115-117.

<sup>26</sup> Recurso 250/1995.

la vista de todo ello, debe reiterarse la doctrina ya sentada por esta Sala y Sección, entre otras en las Sentencias 678 y 304, de 25 septiembre 1995 y de 18 abril de 1997, respectivamente, en el sentido de que «(...) los datos de hecho obtenidos en las inspecciones y los resultados de las medidas de emisión de contaminantes obtenidos por dichos organismos no gozan de la presunción de certeza, pero sí que ofrecen, por la cualificación técnica de quienes los emiten y la objetividad que deben seguir en su actuación, garantías suficientes como para que puedan ser valorados por los tribunales como medios de prueba cuya destrucción requiere, bien demostrar irregularidades en la obtención y valoración de los datos, bien la aportación de pruebas que, por contraste con aquéllas, pongan en duda su eficacia».

Esta previsión jurisprudencial resultaría aplicable al alcance de las funciones de inspección que puedan realizar tanto las entidades de colaboración ambiental como las entidades de certificación de conformidad municipal.

### **3.2 Nuevas funcionalidades de las entidades de certificación de conformidad municipal**

La LSAG prevé nuevas y significadas funcionalidades para las entidades de certificación de conformidad municipal, respecto de las establecidas en su creación por parte de la LECG (antes estudiadas), y también respecto de las previstas en la propia LSAG para las entidades de colaboración ambiental.

Estas novedades se contienen en el artículo 54, que exige un estudio pormenorizado de sus apartados, en la medida en que extiende la actuación de las ECCOM al ámbito urbanístico, al tiempo que les atribuye competencias hasta ahora inexistentes. Veamos con qué alcance.

Dice este artículo 54, en su punto 1: “Las solicitudes de licencia y las comunicaciones que tengan por objeto actos de edificación o de uso del suelo o del subsuelo, para la implantación de las iniciativas empresariales y para las actuaciones de desarrollo de suelo empresarial o residencial, podrán presentarse acompañadas de una certificación de conformidad a la legalidad urbanística y al planeamiento aplicable, emitida por una entidad de certificación de conformidad municipal de las previstas en el capítulo IV del título III de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia”.

El precepto regula dos supuestos diferenciados. Uno primero, referido a las licencias o comunicaciones previas urbanísticas vinculadas a iniciativas empresariales, entendiéndose por estas iniciativas, de acuerdo con el artículo 3 de la misma LSAG, tal y como estudiamos anteriormente, todas las referidas al desarrollo de actividades económicas, coincidiendo al menos, por tanto, con el objeto de la LECG, y con el objeto de la LEPAR en tanto las actividades y espectáculos regulados en ella tengan alcance económico (pues no todas tienen por qué tenerlo).

Interesa recordar que el artículo 24.2 de la LECG establece que, “si para el desarrollo de la actividad es precisa la realización de una obra, la documentación anterior –es decir, la exigida para el inicio de actividad o la apertura del establecimiento– se



presentará con la comunicación previa prevista en la normativa urbanística o con la solicitud de licencia de obra, si procediese. Una vez terminada la obra, se presentará comunicación previa para el inicio de actividad”; y, a su vez, el artículo 40.4 de la propia LECG (modificado por la LEPAR) se pronuncia en idénticos términos para el caso de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Quiere ello decir que, hasta ahora, vigentes exclusivamente la LECG y la LEPAR, cuando el inicio de actividades profesionales, comerciales, empresariales..., o la realización de actividades recreativas y espectáculos públicos, requiriesen al mismo tiempo la obtención de una licencia urbanística o la presentación de una comunicación previa ante la Administración municipal, las ECCOM podían realizar funciones de certificación de conformidad municipal con respecto a las actividades, pero no con respecto a la actuación urbanística, sin perjuicio de la primigenia obtención del título habilitante urbanístico. Ahora, en cambio, con la LSAG las actuaciones de certificación de conformidad municipal de las ECCOM pueden abarcar ambos aspectos, tanto la actividad propiamente dicha como las obras necesarias para implantar esa actividad.

El segundo supuesto que regula este precepto, desvinculado de aquellas actividades empresariales, y propiamente urbanístico, es el referido (y limitado) a las actuaciones de desarrollo de suelo empresarial o residencial, desarrollo de suelo de carácter residencial que, si bien implica una indeterminación jurídica, es cierto que no parece englobar cualquier actuación urbanística objeto de una licencia o comunicación directa para llevar a cabo una edificación con dichos fines residenciales, sino que parece aludir a un procedimiento de gestión del suelo con tales finalidades.

El punto 2 del artículo 54 de la LSAG que ahora estudiamos, por su parte, dice: “Cuando una solicitud de licencia urbanística se presente acompañada de una certificación de conformidad en los términos establecidos por este artículo, los informes técnicos y jurídicos municipales sobre la conformidad de la solicitud con la legalidad urbanística previstos por el artículo 143.2 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, serán facultativos y no preceptivos”.

Una primera matización del precepto es necesaria. Aun cuando no lo dice expresamente, la interpretación sistemática lleva a considerar que la solicitud de licencia urbanística a la que alude ha de estar vinculada a la implantación de iniciativas empresariales o a actuaciones de desarrollo de suelo empresarial o residencial, pues, de lo contrario, las funciones de certificación de las ECCOM se extenderían sin límite a cualquier actividad urbanística o edificatoria, y el primer punto del artículo 54 carecería de sentido.

Hecha esta primera aclaración, la novedad de calado viene determinada por el alcance de la certificación de conformidad municipal, ya que el precepto establece, por excepción a la regla general prevista en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG), que los informes técnicos y jurídicos, siempre preceptivos en el caso de licencias, pasen a ser facultativos, ya que, en efecto, el artículo 143.2, párrafo segundo, de la LSG declara expresamente que “para el otorgamiento de la licencia solicitada serán preceptivos los informes técnicos y jurídicos municipales sobre su conformidad con la legalidad urbanística”.

Regap



ESTUDIOS



¿Para quién pasan a ser facultativos estos informes técnicos y jurídicos: para quien los debe emitir, los funcionarios, o para el órgano resolutorio?

De la literalidad del artículo 54.4 de LSAG (“En los supuestos indicados en los apartados anteriores, el órgano municipal competente podrá otorgar la licencia asumiendo la certificación de conformidad a la legalidad urbanística y al planeamiento aplicable de la entidad de certificación de conformidad municipal que acredite expresamente que el proyecto ha sido sometido a esa verificación”) parece deducirse que estos informes tienen carácter facultativo para el órgano resolutorio municipal, no para los titulares de los servicios jurídicos y técnicos, que se pueden ver apartados del procedimiento de otorgamiento de estas licencias.

La relevancia de estos informes municipales ha sido asumida por la jurisprudencia, como pone de manifiesto, *v. gr.*, la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga, de 3 de febrero de 2020<sup>27</sup>, cuando afirma que “nos encontramos, sencillamente, ante una licencia de obras, de carácter reglado, que es otorgada por el alcalde de plano, sin solicitud previa del interesado, y con flagrante omisión de un trámite esencial, que convierte el procedimiento en inidentificable, como es la emisión de los preceptivos informes por los servicios municipales, que tienen por objeto comprobar que la obra proyectada, de considerables dimensiones (un edificio con un local comercial, dos almacenes y zona de cajas, para venta de productos de bricolaje, jardinería, decoración y materiales de construcción, de más de diez mil metros cuadrados, y doscientas ochenta y seis plazas de aparcamiento en el exterior), se adecuaba a la legalidad urbanística. Al omitirse tales informes la Administración municipal hizo completa dejación de la actividad administrativa de intervención que debía desplegar antes de otorgar la licencia urbanística dirigida a comprobar (...) que la actuación se adecuaba a la ordenación territorial y urbanística vigente”.

En la misma línea, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 10 de diciembre de 2013<sup>28</sup>, considera que “el Ayuntamiento con ocasión de la instrucción del procedimiento tiene que emitir necesariamente los informes técnico y jurídico sobre la conformidad del acto o el uso pretendidos con la ordenación urbanística aplicable, emitidos por los correspondientes servicios municipales o, en su caso, los de la organización pública establecida a efectos de cooperación (...)”.

Por otra parte, y entrando en el estudio del artículo 54.3 de la LSAG, este apartado dispone: “En el caso regulado en el número anterior –es decir, solicitud de licencia urbanística acompañada de una certificación de conformidad municipal–, el plazo de resolución del procedimiento será de un mes, contado desde la presentación de la solicitud con la documentación completa, incluida la certificación de conformidad, en el registro del ayuntamiento, con las excepciones previstas en el artículo siguiente”.

En aras de la simplificación administrativa, y tomando en consideración el instaurado carácter potestativo de los informes técnicos y jurídicos, se reduce notablemente el plazo de resolución del procedimiento de otorgamiento de estas licencias

---

<sup>27</sup> Recurso 2844/2018.

<sup>28</sup> Recurso de casación 2564/2011.

urbanísticas, que pasa de los tres meses que con carácter general prevé la LSG (art. 143.2) a un mes.

Además, una nueva excepción a este plazo, para establecer uno aún más reducido de quince días naturales, se contempla en el artículo 55 de la LSAG, en cuatro supuestos tasados: a) Las obras que se realicen en los establecimientos de hostelería y turísticos con el fin de aumentar el distanciamiento social o adecuar las instalaciones a los protocolos sanitarios o a las normas que regulen las limitaciones o las restricciones de carácter sanitario, siempre que no supongan un aumento del volumen edificado y tengan carácter de rehabilitación, adecuación o reestructuración de los servicios, y se desarrollen en el interior de las edificaciones, incluyendo en este concepto, cuando exista concesión o autorización, la cobertura de las terrazas mediante instalaciones desmontables (...); b) Los proyectos de instalaciones de producción eléctrica y de autoconsumo a partir de fuentes renovables, incluyendo sus infraestructuras de evacuación, en cuyo procedimiento de autorización sustantiva energética haya sido consultado el ayuntamiento afectado cuando se le solicite informe preceptivo y vinculante, así como las instalaciones de distribución eléctrica de baja tensión; c) Actos de uso del suelo o del subsuelo incluidos en aquellos proyectos de iniciativas empresariales para los que se apruebe un proyecto sectorial para la adecuación del uso del suelo a las infraestructuras o instalaciones que se implanten; d) En los casos de solicitud de licencia urbanística en el suelo empresarial, cuando el ayuntamiento haya emitido informe previo y favorable en los trámites ambientales o urbanísticos de desarrollo de esa categoría de suelo.

Por último, y si hasta aquí el artículo 54 de la LSAG aludía a los supuestos sujetos a licencia urbanística, también este precepto contiene una regulación excepcional, con respecto a la general de la LSG, en cuanto al régimen de las comunicaciones previas urbanísticas que entren dentro de su ámbito de aplicación, al disponer en su punto 5: “Cuando una comunicación urbanística se presente acompañada de la documentación exigida en la legislación del suelo y de una certificación de conformidad en los términos establecidos por este artículo, habilitará con efectos inmediatos desde su presentación en el registro del ayuntamiento para la realización del acto de uso del suelo o del subsuelo que constituya su objeto, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del ayuntamiento respectivo”.

El precepto plantea algunos interrogantes. Recordemos previamente que la LSG en su artículo 146.2 establece: “Dentro de los quince días hábiles siguientes a la comunicación, el ayuntamiento, sin perjuicio de la comprobación del cumplimiento de los requisitos, podrá declarar completa la documentación presentada o requerir la subsanación de las deficiencias que presentase la documentación, adoptando en este caso, motivadamente, las medidas provisionales que entienda oportunas para evitar toda alteración de la realidad en contra de la ordenación urbanística aplicable, comunicándolas a la persona interesada por cualquier medio que permita acreditar su recepción.

Con carácter general, transcurrido el plazo de quince días hábiles señalado, la presentación de la comunicación previa cumpliendo con todos los requisitos exigidos

Regap



ESTUDIOS

constituye título habilitante para el inicio de los actos de uso del suelo y del subsuelo sujetos a la misma, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del ayuntamiento respectivo”.

Por tanto, se establece novedosamente una eficacia inmediata de la comunicación previa, frente a los quince días hábiles fijados por la legislación urbanística, plazo durante el cual el ayuntamiento puede, con carácter general, comprobar la exactitud documental y, en su caso, requerir la subsanación y adoptar medidas cautelares que impidan consolidar situaciones urbanísticas o edificatorias.

Ciertamente, la nueva regulación de la LSAG se asemeja a la prevista para la implantación de actividades en el artículo 25 de la estudiada LECG, que habilita al particular para el inicio de dichas actividades o para la apertura de establecimientos desde el mismo momento de la presentación de la documentación ante el ayuntamiento, pero con una divergencia sustancial, ya que, en efecto, este precepto alude solamente a las actividades propiamente dichas, de tal forma que, cuando el inicio de actividad o la apertura de establecimiento exijan una comunicación previa urbanística, el régimen aplicable previamente era el de la LSG, y, por tanto, con eficacia de dicha comunicación demorada al transcurso de quince días hábiles, como exige el citado artículo 146.2 de la LSG y el artículo 24.2 de la propia LECG, lo cual permitiría no solamente una calificación documental previa y la posibilidad de requerir la subsanación, sino que también contribuía a impedir que se consolidasen situaciones urbanísticas o edificatorias que pudiesen resultar contrarias a la legislación o al planeamiento urbanístico.

## 4 Reflexiones conclusivas

En el contexto jurídico establecido por la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la libre prestación de servicios en el mercado interior, las entidades de colaboración y certificación nacen para ofrecer seguridad jurídica, en sus respectivos ámbitos de aplicación, a los particulares interesados, a la Administración pública y a los terceros que puedan verse afectados por el procedimiento administrativo correspondiente, todo ello con la vista puesta en la simplificación administrativa que la norma europea impone en las actividades de servicios.

El mandato comunitario de simplificación y su traslación al ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Galicia, en los términos plasmados en este trabajo, exigen unas reflexiones finales, alineadas con lo estudiado y tomando como referencia para ello la posición de la Administración, de los particulares interesados y de los eventuales terceros afectados.

Es fácil compartir que las entidades de certificación de conformidad municipal y las entidades de colaboración ambiental pueden contribuir a dar seguridad jurídica a la Administración cuando realizan funciones de “colaboración”, las cuales se asemejan, aunque con mayor extensión, sin duda, a las que puedan encomendarse a empresas privadas a través de un contrato de servicios, con arreglo a la Ley 9/2017,

de 8 de noviembre, de contratos del sector público, y que en ningún caso sustituyen el ejercicio de potestades públicas.

Mayor complejidad plantea la posible “subrogación” en el ejercicio de funciones atribuidas a funcionarios públicos, como sucede con las nuevas funcionalidades que la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia, atribuye a las entidades de certificación de conformidad municipal, cuando permite que sus certificados puedan ser asumidos por los órganos resolutorios municipales para otorgar determinadas licencias urbanísticas o de obras, vinculadas a la implantación de iniciativas empresariales, sin necesidad de emitirse los informes técnicos y jurídicos, preceptivos con carácter general, de acuerdo con la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

Es cierto que se cumple con la exigencia de habilitación legal para atribuir funciones de certificación, control e inspección que la doctrina venía pautando, pero también es cierto que estas nuevas funcionalidades son algo más que una “colaboración”, pues constituyen una “traslación” de funciones públicas a entidades privadas, con una determinación de responsabilidad por su ejercicio, pero fuera de la protección que ofrece, y exige, la Constitución española en su artículo 103, al preceptuar que “la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales (...)”.

Desde el punto de vista de los particulares que pretenden un título habilitante para el desarrollo de las actividades empresariales comprendidas en la referida Ley 9/2021, de 25 de febrero; en la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, de emprendimiento y competitividad económica de Galicia; y en la Ley 10/2017, de 27 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Galicia, no cabe duda de que las entidades de certificación y colaboración coadyuvan a la seguridad jurídica de tales emprendedores, especialmente cuando el título habilitante necesario para la actividad es la comunicación previa o la declaración responsable, pero también la Administración pública está obligada a ofrecer a los particulares seguridad jurídica, con carácter previo a las actuaciones que se propongan desarrollar, pues no debe olvidarse la centralidad del artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, referido a los derechos del interesado en el procedimiento administrativo, entre los cuales está el de “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” (apartado f).

En cuanto a la pretendida seguridad jurídica que las actuaciones de estas entidades colaboradoras pueden ofrecer a los terceros perjudicados, o interesados, en el procedimiento administrativo, es dudosa, particularmente (de nuevo) en el caso de que el título habilitante para la actividad sea la comunicación previa o la declaración responsable.

En efecto, si estos títulos habilitantes alternativos a la licencia constituyen un acto jurídico del particular, esta naturaleza jurídica no se desvirtúa por la certificación emitida por estas entidades colaboradoras, de tal forma que la verdadera seguridad jurídica para terceros viene dada por la intervención administrativa funcional,

Regap



ESTUDIOS

que concluya con un acto de comprobación y, en su caso, aunque no preceptivo, sí posible, con un acto administrativo de validación de la comunicación previa o de la declaración responsable presentada, por parte del órgano administrativo municipal competente. Este acto administrativo (o, en su caso, el derivado de una actuación inspectora o de una declaración de ineficacia) abre para terceros interesados la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, vedada en el caso de actos jurídicos privados del particular.

## Bibliografía

- ANTELO MARTÍNEZ, A.R., “Actividades recreativas y espectáculos públicos en la Comunidad Autónoma de Galicia: luces y sombras de un cambio de paradigma”, *La Administración Práctica*, Cuaderno 8, agosto de 2017.
- ANTELO MARTÍNEZ, A.R., *Las verbenas populares en Galicia: régimen de intervención municipal*, Escola Galega de Administración Pública, Xunta de Galicia, 1.ª ed., Santiago de Compostela, 2019.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., “El concepto de Administración Pública en la Unión Europea: Administración pública nacional y Administración pública comunitaria”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 19, 2010.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., “El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: un mecanismo de protección del Estado de Derecho. Análisis crítico de su contenido”, Guayo Castiella, Í. del y Fernández Carballal, A. (coords.), *Los desafíos del Derecho Público en el Siglo XXI. Libro conmemorativo del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2019.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “La transposición de las Directivas que inciden en la regulación económica: la utilización del título competencial del artículo 149.1.13 CE”, Arzo Santisteban, X. (dir.), *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Generalitat de Catalunya, Institut de Estudis Autonòmics, Barcelona, 2013.
- ESTEVE PARDO, J., *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002.
- FERNÁNDEZ TORRES, J.R., “Significado y fundamentos de la Directiva de Servicios”, Aguado i Cudolá, V. y Noguera de la Muela, B. (dirs.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2012.
- LAGUNA DE PAZ, J.C., *La autorización administrativa*, Thomson Civitas, 1.ª ed., Cizur Menor, 2006.
- LAGUNA DE PAZ, J.C., “Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación”, *Revista de Administración Pública*, n. 185, mayo-agosto 2011.
- LÓPEZ MENUDO, F., “La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa”, *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 14, julio-diciembre 2010.

- MARNOTES GONZÁLEZ, A., “La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. Aspectos urbanísticos y entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM)”, *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, n. 51, enero-junio 2016.
- MUÑOZ MACHADO, S., “Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 21, 2009.
- MUÑOZ MACHADO, S., “Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas”, *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 14, julio-diciembre 2010.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XIV. La actividad regulatoria de la Administración*, Ministerio de la Presidencia-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.
- NEVADO-BATALLA, P., “Simplificación administrativa: el allanamiento de procedimientos y trámites para facilitar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio”, Rivero Ortega, R. (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La Administración comprobadora: Defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos”, Nogueira López, A. (dir.), *La Termita Bolkestein, Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012.
- PAREJO ALFONSO, L., “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 6, 2009.
- PARICIO RALLO, E., “Cuestiones jurídicas sobre la aplicación de la Directiva de Servicios”, *Cuadernos de Derecho Local QDL*, n. 21, 2009.
- PÉREZ GONZÁLEZ, C., “Comentarios sobre la transposición de la Directiva de Servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia, en la apertura de establecimientos comerciales”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 6, 14 de abril de 2010.
- RIVERO ORTEGA, R., “La transposición de la Directiva de Servicios: panorámica general y balance de su transposición en España”, *Noticias de la Unión Europea*, n. 317, 2011.
- URRUTIA LIBARONA, I., “Cuestiones competenciales derivadas del proceso de incorporación de la Directiva de Servicios”, Nogueira López, A. (dir.), *La Termita Bolkestein, Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012.

regap



ESTUDIOS

