

A Lei 9/2013, do 19 de decembro,
do emprendemento e da
competitividade económica de
Galicia. Aspectos urbanísticos
e entidades de certificación de
conformidade municipal (ECCOM)

**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)**

51 Regap

Law 9/2013, of December 19,
Entrepreneurship and Economic
Competitiveness of Galicia.
Urban aspects and conformity
certification municipal entities

Regap



ESTUDIOS

ALFONSO MARNOTES GONZÁLEZ

Técnico de Administración Local

Funcionario del Cuerpo Superior de la Xunta de Galicia (España)

jose.alfonso.marnotes.gonzalez@xunta.gal

Recibido: 14/01/2016 | Aceptado: 21/01/2016

Resumo: A Comunidade Autónoma de Galicia realizou unha profunda revisión do sistema de intervención administrativa na execución de obras e na apertura de establecementos, e, para iso, estableceu unha regulación integral do exercicio de todas as actividades tanto inocuas como clasificadas e dos espectáculos públicos e actividades recreativas mediante a Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia. Deste xeito elimínase unha regulación dispersa, confusa e en ocasións contraditoria, e sométese o exercicio de actividades e a realización de obras a un sistema de intervención único baseado na supresión da licenza e a xeneralización da comunicación previa para o seu exercicio. A reforma prevé a intervención de entidades de certificación de conformidade municipal (ECCOM) como entidades colaboradoras da Administración para a verificación e control de conformidade coa normativa sectorial e municipal.

Palabras clave: urbanismo, licenzas municipais, actividades económicas, apertura de establecementos, comunicación previa, entidades colaboradoras.

Resumen: La Comunidad Autónoma de Galicia ha realizado una profunda revisión del sistema de intervención administrativa en la ejecución de obras y en la apertura de establecimientos, y, para ello, ha establecido una regulación integral del ejercicio de todas las actividades tanto inocuas como clasificadas y de los espectáculos públicos y actividades recreativas mediante la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y la competitividad económica

de Galicia. De esta manera se elimina una regulación dispersa, confusa y en ocasiones contradictoria, y se somete el ejercicio de actividades y la realización de obras a un sistema de intervención único basado en la supresión de la licencia y la generalización de la comunicación previa para su ejercicio. La reforma prevé la intervención de entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM) como entidades colaboradoras de la Administración para la verificación y control de conformidad con la normativa sectorial y municipal.

Palabras clave: urbanismo, licencias municipales, actividades económicas, apertura de establecimientos, comunicación previa, entidades colaboradoras.

Abstract: The Autonomous Community of Galicia has made a thorough review of the system of administrative intervention in the execution of works and opening of establishments and it has established a comprehensive regulation of the exercise of all activities both classified and harmless as public entertainment and recreation by Law 9/2013, of December 27, Entrepreneurship and Economic Competitiveness of Galicia. This a scattered, confused and sometimes contradictory regulation is removed and the exercise of activities and carrying out works to a single intervention system based on the suppression of the license and the generalization of advance notice for its exercise is subject. The reform provides for the intervention of Municipal Entities Compliance Certification (ECCOM) as associates of management for verification and control in accordance with the sectorial and municipal regulations.

Key words: urban planning, municipal licenses, economic activities, opening establishments, advance notice, collaborating entities.

Sumario: 1 Introducción. 2 La Directiva de servicios y su impacto en el ámbito urbanístico. 2.1 Las libertades comunitarias: libertad de establecimiento y de prestación de servicios. 2.2 La autorización administrativa previa. 2.3 Razones imperiosas de interés general. 2.4 Reconocimiento del silencio positivo. 2.5 La recepción en el derecho interno de la Directiva de servicios. 2.5.1 Normativa estatal de trasposición. 2.5.2 Medidas alternativas a la autorización: comunicación previa y declaración responsable. 2.5.3 La normativa de adaptación de la Comunidad Autónoma de Galicia. 3 La intervención administrativa para el ejercicio de actividades en Galicia. 3.1 Cuestiones previas. 3.2 La comunicación previa de apertura en la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y la competitividad económica de Galicia. 3.3 Efectos de la comunicación previa. 4 La evaluación ambiental de las actividades. 4.1 Procedimiento. 4.2 Resolución. 4.3 Efectos. 5 Espectáculos públicos y actividades recreativas. 5.1 Supuestos de espectáculos públicos y actividades recreativas con licencia previa. 5.1.1 Procedimiento. 5.2 Vigencia y extinción de las licencias. 5.3 Revocación y caducidad. 6 Régimen sancionador. 6.1 Infracciones y sanciones. 6.1.1 Muy graves. 6.1.2 Graves. 6.1.3 Infracciones leves. 6.1.4 Responsables. 7 Las formas de intervención en el ámbito urbanístico en la normativa de Galicia. 7.1 La situación anterior a la ley y su reforma. 7.2 La comunicación previa urbanística. 7.2.1 Plazo y procedimiento. 7.2.2 Efectos. 7.3 Pluralidad de actuaciones y responsabilidad. 7.4 Exención de licencia. 7.5 Control posterior. 8 Las entidades colaboradoras de la Administración. 9 Concepto y caracterización 9.1. Entidades privadas. 9.2 Colaboración con la Administración. 9.2.1 Contenido de la colaboración. 9.2.2 El problema del ejercicio de funciones públicas. 9.2.3 La autonomía local y la atribución de funciones públicas por las entidades locales. 9.3 Principios de la actuación de las entidades colaboradoras. 9.4 Habilitación o autorización de entidades. 10 Control y responsabilidad de su actividad. 11 Las entidades de control y conformidad municipal (ECCOM). 11.1 La regulación de las entidades de certificación de conformidad municipal. 11.2 Infracciones y sanciones. 11.2.1 Muy graves. 11.2.2 Graves. 11.2.3 Infracciones leves. 11.2.4 Responsables. 12 Conclusiones. 13 Addenda. 14 Bibliografía.

1 Introducción

Ha sido tradicional en el derecho español el sistema de autorización administrativa previa al ejercicio de actividades, a la prestación de servicios o a la realización de instalaciones. El control formal previo es el modelo sobre el que se construye el sistema de intervención administrativa, y así es aceptado comúnmente y asumido por el ciudadano y la Administración. Toda actividad económica está sometida al control previo de la Administración pública y en la mayor parte de las actividades económicas el control previo es múltiple y la actividad precisa de diversas autorizaciones sucesivas y concatenadas de manera que unas son requisito previo, su vez, de otras.

Frente a ese modelo, la importancia de las libertades comunitarias en la Unión Europea, presentes ya en los tratados constitutivos para la creación de un mercado interior, llevó a la necesidad de dictar normas de derecho derivado que eliminasen trabas y obstáculos que puedan existir en los Estados miembros para facilitar su libre ejercicio. Aseguradas ya durante la década de los años noventa del siglo anterior la libre circulación de capitales, de personas y de mercancías, la plena aplicación de la libertad de circulación de servicios hacía necesaria la eliminación de múltiples trabas y obstáculos mediante un proceso en el que la jurisprudencia comunitaria ha sido clave y que culminó con la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

La adopción de la directiva hay que enmarcarla dentro de un proceso más amplio de evolución de una actividad de policía administrativa a la regulación que implica una modificación de la cultura administrativa, un verdadero cambio de paradigma que no se basa en la desregulación o en la eliminación de la intervención administrativa –que produciría un desequilibrio inasumible entre la economía y el orden social– sino en la utilización de distintas técnicas de control, resultado, por otra parte, de la lógica evolución del sistema en una sociedad enormemente desarrollada, profesionalizada y tecnificada. Lo que finalmente se produce es el traslado de la responsabilidad sobre el inicio de la actividad al emprendedor y se reserva el control sobre su ejercicio. De esta forma, el sistema de control previo se transforma en un control posterior previa la comunicación del particular a la Administración de todos los datos precisos para el inicio de la actividad.

La sustitución de sistemas de autorización previa por sistemas de control *ex post* introduce la inseguridad al prestador del servicio sobre el cumplimiento de los requisitos legales. Por otra parte, la Administración no tiene más datos que los que le facilita el particular, datos que sólo podrá comprobar una vez que se haya iniciado la prestación. En sectores como el industrial, en el que hace más de 20 años que se suprimió la autorización previa, la labor de comprobación se encomienda a entidades privadas colaboradoras de la Administración, que ven ahora ampliado su campo de actuación a la prestación de servicios y el urbanismo, donde también se ha modificado el sistema de intervención administrativa. La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y la competitividad económica de Galicia elimina el régimen de autorización previa al ejercicio de actividades, modifica los sistemas de intervención en el ámbito urbanístico e introduce a las entidades colaboradoras de la Administración en uno y otro sector mediante las entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM).

2 La Directiva de servicios y su impacto en el ámbito urbanístico

2.1 Las libertades comunitarias: libertad de establecimiento y de prestación de servicios

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, antiguo Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas) regula en sus artículos 26 (mercado interior), 49 a 55 (establecimiento) y 56 a 62 (servicios) las libertades de establecimiento y de libre prestación de servicios que garantizan la movilidad de empresas y profesionales en la UE. Los trabajadores por cuenta propia y los profesionales o personas jurídicas a efectos del artículo 54 del TFUE que

Regap



ESTUDIOS

operan en un Estado miembro podrán: i) llevar a cabo una actividad económica de manera estable y continuada en otro Estado miembro (libertad de establecimiento: artículo 49 del TFUE); o ii) ofrecer y prestar sus servicios en otros Estados miembros de manera temporal sin abandonar su país de origen (libertad de prestar servicios: artículo 56 del TFUE). Ello supone no sólo eliminar cualquier discriminación por razón de nacionalidad, sino también, para que estas libertades se ejerzan efectivamente, adoptar medidas oportunas para facilitar el ejercicio de las mismas: ante todo, la armonización de las normativas nacionales de acceso o su reconocimiento mutuo.

La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, *Directiva de servicios*, es una norma de derecho comunitario derivado que introduce una serie de medidas dirigidas a eliminar obstáculos al desarrollo de actividades de servicios en un mercado único al objeto de garantizar las libertades previstas en los tratados, singularmente las de establecimiento y de prestación de servicios. La directiva tiene carácter transversal, es decir, se aplica a toda actividad de servicios entendida como cualquier actividad económica por cuenta propia prestada a cambio de remuneración, ya sea industrial, mercantil, artesanal o profesional, y sus líneas generales son las siguientes:

- El régimen de autorización previa para el ejercicio de actividades o servicios pasa a ser excepcional y bajo las siguientes condiciones: que el régimen de autorización no sea discriminatorio para el prestador de que se trata, que la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general y, por último, que el objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.
- Se establecen medidas para asegurar el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos y la correlativa obligación del Estado miembro en que se preste el servicio asegurará la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio.
- Se determina la obligación de los Estados miembros de poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esta directiva a más tardar antes del 28 de diciembre de 2009.

La doctrina¹ ha puesto de manifiesto que implica un cambio de cultura administrativa que supone la liberalización de servicios en el ámbito de aplicación de la directiva, de forma que el régimen de autorización previa al ejercicio o al establecimiento de la actividad o servicio se convierte en excepcional, sometiendo las medidas administrativas de control o intervención de las actividades a un régimen de proporcionalidad, necesidad y no discriminación. Y, aunque en rigor la directiva es en realidad una codificación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre las libertades de acceso y la libre prestación de servicios, lo cierto es que constituye un punto de inflexión en el proceso de armonización del derecho administrativo de los Estados miembros de la Unión Europea² que hasta este momento se

1 TORNOS MAS, J., "La licencia comercial específica y el régimen de autorizaciones en la directiva de servicios", Villarejo Galende, H. (coord.), *La directiva de servicios y su impacto sobre el comercio europeo*, Comares, Granada, 2009, pp. 25 y ss., señala que la directiva impone un modelo general de intervención en la economía basado en la desregulación y exige a los Estados miembros que toda medida intervencionista se justifique en función de su adecuación al principio de proporcionalidad.

2 AGUADO I CUDOLÁ, V. y NOGUERA DE LA MUELA, B., *El impacto de la Directiva de servicios en las administraciones públicas*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 99 y ss. citando a varios autores se refieren al fenómeno de la "europeización del derecho administrativo", expresión

había centrado en sectores como las ayudas públicas, la contratación del sector público, los servicios de interés general o el medio ambiente para hacerlo ahora en la prestación de servicios.

2.2 La autorización administrativa previa

La directiva ha supuesto un giro significativo a la exigencia generalizada de autorización administrativa previa al ejercicio de una actividad, que es la forma de intervención y control construida sobre la noción clásica de policía administrativa, de tal forma que los Estados miembros sólo podrán imponer un régimen autorizador si se dan tres condiciones: la existencia de una razón imperiosa de interés general, que sea proporcional su exigencia y que no tenga carácter discriminatorio, tal y como ya venía exigiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

El régimen de licencia o autorización administrativa está generalizado en la normativa sectorial, pero ciertamente existen otros sistemas de control. GARCÍA DE ENTERRÍA³ estudia las autorizaciones como una de las limitaciones administrativas de derechos, que conceptúan como incidencias que no modifican el derecho subjetivo afectado, ni tampoco la capacidad jurídica o de obrar del titular, sino que actúan, exclusivamente, sobre las condiciones de ejercicio de dicho derecho, dejando inalterados todos los elementos del mismo (configuración, funcionalidad, límites, protección). Esa incidencia sobre las facultades de ejercicio de los derechos está determinada por la necesidad de coordinarlos, bien con los derechos o intereses de otro sujeto, bien (lo que es el supuesto normal de las limitaciones administrativas) con los intereses o derechos de la comunidad o del aparato administrativo. Tales limitaciones de derecho pueden reducirse a tres tipos:

- Prohibición incondicionada y absoluta.
- Prohibición relativa o con reserva de excepción a otorgar por la Administración (técnica de la suspensión de la facultad de ejercicio, modelo entre todos, la autorización o licencia administrativa.
- Libre ejercicio con reserva de excepción prohibitiva impuesta en casos concretos por la Administración (técnica de la eficacia inmediata de la facultad con pendencia de una acción administrativa resolutoria de la misma).

A estos tres tipos de limitaciones administrativas, estudiados por la doctrina italiana⁴, GARCÍA DE ENTERRÍA añade un cuarto, consistente en la obligación positiva de comunicar a la Administración, a efectos de control de los límites de su ejercicio lícito (o de información estadística) determinados ejercicios de derechos. Sobre esta *taxonomía* de las limitaciones administrativas, volveremos al tratar las medidas alternativas a la autorización previstas en la Directiva de servicios. Baste señalar ahora que la Administración precisa de una habilitación legal explícita para actuar imponiendo cualquiera de las limitaciones expuestas, lo que para GARCÍA DE ENTERRÍA supone “*negar la existencia de un supuesto poder abstracto y general*”

con la que hacen referencia a la transformación de los ordenamientos nacionales por el impacto y la influencia de los actos y acciones comunitarias.

3 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de derecho administrativo, tomo II*, 7ª ed., Civitas, Madrid, 2010, pp. 106 y ss.

4 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de derecho administrativo, tomo II*, 7ª ed., *cit.*, sigue en este punto a VIGNOCHI, G.

*de la Administración capaz de intercalarse a su arbitrio entre la titularidad de un derecho del ciudadano y su ejercicio*⁵.

2.3 Razones imperiosas de interés general

Como hemos señalado, el régimen de autorización está sometido a tres condiciones: proporcionalidad, necesidad y no discriminación. Que la medida de intervención sea proporcionada y no discriminatoria implican un juicio caso por caso. En cuanto a la necesidad de la medida, se equipara a la existencia de razones imperiosas de interés general, concepto jurídico indeterminado que ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a los artículos 43 y 49 del tratado y puede seguir evolucionando. La noción reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia abarca al menos los ámbitos siguientes: orden público, seguridad pública y salud pública, mantenimiento del orden en la sociedad, objetivos de política social, protección de los destinatarios de los servicios, protección del consumidor, protección de los trabajadores, incluida su protección social, bienestar animal, preservación del equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social, prevención de fraudes, prevención de la competencia desleal, protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, protección de los acreedores, garantía de una buena administración de justicia, seguridad vial, protección de la propiedad intelectual e industrial, objetivos de política cultural, incluida la salvaguardia de la libertad de expresión, la necesidad de garantizar un alto nivel de educación, mantenimiento de la diversidad de prensa, fomento de la lengua nacional, conservación del patrimonio nacional histórico y artístico, y política veterinaria.

La existencia de la razón imperiosa de interés general que justifica el mantenimiento de una autorización previa debe ser justificada por el Estado que la invoca.

2.4 Reconocimiento del silencio positivo

Es antiguo el debate en la Unión Europea en torno a la cuestión del silencio positivo para suplir la falta de respuesta de la Administración de los procedimientos administrativos. AGUADO I CUDOLÁ⁶ señala que hasta el momento se había producido por meras recomendaciones para la incorporación del silencio como medida de simplificación administrativa. Pero la Directiva de servicios ya se refiere a la falta de respuesta en los procedimientos de autorización en su artículo 13 con esta rotundidad:

Los procedimientos y trámites de autorización deberán ser adecuados para garantizar a los interesados que se dé curso a su solicitud lo antes posible y, en cualquier caso, dentro de un plazo de respuesta razonable, fijado y hecho público con antelación. El plazo no comenzará a correr hasta el momento de la presentación de toda la documentación. Cuando la complejidad del asunto lo justifique, la autoridad competente podrá ampliar el período una sola vez y por un tiempo limitado. La ampliación y su duración deberán motivarse debidamente y se notificarán al solicitante antes de que haya expirado el período original.

5 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de derecho administrativo, tomo II*, 7ª ed., cit., p. 110.

6 AGUADO I CUDOLÁ, V. y NOGUERA DE LA MUELA, B., *El impacto de la Directiva de servicios en las administraciones públicas*, cit., p. 79.

A falta de respuesta en el plazo fijado o ampliado con arreglo al apartado 3, se considerará que la autorización está concedida. No obstante, se podrá prever un régimen distinto cuando dicho régimen esté justificado por una razón imperiosa de interés general, incluidos los legítimos intereses de terceros.

Con lo cual el procedimiento autorizatorio, ya de por sí excepcional, tiene como regla general el silencio positivo.⁷

2.5 La recepción en el derecho interno de la Directiva de servicios

2.5.1 Normativa estatal de trasposición

La Directiva entró en vigor el 28 de diciembre de 2006, al día siguiente de su publicación en el DOUE, y establecía un plazo de tres años para que se finalizase el proceso de trasposición. Este proceso ha sido enormemente complejo; implicó la evaluación y la revisión de normativa estatal, autonómica y local, y, en buena medida, ha desbordado las limitaciones de la propia directiva, que establecía claramente que por razones medioambientales o urbanísticas estaba justificado un régimen autorizatorio, lo que como veremos no fue respetado.⁸

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*ley paraguas*), estableció una regulación basada en los siguientes principios:

- Libertad de establecimiento. Los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios.
- Prohibición del régimen de autorización previa para el ejercicio de una actividad de servicios salvo casos excepcionales.
- Con carácter general, la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá acceder a una actividad de servicios y ejercerla por tiempo indefinido. En el siguiente apartado nos referiremos a una y a otra.

La Ley 25/2009, de 22 de diciembre (*ley ómnibus*⁹), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, introdujo en

7 SANTIAGO IGLESIAS, D., "La incidencia de la Directiva de servicios y de sus normas de trasposición en el régimen jurídico del silencio administrativo", Almeida Cerredá, M. (coord.), *La termita Bolkenstein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Thomson-Reuters, Madrid, 2012, p. 140, señala que una de las modificaciones de mayor trascendencia introducida por esta directiva en los procedimientos autorizatorios es el establecimiento del régimen del silencio administrativo positivo como regla general.

8 Para un análisis detenido del proceso de trasposición de la directiva y la reforma de la intervención administrativa en el marco de la liberalización económica, véase SANTIAGO IGLESIAS, D., "La incidencia de la Directiva de servicios y de sus normas de trasposición en el régimen jurídico del silencio administrativo", *cit.* También en AGUADO I CUDOLÁ, V. y NOGUERA DE LA MUJELA, B., *El impacto de la Directiva de servicios en las administraciones públicas*, *cit.*

9 Las denominaciones de *ley paraguas* para la Ley 17/2009 y de *ley ómnibus* para la Ley 25/2009 han hecho fortuna y así se les llama tanto en la literatura científica como en las propias publicaciones oficiales. En realidad, aunque parecen sobrenombres ingeniosos de origen autóctono, son un préstamo lingüístico del inglés y responden a una mala traducción de la denominación de sendas técnicas legislativas anglosajonas. *Umbrella bill/umbrella legislation* (mal traducida como ley paraguas, el sustantivo *umbrella* es un hiperónimo, un término general que significaría cubierta o protección) significa en realidad marco legislativo. Viene al caso de la Ley 17/2009 porque es la que establece la regulación o marco general del ejercicio de actividades y servicios. Con la denominación *omnibus bill/omnibus legislation* se designa a ley que abarca una serie de temas diversos y no relacionados, utilizando la palabra latina *omnibus* en su significado original "para todo" y no en el referido al transporte colectivo, que sólo existe en castellano. Lo que en cualquier caso resulta apropiado para una ley que, como la 25/2009, es en realidad una norma que modifica otras 48 de rango legal, desde las bases del régimen local hasta la metrología.

la LRJPAC la comunicación previa y la declaración responsable como medios de inicio del procedimiento con un nuevo artículo 71 bis. Se modificó la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL), para introducir medios de control posterior y suprimir la licencia como única forma de intervención administrativa y, al tiempo, reformó también el venerable Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (RSCL), que sometía a licencia previa la apertura de establecimientos. De esta forma, la apertura de establecimientos industriales y mercantiles podrá sujetarse a los medios de intervención municipal mediante comunicación previa o declaración responsable y no sólo de licencia. Con ello se logró una adaptación formal de la directiva, pero dejó en manos de los ayuntamientos elegir un sistema u otro sin criterio alguno.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, significó otra vuelta de tuerca más, de forma que los artículos 84, 84 bis y 84 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, (modificados nuevamente por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local), preceptúan ya claramente que el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo con las siguientes excepciones:

a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

b) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

Las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas sólo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico, y resulte proporcionado.

La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes:

a) La potencia eléctrica o energética de la instalación.

b) La capacidad o aforo de la instalación.

c) La contaminación acústica.

d) La composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración.

e) La existencia de materiales inflamables o contaminantes.

f) Las instalaciones que afecten a bienes declarados del patrimonio histórico.

Se introduce una importante regla para evitar la concurrencia de diversas autorizaciones con el mismo objeto, y es que, según el nuevo e importante apartado 3 del artículo 84 bis de la LRBRL, en caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad

local y otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente.

Asimismo, el artículo 84 ter dispone taxativamente que, 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.

A pesar de la rotundidad de la regulación, la Ley de economía sostenible soslaya un aspecto fundamental: el ejercicio de una nueva actividad precisa en la mayor parte de las ocasiones de la realización de una obra y junto con la autorización de la apertura – que se elimina –simultáneamente se precisa una autorización urbanística– que no se modifica. Esto tiene también una importante derivada, la conexión entre la regulación de la intervención municipal y las haciendas locales, y ello porque el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, regulaba la tasa por el otorgamiento de licencias de apertura y obra, así como el impuesto por la realización de obras y construcciones sujetas a licencia (impuesto sobre instalaciones, construcciones y obras, ICIO). La Ley de economía sostenible modificó la regulación de la tasa de forma que el hecho imponible era tanto el otorgamiento de la licencia de apertura como la verificación posterior en caso de no ser necesaria tal licencia, pero no alteró el hecho imponible del ICIO, que seguía siendo la realización de obra precisada de licencia. Tal hecho, que implica una merma importante de los recursos locales, unido a la difusa supresión de licencia urbanística para las obras que tienen por objeto la implantación de una actividad, llevó a que fuesen muy pocos los ayuntamientos que optasen en sus ordenanzas municipales por suprimir la licencia de obra para la realización de actividades.

Finalmente, el RDL 19/2012, de 25 de mayo, convertido en Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberación del comercio y de determinados servicios, y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, establecen que determinados tipos de actividades comerciales y de servicios (82 del epígrafe del IAE), con un límite de 300 m² ampliado a 750 m², quedan exentas de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente. Se modifica la Ley reguladora de las haciendas locales para posibilitar el cobro de la tasa por licencias urbanísticas y del impuesto de instalaciones, construcciones y obras no sólo cuando sea preceptiva licencia, sino también en el caso de declaración responsable o comunicación previa.

2.5.2 Medidas alternativas a la autorización: comunicación previa y declaración responsable

Como hemos señalado, la Ley 17/2009 ya estableció una preferencia de la comunicación previa y de la declaración responsable respecto de la autorización administrativa, quedando ambas reguladas en el nuevo artículo 71 bis de la LRJPAC, introducido por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre.

Regap



ESTUDIOS

El artículo 42 de la LRJPAC ya preveía ese régimen cuando señalaba que la Administración está obligada a dictar resolución expresa salvo *"en los procedimientos en que se produzca la prescripción, la caducidad, la renuncia o el desistimiento en los términos previstos en esta ley, así como los relativos al ejercicio de derechos que sólo deba ser objeto de comunicación y aquéllos en los que se haya producido la pérdida sobrevenida del objeto del procedimiento"*. La comunicación previa ya existía en la regulación sectorial, concretamente en la de industria, que ya desde el RD 2135/1980, de 26 de septiembre, indicaba que la puesta en funcionamiento de las industrias no necesitara otro requisito que la *comunicación* a la Administración de la certificación expedida por técnico competente, en la que se ponga de manifiesto la adaptación de la obra al proyecto y el cumplimiento de las condiciones técnicas y prescripciones reglamentarias que en su caso correspondan.

PAREJO ALFONSO¹⁰ señala que las técnicas de comunicación previa y declaración responsable son conocidas en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo desde hace tiempo *"y su uso dista de ser marginal, encontrándose además en crecimiento antes del dictado de la Directiva de servicios, al menos en algunos sectores"* y señala, entre ellos, la contratación pública, las subvenciones y, sobre todo, la fiscal.

Señala la LRJPAC que se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Se entenderá por comunicación previa, continúa indicando la ley, aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad.

Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que determine en cada caso la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las administraciones públicas.

La generalidad de la doctrina¹¹ ha considerado poco afortunada la configuración legal de la comunicación previa y la declaración responsable, en la que no queda clara la distinción entre una figura y otra: la declaración responsable parece liberar al administrado de la presentación de documentos y faculta a la Administración para la verificación, pero lo cierto es que la presentación de una comunicación previa no impide un control *ex post*; por otra

10 PAREJO ALFONSO, L., *Autorizaciones y licencias, hoy. Un análisis sectorial tras la Directiva de servicios*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 23 y ss.

11 CUBERO MARCOS, J. I., *La Comunicación previa, la declaración responsable y el procedimiento administrativo: especial referencia al establecimiento de actividades y a la prestación de servicios*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2013, p. 34, indica que *«La ley no aclara si al facilitar el interesado los datos permite el inicio de la actividad o si es necesario que la Administración revise o verifique lo presentado antes de que se ponga en marcha la misma; no se concreta qué datos o informaciones resultan exigibles y puede advertirse alguna carencia al omitir la norma reguladora del procedimiento que pueda prever todos estos detalles; por último, emplea el adjetivo exigible para calificar los requisitos para el inicio de la actividad y no se precisa en ningún momento la existencia de un deber previo de la persona interesada si pretende ejercerla.»*

parte, la práctica nos ofrece multitud de ejemplos de comunicaciones previas en las que el particular, para la acreditación del cumplimiento de determinados requisitos acompaña, junto con la documentación acreditativa, una o varias declaraciones responsables¹². También se discute su regulación en el capítulo que la LRJPAC dedica a la iniciación del procedimiento, junto con la solicitud de persona interesada o la iniciación de oficio cuando, en puridad, no existe procedimiento alguno¹³.

En todo caso, nos hallaríamos en ambos casos ante lo que GARCÍA DE ENTERRÍA denominaba obligación positiva de comunicar a la Administración, a efectos de control de los límites de su ejercicio lícito (o de información estadística) determinados ejercicios de derechos, y que venía a constituir el cuarto supuesto de limitaciones de derechos que el indicado autor añadía a los tres clásicos que hemos visto al examinar el régimen autorizador: prohibición absoluta, prohibición relativa y ejercicio libre con reserva de prohibición.

2.5.3 La normativa de adaptación de la Comunidad Autónoma de Galicia

La Comunidad Autónoma de Galicia efectuó un profundo proceso de adaptación de la normativa legal y reglamentaria a la Directiva 2006/123/CE. La Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la directiva, modificó 23 leyes de la Comunidad Autónoma y dio lugar a la modificación en cascada de más de 40 normas de rango reglamentario. Ese proceso se completó con la simultánea tramitación telemática de los procedimientos y la creación de la sede electrónica.¹⁴

El resultado de esa adaptación es la generalización de la comunicación previa o la declaración responsable como medio de control administrativo en los procedimientos de la Xunta de Galicia, de manera que la autorización previa es excepcional y casi residual.

A pesar de ello, en este proceso no se había modificado la normativa que la Comunidad Autónoma aprueba para su aplicación por las entidades locales, singularmente la urbanística, la reguladora de los procedimientos ambientales de las actividades clasificadas y la relativa a policía de espectáculos, lo que finalmente se aborda con la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y la competitividad económica de Galicia (LECEG).

12 A Ley 2/2012, de 12 de junio, de dinamización de la actividad comercial en la Comunidad de Madrid, señala que para la ejecución de obras y el ejercicio de la actividad, se iniciarán con la simple presentación (comunicación) de la liquidación tributaria, proyecto técnico y declaración responsable, en la que el interesado manifieste que cumple con la legislación vigente. El Decreto 16/2014, de 11 de febrero, de la Generalitat de Cataluña, de aprobación del reglamento del registro de instalaciones destinadas a actividades con niños y jóvenes, y de modificación del reglamento de instalaciones destinadas a actividades con niños y jóvenes, establece que la persona física o jurídica titular de una instalación juvenil deberá presentar una comunicación previa acompañada de declaración responsable.

13 REBOLLO PUIG, M., "La actividad de limitación", Cano Campos, T. (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, vol. 3, tomo II, (La actividad de las administraciones públicas: el contenido), Iustel, Madrid, 2009, p. 41; señala que "al hacer la comunicación, el particular no pide nada ni espera ninguna resolución de la Administración que, en efecto, no tiene que producirse."

14 El Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la administración electrónica de la Xunta de Galicia, regula el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas gallegas por medios electrónicos, la tramitación de los procedimientos administrativos incorporados a la tramitación telemática, la creación y regulación de la sed electrónica y del registro electrónico, el impulso y desarrollo de los servicios electrónicos y el establecimiento de estructuras y servicios de interoperabilidad. Desde su entrada en vigor se han adaptado a sus prescripciones la gran parte de los procedimientos administrativos de tal forma que en la actualidad más de 600 procedimientos son de tramitación electrónica.

3 La intervención administrativa para el ejercicio de actividades en Galicia

3.1 Cuestiones previas

El proceso para la definitiva eliminación de trabas al ejercicio de actividades económicas no puede llevarse a cabo sin el concurso de las administraciones locales. Como ya hemos visto, el proceso parte de la Directiva de servicios y de un complicado proceso normativo que se inició en 2009 y que se intensifica a partir de 2012. También hay que subrayar la actividad de los entes locales, al menos en los municipios de mayor población, estableciendo ordenanzas que introducen la comunicación previa o declaración responsable en las actividades y en las obras menores. Labor que, para ser completa y armónica en todo el territorio, exigía que la Comunidad Autónoma estableciese un régimen jurídico único y estable en las actividades que regula, sí, pero que no autoriza en última instancia al ser competencia exclusivamente municipal y estar sometida a licencia de actividad. Son las denominadas actividades inocuas, las clasificadas y las actividades recreativas y los espectáculos públicos.

A diferencia de otras comunidades autónomas, Galicia carecía de una regulación común del régimen de control administrativo de las actividades. La normativa existente o era estatal y se aplicaba de forma supletoria –caso de las actividades inocuas con el Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955–, o estaba claramente superada –caso del Decreto 133/2008, mero trasunto del RAMINP de 1961¹⁵–, o se encontraba fragmentada, como en los espectáculos públicos, regulados por un Reglamento estatal de 1982 y por un catálogo aprobado por Decreto de la Xunta de Galicia. A ese régimen dispar se añadió la irrupción mediante la normativa estatal arriba indicada del régimen de control *ex post* para determinadas –no todas– actividades inocuas.

Ante esa situación, se planteaba la necesidad de establecer un régimen jurídico único del ejercicio de actividades en Galicia, eliminando de manera plena y efectiva la licencia de apertura previa a la instalación y al inicio de la actividad (licencias de actividad o instalación y de apertura o funcionamiento). En este sentido, la ley dio cumplimiento en Galicia a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de economía sostenible, que determina que, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. Así, la ley proclama en su artículo 1.2 que tiene por objeto 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 y la regulación del régimen de comunicación previa administrativa para el ejercicio de actividades y la realización de actos de uso del suelo y del subsuelo.

La reforma en el régimen jurídico del ejercicio de actividades económicas debía ir acompañada de una modificación importante de la normativa ambiental, de comercio interior, de seguridad industrial y singularmente de la urbanística, que, al exigir autorización previa para realizar

15 El Decreto 133/2008, de 12 de junio, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental, sustituyó al Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que estuvo vigente en Galicia casi 50 años. La nueva regulación poco aportó en lo procedimental a la autorización de actividades, para las que era exigible una información pública mediante anuncio en el DOG, en el BOP y notificación personal a los vecinos y titulares de derechos inmediatos al lugar de la localización propuesta.

cualquier acto de uso de suelo, impedía el pleno ejercicio del derecho a la libre prestación de servicios al imponer a los prestadores un régimen de autorización.

3.2 La comunicación previa de apertura en la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y la competitividad económica de Galicia

La nueva ley suprime la licencia de actividad tanto para su implantación (licencia de actividad o instalación) como para su puesta en marcha (licencia de apertura o de funcionamiento).¹⁶ A diferencia de la normativa estatal y de la de otras comunidades autónomas, tal supresión:

- Se aplica a todo tipo de actividades, no sólo a las comerciales o a las de servicios, también industriales, profesionales, turísticas, hostelería, ocio, así como para los espectáculos públicos, actividades recreativas, etc.

- No existe limitación de superficie a la supresión de licencia, con la excepción de las grandes superficies de comercio al por menor de más de 2.500 m² de superficie de exposición y venta que precisarán de una autorización comercial autonómica por razón de su incidencia supramunicipal.¹⁷

- Es independiente de los efectos ambientales de la actividad, ya que no será necesaria la licencia previa aunque la actividad tenga que someterse a algún procedimiento ambiental para evaluar su incidencia o impacto en el medio ambiente.¹⁸

Bastará una comunicación previa para el inicio de la actividad, para la apertura del establecimiento y también, si es necesaria la realización de una obra, se sustituye la licencia por una comunicación previa del particular interesado. El artículo 24 de la LECEG señala que con carácter previo al inicio de la actividad o de la apertura del establecimiento y, en su caso, para el inicio de la obra o instalación que se destine específicamente a una actividad, los interesados presentarán ante el ayuntamiento respectivo comunicación previa en la que pondrán en conocimiento de la Administración municipal sus datos identificativos. Se somete también al régimen de comunicación previa el cambio de titularidad de las actividades e instalaciones, siendo únicamente necesaria la comunicación del nuevo titular, a diferencia de la redacción del RSCL que exigía también la intervención del antiguo titular.

16 En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia se suprime con carácter general la necesidad de obtención de licencia municipal de actividad, apertura o funcionamiento para la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial. (Artículo 23)

17 La LECEG modifica el artículo 28 de la Ley 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia, señalando que «no será exigible licencia para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales objeto de esta ley ni para el cambio de titularidad. En estos casos bastará la comunicación previa prevista en la Ley del emprendimiento de Galicia y en la normativa urbanística, si procede». El artículo 29.2 indica que «se entiende que únicamente tienen incidencia supramunicipal, y por tanto están sujetos a autorización comercial autonómica, la instalación y traslado de los establecimientos comerciales cuya superficie útil de exposición y venta al público sea igual o superior a 2.500 metros cuadrados por el impacto territorial, urbanístico, viario y medioambiental generado. También será preceptiva la citada autorización en el caso de ampliaciones de establecimientos comerciales cuando la superficie resultante tras la ampliación sea igual o superior a 2.500 metros cuadrados.»

18 Se reforma también la Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia tal y como señalaremos en el siguiente apartado. Indicamos ahora que las actividades se clasifican en dos grados de protección: impacto ambiental (que preciará su evaluación de conformidad con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación de impacto ambiental) e incidencia ambiental (que se evaluará de conformidad con lo dispuesto en la propia Ley del emprendimiento).

La ley define con claridad que la comunicación previa como un acto jurídico del particular, que, de acuerdo con la ley, habilita para el inicio de la actividad o la apertura del establecimiento y, en su caso, para el inicio de la obra o instalación.

La puesta en conocimiento de la Administración consiste en la aportación de la siguiente documentación:

- a) Memoria explicativa de la actividad que se pretende realizar, con la manifestación expresa del cumplimiento de todos los requisitos técnicos y administrativos.
- b) Justificante de pago de los tributos municipales.
- c) Declaración de que se cumple con todos los requisitos para el ejercicio de la actividad y de que los locales e instalaciones reúnen las condiciones de seguridad, salubridad y las demás previstas en el planeamiento urbanístico.
- d) Proyecto y documentación técnica que resulte exigible según la naturaleza de la actividad o instalación.
- e) La autorización o declaración ambiental que proceda.
- f) Las autorizaciones e informes sectoriales que sean preceptivos, junto con la manifestación expresa de que se cuenta con todos los necesarios para el inicio de la obra, instalación o actividad.
- g) En su caso, el certificado, acta o informe de conformidad emitido por las entidades de certificación de conformidad municipal reguladas en esta ley.

3.3 Efectos de la comunicación previa

La comunicación previa presentada cumpliendo con todos los requisitos habilita para el inicio de la actividad o la apertura del establecimiento y, en su caso, para el inicio de la obra o instalación, y faculta a la Administración pública para verificar la conformidad de los datos que en ella se contienen.

El incumplimiento sobrevenido de las condiciones de la comunicación previa o de los requisitos legales de la actividad será causa de la ineficacia de la comunicación previa, y habilitarán al Ayuntamiento respectivo a su declaración, previa audiencia del interesado.

La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se aporta o incorpora a la comunicación previa conlleva, previa audiencia de la persona interesada, la declaración de ineficacia de la comunicación efectuada e impide el ejercicio del derecho o de la actividad afectada desde el momento en que se conoce, sin perjuicio de las sanciones que procediera imponer por tales hechos.

4 La evaluación ambiental de las actividades

Hasta la entrada en vigor de la LECEG, las actividades se sometían a evaluación de impacto ambiental, efectos ambientales o incidencia ambiental, en función de su grado de afección

en el medio ambiente. Las de menor afección quedaban sometidas al Decreto 133/2008, de 12 de junio, por el que se regulaba la evaluación de incidencia ambiental, y que sustituyó al Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que estuvo vigente en Galicia casi cincuenta años. El Decreto de 2008 poco aportó en lo procedimental a la autorización de actividades, para las que era exigible una información pública mediante anuncio en el DOG, en el BOP y notificación personal a los vecinos y titulares de derechos inmediatos al lugar de la localización propuesta. En lo sustantivo, se mantuvo la necesidad de someter al procedimiento a las actividades potencialmente insalubres, nocivas y peligrosas y, entre ellas, a las que se contenían en un anexo notablemente menor que el del antiguo RAMINP, a pesar de contener más de 120 actividades, y que seguía siendo meramente enunciativo y no limitativo, ya que su artículo 2 indicaba que se someterían igualmente al procedimiento las actividades no incluidas en el anexo, pero que merezcan la consideración de molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

Tras su reforma por la LECEG, la Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia, clasifica las actividades de acuerdo con su incidencia ambiental en dos grados de protección:

- a) De evaluación del impacto ambiental. Regulada en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que es de aplicación a las actividades contenidas en su propio anexo.
- b) De evaluación de la incidencia ambiental. Evaluación de incidencia: la propia Ley 9/2013, que deroga y sustituye al Decreto 133/2008 (antiguo RAMINP D2414/1961).

Se suprime la evaluación de efectos ambientales (Decreto 327/1991, de 20 de octubre, residual e inaplicable en la práctica).

A diferencia de la regulación anterior, la LECEG enumera en un anexo las actividades que se consideran clasificadas a efectos de incidencia ambiental. Anexo que pasa a ser limitativo, de tal forma que sólo las actividades que se regulan en él –menos de 50– deberán ser sometidas a declaración de incidencia ambiental ante el órgano de la consejería competente en materia de medio ambiente, denominado órgano ambiental. El resto de actividades no comprendidas en el anexo y no sometidas a evaluación de impacto, se consideran inocuas.

Con la solicitud de declaración de incidencia ambiental deberá adjuntarse la siguiente documentación:

- a) Proyecto técnico redactado por técnico competente en la materia, en su caso.
- b) Una memoria descriptiva en la que se detallarán:
 - 1º. Los aspectos básicos relativos a la actividad, su localización y repercusiones en el ambiente.
 - 2º. Los tipos y cantidades de residuos, vertidos y emisiones generados por la actividad, y la gestión prevista para ellos.
 - 3º. Los riesgos ambientales que puedan derivarse de la actividad.
 - 4º. La propuesta de medidas preventivas, correctoras y de autocontrol de la incidencia ambiental.

5º. Las técnicas de restauración del medio afectado y programa de seguimiento del área restaurada en los casos de desmantelamiento de las instalaciones o cese de la actividad.

4.1 Procedimiento

El procedimiento es electrónico y se elimina la obligatoriedad de anuncios en diarios oficiales, que se sustituyen por la publicación en la página web institucional de la consejería competente en materia de medio ambiente a fin de que las personas interesadas puedan formular observaciones o alegaciones en relación con las repercusiones ambientales de la actividad durante el plazo de quince días. Simultáneamente, el órgano ambiental consultará a las administraciones públicas afectadas. La consulta podrá ampliarse a otras personas físicas o jurídicas públicas o privadas vinculadas a la protección del medio ambiente. La notificación indicará el plazo en que habrán de remitir, en su caso, las observaciones y alegaciones, plazo que no podrá exceder de quince días. Los informes solicitados y no recibidos en el plazo estipulado se entenderán como favorables, pudiendo continuar el procedimiento. Si el Ayuntamiento emitiese un informe de no compatibilidad del proyecto con planeamiento urbanístico, el órgano ambiental dictará resolución motivada, poniendo fin al procedimiento y archivando las actuaciones.

4.2 Resolución

El órgano ambiental emitirá la declaración de incidencia ambiental que proceda, estableciendo, en su caso, las medidas preventivas, correctoras o de restauración que han de observarse en la implantación, desarrollo y cese de la actividad. La declaración de incidencia ambiental deberá ser emitida en el plazo máximo de dos meses desde la presentación de la solicitud. Se establece el silencio positivo como forma de resolución de forma que, si se supera el citado plazo, la declaración se entenderá favorable, quedando la persona solicitante vinculada por las medidas preventivas, correctoras y de restauración recogidas en la memoria presentada con la solicitud.

La declaración de incidencia ambiental tendrá efectos vinculantes para la autoridad municipal, pondrá fin a la vía administrativa y será notificada a la persona solicitante, a las personas interesadas que hubiesen formulado alegaciones y al Ayuntamiento donde se prevea implantar la actividad.

Estarán también sometidas a previa declaración de incidencia ambiental las modificaciones sustanciales de las actividades comprendidas en el anexo.

- a) El incremento superior al 50 % de la capacidad productiva de la instalación.
- b) El incremento superior al 50 % de las materias primas empleadas.
- c) El incremento del consumo de agua o energía superior al 50 %.
- d) El incremento superior al 25 % de las emisiones de contaminantes atmosféricos o la implantación de nuevos focos de emisión catalogados.
- e) El incremento superior al 50 % del vertido de aguas residuales.

- f) La producción de residuos peligrosos o el incremento del 25 % de su volumen.
- g) El incremento en un 25 % de alguno o de la suma del total de contaminantes.
- h) La incorporación al sistema de producción o su aumento por encima del 25 % de sustancias peligrosas, reguladas por el RD 1254/1999, de 16 de julio.

4.3 Efectos

Sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Administración autonómica, corresponde al Ayuntamiento la vigilancia y seguimiento del cumplimiento de las condiciones establecidas en la declaración de incidencia ambiental.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la declaración de incidencia ambiental o de las medidas preventivas, correctoras y de restauración contempladas en la memoria presentada con la solicitud en los casos de silencio positivo se sancionará, cuando proceda, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden a que hubiere lugar.

5 Espectáculos públicos y actividades recreativas

La regulación de todas las actividades relativas a la organización y celebración de las actividades con afluencia pública de diversión, ocio o distracción, acompañadas o no de consumo de bebidas y alimentos, se ha considerado tradicionalmente un ámbito de actuación de la intervención administrativa: la policía de espectáculos. Concurren en esta materia la garantía de la seguridad ciudadana, la protección del orden público, la limitación de las actividades a las que estuvieren autorizadas y las condiciones de organización, aforo, horario y venta de localidades¹⁹.

Galicia, como hemos señalado, carecía de una regulación propia en la materia, por lo que en todo lo relativo a la autorización de establecimientos, espectáculos y actividades recreativas era necesario acudir al Reglamento de servicios de las corporaciones locales; al Decreto 133/2008, de incidencia ambiental; y al RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas. La LECEG tiene como objeto 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, por lo que regula el régimen de intervención administrativa para la apertura de establecimientos y la organización de espectáculos públicos y actividades recreativas, remitiendo a una ley posterior todo lo relativo a su organización y desarrollo.

En primer lugar, la ley efectúa una definición de su ámbito objetivo y señala que se entenderá por:

¹⁹ DESCALZO GONZÁLEZ, A., "Las licencias en los espectáculos públicos y las actividades recreativas", Parejo Alfonso, L. (dir.), *Autorizaciones y licencias, hoy. Un análisis sectorial tras la Directiva de servicios*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 172 y ss.

- Espectáculos públicos: las representaciones, exhibiciones, actuaciones, proyecciones, competiciones o las audiciones de concurrencia pública, de carácter artístico, cultural, deportivas o análogas.

- Actividades recreativas: aquellas que ofrecen al público, espectadores o participantes, actividades, productos o servicios con fines de ocio, recreo o entretenimiento.

El régimen de intervención administrativa, tanto para la apertura de establecimientos como para la organización de espectáculos públicos y actividades recreativas, es la comunicación previa del artículo 24 de la LECEG a la que ya nos hemos referido. De esta manera, la apertura de establecimientos se somete al mismo régimen de intervención administrativa con independencia de su destino o de la actividad que se realice en ellos, con las excepciones que veremos a continuación, ya que se reservan determinados supuestos tasados de autorización administrativa previa mediante la concesión de licencia.

5.1 Supuestos de espectáculos públicos y actividades recreativas con licencia previa

Como ya indicamos, la LECEG suprime con carácter general la necesidad de obtención de licencia municipal de actividad, apertura o funcionamiento para la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad. Con carácter general, porque se aplica a todo tipo de actividades con independencia de su finalidad y a todo tipo de establecimientos con independencia de su destino o características. La única excepción a la obtención de licencia previa es la apertura de establecimientos destinados a determinados espectáculos públicos o actividades recreativas y a su organización. La ley, en atención a la concurrencia de razones de interés general derivadas de la necesaria protección de la seguridad y salud pública, de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, del mantenimiento del orden público, así como de la adecuada conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico-artístico, exige la obtención de licencia únicamente para estos supuestos:

a) La apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas que se desarrollen en establecimientos públicos con un aforo superior a 500 personas, o que presenten una especial situación de riesgo, de conformidad con lo dispuesto en la normativa técnica en vigor.

b) La instalación de terrazas al aire libre o en la vía pública, anexas al establecimiento.

c) La celebración de espectáculos y actividades extraordinarias y, en todo caso, los que requieran la instalación de escenarios y estructuras móviles.

d) La celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas o deportivas que se desarrollen en más de un término municipal de la Comunidad Autónoma, conforme al procedimiento que reglamentariamente se establezca.

e) La celebración de los espectáculos y festejos taurinos.

f) La apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas cuya normativa específica exija la concesión de autorización.

Todos ellos, con excepción quizás de las terrazas, requerían de licencia previa con anterioridad a la entrada en vigor de la norma. A pesar de ello, su aplicación práctica ha sido problemática sobre todo en el caso de la celebración de espectáculos y actividades que la ley denomina extraordinarios y los que requieran la instalación de espectáculos y estructuras móviles, a los que nos referiremos a continuación.

La ley no define qué debe entenderse por actividades o espectáculos extraordinarios. Tanto el RD 2816/1982 como el Decreto 292/2004, de 18 de noviembre, por el que se aprueba el Catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Galicia, entienden por actividades y espectáculos extraordinarios aquellos que se ofrecen en el local que sean distintos de los específicamente autorizados. Señala el citado decreto, en su artículo 3 d), que se considerarán espectáculos públicos y actividades recreativas “extraordinarios” aquellos que, debidamente autorizados, se celebren o desarrollen específica y excepcionalmente en establecimientos autorizados para otros espectáculos o actividades recreativas diferentes a los que se pretende celebrar o desarrollar de forma extraordinaria. Esta definición se ajusta perfectamente al marco legal y es coherente con la regulación que contiene la LECEG.

También es problemática la licencia en el supuesto de espectáculos con escenarios y estructuras móviles en fiestas y verbenas populares, ciertamente los que mayor impacto tienen en la ciudadanía tanto por su cantidad como por la afluencia de público.²⁰ La cuestión de los escenarios móviles se plantea sobre la documentación técnica que es necesario presentar, algunos de ellos de gran tamaño, complejidad e integrados en un remolque arrastrado por una cabeza tractora. Los remolques matriculados tienen la consideración de vehículo y por ello deben contar con la correspondiente documentación técnica, autorización administrativa y pasar por unas revisiones periódicas.²¹ Las alteraciones introducidas en el remolque, una vez matriculado para adaptarlo a escenario, deberán ser realizadas en taller autorizado, con arreglo a documentación técnica y revisadas por la Inspección Técnica de Vehículos.²²

Regap



ESTUDIOS

5.1.1 Procedimiento

El titular del establecimiento o, en su caso, las personas encargadas de la celebración del espectáculo o actividad, deberán presentar una solicitud de licencia ante el Ayuntamiento en que se ubique, que será el competente para su concesión. La solicitud de licencia tendrá el siguiente contenido:

a) Datos identificativos del titular o de quien organice la actividad.

20 Durante el año 2010 en Galicia se celebraron hasta 2.387 festejos con verbenas y 5.743 actuaciones, según el estudio *Del palco al escenario. Una aproximación analítica a la industria de la música en las fiestas populares de Galicia*, de la Axencia Galega de Industrias Culturais (AGADIC) y la Facultad de Ciencias de Comunicación de la Universidad de Santiago de Compostela (USC), disponible en la biblioteca digital de AGADIC (http://www.agadic.gal/temas/agadic/gfx/publicacion/do_palco_o_escenario.pdf).

21 Artículo 25 del Reglamento general de vehículos aprobado por el Real decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.

22 Real decreto 866/2010, de 2 de julio, por el que se regula la tramitación de las reformas de vehículos específica que es reforma de vehículo toda modificación, sustitución, actuación, incorporación o supresión efectuada en un vehículo después de su matriculación y en remolques ligeros después de ser autorizados a circular, que o bien cambia alguna de las características del mismo o es susceptible de alterar los requisitos reglamentariamente aplicables, incluyendo cualquier actuación que implique alguna modificación de los datos que figuran en la tarjeta de ITV del vehículo.

b) Localización del establecimiento público, espectáculo público o actividad para la que se solicita la licencia.

c) Documentación técnica: (proyecto, plan de emergencia, ruidos, documentación ambiental, identificación del técnico, etc.). En cuanto a la documentación que debe aportar el organizador del espectáculo en el caso de verbenas y fiestas populares, sólo deberá acercarse la que resulte exigible conforme a su normativa específica en función de las características de la actividad que se pretende desarrollar.

d) En su caso, la solicitud de licencia o comunicación previa urbanística.

El Ayuntamiento instruirá el expediente y emitirá los informes que determinen el cumplimiento de la normativa aplicable (urbanístico, seguridad contra incendios, etc.), solicitando los informes de las administraciones con competencias concurrentes, señalando la ley que serán vinculantes cuando sean negativos o establezcan condiciones de obligado cumplimiento y que se entenderán favorables transcurrido un mes sin recibir comunicación expresa. La tramitación de solicitud de licencia no podrá exceder de tres meses, transcurridos los cuales sin haber recibido los interesados resolución expresa, se entenderá que el proyecto presentado es correcto y válido a todos los efectos y podrá entender estimada por silencio administrativo su solicitud.

La licencia otorgada por el Ayuntamiento será suficiente para acreditar la actividad, condiciones y características del establecimiento público y deberá exponerse en un lugar visible y de fácil acceso.

5.2 Vigencia y extinción de las licencias

Las licencias de los establecimientos abiertos al público se conceden por tiempo indefinido, salvo previsión expresa, y se extinguirán:

a) Por haber finalizado el espectáculo público o la actividad recreativa.

b) Por cumplimiento del plazo al que está sometida la actividad o espectáculo público para el que se solicitó la licencia, en los casos en que proceda.

c) Por caducidad.

d) Por revocación.

e) Por renuncia de quien ostente su titularidad.

5.3 Revocación y caducidad

Las licencias pueden revocarse en los siguientes supuestos:

a) Por haberse modificado sustancialmente o haber desaparecido las circunstancias que determinaron el otorgamiento, o haber sobrevenido otras nuevas que, en caso de haber existido, habrían comportado su denegación.

b) Por incumplimiento por parte de quien ostente la titularidad de las licencias de los requisitos o condiciones en virtud de los cuales les fueron otorgadas.

c) Por sanción de conformidad con lo dispuesto en la ley.

d) Por falta de adaptaciones a los nuevos requerimientos establecidos por las normas dentro de los plazos contemplados con esta finalidad.

La Administración puede declarar la caducidad por la no realización de la actividad durante un año ampliable a dos si la actividad o el espectáculo tienen periodos de actividad.

6 Régimen sancionador

La LECEG contiene un régimen sancionador específico en el que se tipifican las infracciones y sanciones derivadas de la aplicación de la ley.

6.1 Infracciones y sanciones

6.1.1 Muy graves

Son infracciones muy graves, a tenor de la ley:

Abrir un establecimiento y llevar a cabo actividades, o realizar modificaciones, sin efectuar la comunicación previa o sin disponer de las licencias o autorizaciones oportunas, o incumplir sus condiciones, si supusiera un riesgo grave para las personas o los bienes.

La reapertura de actividades afectadas por resolución firme en vía administrativa de clausura o suspensión, mientras perdurase la vigencia de tales medidas.

Incumplir las medidas y condiciones de seguridad e higiene establecidas en el ordenamiento jurídico, así como aquellas específicas recogidas en las correspondientes comunicaciones previas, licencias o autorizaciones, o derivadas de inspecciones, cuando ello supusiera un grave riesgo para la seguridad de las personas o los bienes.

El engaño o falsedad en las comunicaciones previas o en la obtención de las correspondientes licencias o autorizaciones mediante la aportación de documentos o datos.

Modificar los establecimientos públicos e instalaciones sin la correspondiente licencia o autorización, siempre que la referida modificación generase situaciones de grave riesgo para las personas o bienes.

El mal estado de los establecimientos, instalaciones y servicios que supusiera un grave riesgo para la seguridad de las personas.

Incumplir la prohibición de discriminación.

La expedición de certificados, actas, informes o dictámenes cuyo contenido no se ajuste a la realidad de los hechos.

Regap



ESTUDIOS

Las infracciones muy graves podrán ser sancionadas alternativa o acumulativamente en los términos previstos salvo que resultasen incompatibles con:

- a) Multa de 30.050,62 hasta 601.012,1 euros.
- b) Clausura del local o establecimiento por un periodo máximo de tres años.
- c) Suspensión o prohibición de la actividad hasta tres años.

6.1.2 Graves

Serán infracciones graves las siguientes:

Abrir un establecimiento y llevar a cabo actividades, o realizar modificaciones, sin efectuar la comunicación previa o sin disponer de las licencias o autorizaciones oportunas, o incumplir sus condiciones, si no supusiera un riesgo grave para las personas o los bienes.

La inexactitud u omisión de carácter esencial en los datos objeto de comunicación previa, licencia o autorización.

Incumplir las medidas y condiciones de seguridad e higiene establecidas en la normativa urbanística y de edificación, así como aquellas específicas recogidas en la comunicación previa o en las correspondientes licencias o autorizaciones, o derivadas de inspecciones, cuando ello no supusiera un grave riesgo para la seguridad de las personas o los bienes, y siempre que no fuera constitutivo de infracción muy grave.

El mal estado de los establecimientos, instalaciones y servicios que no supusiera un grave riesgo para la seguridad del público y ejecutantes.

La comisión, en el plazo de un año, de más de dos infracciones calificadas como leves por resolución firme en vía administrativa.

No colaborar en el ejercicio de las funciones de inspección.

Las certificaciones, verificaciones, inspecciones y controles efectuados por las entidades de certificación de conformidad municipal de forma incompleta o con resultados inexactos por una insuficiente constatación de los hechos o la deficiente aplicación de normas técnicas o reglamentarias.

El incumplimiento de las prescripciones dictadas por la autoridad competente en cuestiones de seguridad, higiene y medio relacionadas con la ley y las normas que la desarrollen.

Las infracciones graves podrán ser sancionadas alternativa o acumulativamente en los términos previstos salvo que resultasen incompatibles con:

- a) Multa de 300,52 a 30.050,61 euros.
- b) Suspensión o prohibición de la actividad por un periodo máximo de un año.
- c) Clausura del local o establecimiento por un periodo máximo de un año.

d) Retirada de la autorización de entidad de certificación de conformidad municipal por un periodo máximo de un año.

6.1.3 Infracciones leves

Se consideran infracciones leves las siguientes:

La no comunicación a la Administración competente de los cambios de titularidad de las actividades reguladas en esta ley.

La inexactitud, falsedad u omisión, en cualquier dato o documento que acompaña o consta en la comunicación previa cuando no tuviera carácter esencial.

Cualquier otra acción que constituya incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley o vulneración de las prohibiciones en ella contempladas, cuando no proceda su calificación como infracción muy grave o grave.

Las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 300,51 euros.

6.1.4 Responsables

Se considera responsables de las infracciones reguladas en la ley las personas físicas o jurídicas que incurran en las faltas tipificadas y, a tal efecto, los titulares de los establecimientos públicos e instalaciones, los organizadores de espectáculos públicos y actividades recreativas y, en su caso, los técnicos redactores del proyecto o de los certificados técnicos serán sancionados como responsables por los hechos que constituyan infracciones administrativas. En caso de existir una pluralidad de responsables a título individual, si no fuera posible determinar el grado de participación de cada uno en la realización de la infracción, responderán de forma solidaria.

Regap



ESTUDIOS

7 Las formas de intervención en el ámbito urbanístico en la normativa de Galicia

7.1 La situación anterior a la ley y su reforma

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA), establecía una regulación de las licencias de obra que había permanecido invariable desde su aprobación y que era la tradicional en el derecho urbanístico español y, desde luego en Galicia, prácticamente desde la Ley del suelo de 1956²³. Ese régimen descansaba en dos premisas:

²³ Disponía el artículo 165 de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana:

- «1. Estarán sujetas a previa licencia, a los efectos de esta ley, las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierras, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalen los planes.
2. El procedimiento y condiciones de otorgamiento de las licencias se ajustará en todo caso a lo prevenido en el Reglamento de servicios de las entidades locales.»

a) El sometimiento a licencia previa de todo acto de uso de suelo.

b) La distinción entre obra mayor y menor a los efectos, no de la exigencia de licencia, que ambas la precisan, sino de la presentación de proyecto técnico.

La LOUGA define las obras menores (artículo 195.3) como aquellas obras e instalaciones de técnica simple y escasa entidad constructiva y económica que no supongan alteración del volumen, del uso, de las instalaciones y servicios de uso común o del número de viviendas y locales, ni afecten al diseño exterior, la cimentación, la estructura o las condiciones de habitabilidad o seguridad de los edificios o instalaciones de toda clase; para tales obras no es necesaria la redacción de proyecto técnico ni su presentación ante la Administración municipal. A diferencia de las obras menores, que se definen por sí mismas, las obras mayores lo hacen por contraposición: son todos los actos de uso de suelo que no tengan la naturaleza de obra menor necesitando proyecto técnico en todo caso. Como hemos dicho, unas y otras precisaban de licencia.

La LECEG modifica la LOUGA de forma que la licencia previa no es la única forma de intervención en la edificación y uso del suelo introduciendo la comunicación previa. El sometimiento a licencia pasa a ser por lista tasada y todo lo que no esté sometido a licencia lo está a comunicación previa. Así, son actos precisados de licencia, los siguientes:

a) Los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo que, conforme a la normativa general de ordenación de la edificación, precisen de proyecto de obras de edificación. Las obras de edificación que precisen de proyecto según el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación:

1. Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

2. Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

3. Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico, y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

4. Las intervenciones en edificios declarados bienes de interés cultural o catalogados por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos.

El Reglamento de servicios de las entidades locales fue aprobado poco después que la Ley del suelo, el 17 de junio de 1955, y aún está en vigor, como nos recuerda el RD 2009/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de servicios de las corporaciones locales.

- b) Las intervenciones en edificios declarados bienes de interés cultural o catalogados por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos.
- c) Las demoliciones.
- d) Los muros de contención de tierras.
- e) Los grandes movimientos de tierras y las explanaciones.
- f) Las parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación urbanística.
- g) La primera ocupación de los edificios.
- h) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.
- i) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.

En definitiva, los actos de uso de suelo que precisan de licencia urbanística previa tras la entrada en vigor de la LECEG son básicamente aquellos para los que la LOE exige proyecto y los que necesitan acto expreso de aprobación según el artículo 11.4 del texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre. No se modificó la diferenciación entre obras mayores y menores, ni la exigencia de proyecto técnico para aquéllas. En consecuencia, existirán obras mayores precisadas de proyecto según la LOUGA que no lo precisarían según la LOE y que estarán sujetas al régimen de comunicación previa. A continuación se resume en un cuadro la situación antes y después de la entrada en vigor de la LECEG sobre las obras de edificación.

| TIPO DE OBRA DE EDIFICACIÓN | CARACTERÍSTICAS | HASTA LA LEY 9/2013 | LEY 9/2013 |
|---------------------------------|--|---------------------|---------------------|
| OBRAS MENORES | Obras e instalaciones de técnica simple y escasa entidad constructiva y económica. | LICENCIA | COMUNICACIÓN PREVIA |
| OBRAS MAYORES (proyecto) | Edificaciones según el artículo 2 de la Ley de ordenación de la edificación: nueva edificación, intervención total o parcial en elementos catalogados. | LICENCIA | LICENCIA |
| | Resto de obras mayores. | LICENCIA | COMUNICACIÓN PREVIA |

7.2 La comunicación previa urbanística

Sustituye a las licencias de obra en los supuestos en que no se exija licencia previa, tengan o no por objeto implantar una actividad. En este último caso, la documentación relativa a la actividad se presentará con la comunicación previa urbanística. Al haber finalizado la obra, se presentará comunicación previa para el inicio de la actividad. Se acompañará:

- a) Descripción suficiente de las características del acto de que se trate.

- b) Justificante de pago de los tributos municipales.
- c) En su caso, proyecto técnico exigible legalmente y declaración del técnico o técnicos facultativos que autoricen el proyecto de que este cumple en todos sus extremos con la ordenación urbanística de aplicación.
- d) Copia de las restantes autorizaciones y, en su caso, concesiones administrativas cuando fueran legalmente exigibles al solicitante, o acreditación de haberse solicitado su otorgamiento.
- e) Documento de evaluación ambiental, en caso de requerirla el uso al que vayan destinadas las obras.
- f) Copia de la autorización o dictamen ambiental, así como de las restantes autorizaciones, concesiones o informes sectoriales cuando fueran exigibles.

7.2.1 Plazo y procedimiento

Se presentará quince días hábiles antes del inicio de la obra. 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 posea 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.

El Ayuntamiento deberá dictar la orden de ejecución que proceda para garantizar la plena adecuación del acto o actos a la ordenación urbanística dentro de los quince días siguientes a la adopción de cualquier medida provisional. La orden que se dicte surtirá los efectos propios de la licencia urbanística.

Este intervalo de quince días que media entre la presentación y el inicio de la obra, introduce una disfunción en el funcionamiento de la comunicación previa, ya que un exceso de celo por parte de la autoridad municipal en la revisión de la documentación o el abuso del trámite de subsanación de deficiencias puede conducir a que, de hecho, se esté ante una intervención municipal previa o una autorización encubierta. Este intervalo de quince días se aparta del régimen general que la propia LECEG establece para las comunicaciones previas al ejercicio de actividades. El proyecto de ley remitido al Parlamento²⁴ preveía ese intervalo de quince días tanto para la comunicación previa urbanística como para la de actividades y, durante la tramitación parlamentaria, se eliminó para éstas y no para aquéllas, por lo que el régimen homogéneo entre una y otra dejó de serlo. En todo caso, este periodo de quince días no es un plazo en el que obligatoriamente la Administración deba realizar en todos los casos un examen de la comunicación previa aportada ni examinar el cumplimiento de los requisitos de fondo. La ley indica que dentro de ese plazo, y sin perjuicio del control posterior, el Ayuntamiento podrá declarar completa la documentación presentada o requerir la subsanación de las deficiencias que presente la documentación.

²⁴ El proyecto de ley fue publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*, número 151, de 3 de septiembre de 2013.

7.2.2 Efectos

Transcurrido el plazo de quince días, la presentación de la comunicación previa cumpliendo con todos los requisitos exigidos constituye título habilitante para el inicio de los actos de uso del suelo y del subsuelo sujetos a ella, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del Ayuntamiento respectivo.

La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se aporta o incorpora a la comunicación previa comporta, tras la audiencia de la persona interesada, la declaración de ineficacia de la comunicación efectuada e impide el ejercicio del derecho o de la actividad afectada desde el momento en que se conoce, sin perjuicio de las sanciones que proceda imponer por tales hechos.

La resolución administrativa que constata tales actuaciones comportará el inicio de las correspondientes actuaciones y la exigencia de responsabilidades, y podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento durante un periodo de tiempo determinado entre tres meses y un año.

7.3 Pluralidad de actuaciones y responsabilidad

Cuando hayan de realizarse diversas actuaciones relacionadas con la misma edificación o inmueble, se presentará una única comunicación previa.

La comunicación previa presentada para los actos de uso del suelo sujetos a ella implica la responsabilidad solidaria de quien promueve las obras, de quien ostenta la propiedad de los terrenos, o los empresarios de las obras, de los técnicos redactores del proyecto y directores de las obras y de su ejecución, respecto a la conformidad de las obras con la ordenación urbanística de aplicación y su adecuación al proyecto presentado.

7.4 Exención de licencia

Es preciso tener en cuenta que existen supuestos en los que tanto la LOUGA como la LECEG sometan a previa licencia municipal, pero esta sea concurrente con una autorización de la Administración autonómica, ya que tal y como exige el artículo 84.bis 3 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, en la redacción introducida por la Ley 2/2011 de economía sostenible, caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente. Es el caso, entre otros, de las siguientes:

- Actos de uso del suelo previstos en un proyecto sectorial. En tales casos la propia naturaleza supramunicipal del proyecto y su contenido, que no es otro que regular la implantación de una dotación o infraestructura, hacen innecesaria y redundante una posterior licencia municipal de obras. Carece de sentido alguno comprobar la conformidad de un proyecto sectorial con la normativa o el planeamiento urbanístico cuando la propia legislación de



ordenación del territorio establece que prevalecerán sobre el planeamiento municipal.²⁵ En este sentido, el interés general cubierto por la licencia municipal está ya garantizado por la Administración de la Comunidad Autónoma, que ya habrá dado trámite de audiencia al Ayuntamiento respectivo, tal como ordenan tanto la Ley de ordenación del territorio como el Decreto 80/2000, de 23 de marzo, por el que se regulan los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, que prevén el trámite de informe municipal.

- A tenor de la disposición adicional cuarta del Texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de política industrial, aprobado por el Decreto legislativo 1/2015, de 12 de febrero, están exentos de actividad o funcionamiento y también de licencia urbanística los actos de uso del suelo o del subsuelo incluidos en las resoluciones de otorgamiento de derechos mineros y en los proyectos o instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica o de gas para cuya autorización o concesión sea competente la Xunta de Galicia, cuando en el procedimiento de autorización o en el de su evaluación ambiental esté previsto el trámite de audiencia al Ayuntamiento o informe municipal y el proyecto o instalación sean compatibles con el planeamiento y la normativa urbanísticos.

En tales casos, obtenida la autorización o concesión, la persona titular de la instalación o concesión presentará la comunicación previa prevista en la normativa urbanística y en la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

7.5 Control posterior

Dentro de sus competencias, la Xunta de Galicia y los ayuntamientos quedan facultados para la comprobación, inspección, sanción y demás medidas de control que garanticen que el ejercicio de la actividad o la ejecución de la obra o instalación se adecuan a la normativa vigente. Los ayuntamientos pueden adoptar, en cualquier caso, medidas cautelares cuando se den motivos de urgencia o gravedad.

Los interesados pueden solicitar la realización de una inspección de comprobación del local o establecimiento, que tendrá por objeto la adecuación del mismo a la normativa de aplicación y el cumplimiento de las condiciones legales y técnicas de la actividad.

8 Las entidades colaboradoras de la Administración

Las empresas y los particulares desarrollan actividades sociales y económicas. La intervención pública de las mismas se enmarca en lo que el derecho administrativo, en la tradicional división tripartita de Jordana de Pozas, se denomina “policía” y que enmarca toda la actividad administrativa precisa para evitar que la actividad privada atente contra el orden o los intereses públicos.

Esta relación del Estado con el sector privado se ha modificado desde las dos últimas décadas del siglo XX. Sectores económicos se liberalizaron y se abrieron a la competencia y, con

²⁵ El artículo 24, “Eficacia” de la Ley 10/1995, de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, dispone que: «Las determinaciones contenidas en los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal vincularán el planeamiento del ente o entes locales en que se asienten dichos planes o proyectos, que habrán de adaptarse a ellas dentro de los plazos que a tal efecto determinen.»

ello, servicios públicos de carácter económico pasan al sector privado ya como actividades económicas de interés general. La Administración ya no presta el servicio pero sí asegura, mediante una regulación adecuada, que tales prestaciones se mantengan. MUÑOZ MACHADO²⁶ subraya “*la aparatosa retirada del Estado*” de la gestión de algunos servicios públicos importantes. No obstante, añade que tampoco debe entenderse como una eliminación total de los mismos, porque se han mantenido todos los vinculados a las prerrogativas del poder público y los fundados en criterios sociales y de la solidaridad; por tanto, todas las técnicas e instituciones vinculadas a la organización y funcionamiento de los servicios públicos siguen estando presentes en la actualidad.

Ese cambio de paradigma de la posición del Estado en relación con los servicios públicos de prestador a regulador implica también el desarrollo de una supervisión continua, adoptando normativa por la que se establecen los requisitos de ejercicio de la actividad o servicio así como verificando y controlando el cumplimiento de los mismos²⁷. Cuando para esa verificación y control es preciso personal especializado y material técnico que la Administración no posee, recurre a un tercero, mediante una técnica que ÁLVAREZ GARCÍA²⁸ ha denominado “certificación por tercera parte” y que es realizada por entidades privadas: cuando la actividad de control del cumplimiento de la normativa técnica es realizada no por la Administración pública directamente sino por entidades o agentes externos a ella, públicos o privados, pero en todo caso con personalidad jurídica propia e independientes, nos encontramos ante la técnica de certificación por tercera parte propiamente dicha.

La participación de agentes socioeconómicos en el ejercicio de actividades que corresponden a la Administración ha sido un fenómeno generalizado en toda Europa en dos ámbitos fundamentalmente técnicos: calidad en la fabricación de los productos y seguridad industrial. Desde una perspectiva básica, los sujetos privados elaboran normas técnicas industriales –normalización industrial– que el mercado transforma en obligatorias, pero también realizan controles evaluando la conformidad de un producto o de una empresa por una norma técnica.²⁹

Este control o evaluación de conformidad de un producto o de una empresa con una norma técnica recibe genéricamente el nombre de certificación, que consiste en acreditar mediante la emisión de un documento que un determinado producto o una determinada empresa cumplen con los requisitos o exigencias definidos por la norma técnica de aplicación a uno u otra. Una tercera actividad, además de la normalización y certificación, encomendada a empresas privadas es la acreditación, reconocimiento formal de la competencia técnica de una entidad para certificar, inspeccionar o auditar la calidad de los productos.

26 MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo y derecho público general, tomo IV: la actividad administrativa*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 498 y ss.

27 MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo y derecho público general, tomo IV: la actividad administrativa, cit.*, p. 501, habla de una verdadera función regulatoria del Estado en la que la regulación no sería un concepto equivalente al de reglamentación, sino que ésta sería un instrumento de la función regulatoria, siendo la verificación y el control los otros instrumentos de que se vale dicha función.

28 ÁLVAREZ GARCÍA, V., “El control de la aplicación de la normativa técnica: acreditación, certificación y marcas de conformidad”, Muñoz Machado, S. (coord.), *Derecho de la regulación económica, tomo VII, Industria*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 335 y ss.

29 ÁLVAREZ GARCÍA, V., “El control de la aplicación de la normativa técnica: acreditación, certificación y marcas de conformidad”, *cit.*, pp. 207 y ss., señala que la colaboración más intensa de los agentes privados, al menos desde el punto de vista cuantitativo en la protección de la seguridad y la calidad industrial, tiene lugar en el ámbito del control. Los poderes públicos han ido renunciando a la realización de estos controles en casi todos los ámbitos. Los sujetos privados pueden evaluar, por tanto, la conformidad de un producto o de una empresa con una norma técnica.

Normalización, certificación y acreditación son las técnicas de protección de la seguridad y de la calidad industrial, y las personas privadas que realizan tales tareas son las denominadas originalmente, y de una manera genérica, entidades colaboradoras de la Administración, nacidas para operar en ámbitos en los que el desarrollo tecnológico es el imperante, careciendo la Administración de medios técnicos y humanos adecuados o sobre los que la regulación técnica es de base privada y asumida por los operadores. La propia exposición de motivos de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, es clarificadora a este respecto: «*En el campo de la seguridad industrial tienen un relieve especial las disposiciones referentes a normalización, homologación y certificación; el gran incremento y complejidad de las mismas, en todos los países industrializados, ha supuesto que estas funciones hayan pasado en gran parte a ser desarrolladas por entidades colaboradoras de las administraciones públicas y laboratorios privados.*» Como ha puesto de manifiesto la doctrina, la Administración pública recurre a los particulares porque mediante sus propios medios materiales y personales se ve incapaz de prestar, con la eficacia requerida, determinadas funciones.³⁰

Es precisamente el cambio de paradigma al que hemos hecho referencia lo que ha llevado a extender el ámbito original de actuación de tales entidades colaboradoras a otros sectores, en primer término en la auditoría y gestión ambiental, pero también en la disciplina urbanística³¹, así como en otros ámbitos en los que la Administración pública ha pasado de realizar una función gestora a una función reguladora, correspondiendo el control previo del cumplimiento de la normativa a entidades privadas colaboradoras de la Administración.

9 Concepto y caracterización

La colaboración de personas físicas o jurídicas en el ejercicio de funciones públicas es el concepto o idea básica sobre la que nuclear el estudio de las denominadas entidades colaboradoras de la Administración. A pesar de la trascendencia de las funciones que tienen encomendadas y de su progresiva expansión en diferentes ámbitos, no existe una regulación general en todo el Estado de las entidades colaboradoras de la Administración. Existen regulaciones parciales en los sectores en los que actúan (seguridad industrial, medio ambiente o urbanismo) y también la Comunidad Autónoma de Cataluña ha legislado sobre las entidades colaboradoras de la Administración regulando con carácter general su régimen jurídico³². Hemos de dejar sentado que, con la mencionada excepción catalana, las entidades colaboradoras de la Administración son previstas y reguladas por la normativa sectorial del ámbito en el que actúan y que es enormemente diverso: industria, medio ambiente, sanidad, seguridad alimentaria, calidad, etc. Y que en tales sectores, bien por ostentar una competencia exclusiva, bien por tener competencias de desarrollo o ejecución de la normativa estatal, son las

30 GALÁN GALÁN, A. y PRIETO ROMERO, C., *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010, pp. 25 y ss.

31 MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo y derecho público general, tomo IV: La actividad administrativa, cit.*, p. 717: «*La utilización de entidades colaboradoras para el ejercicio de las competencias municipales en materia de otorgamiento de licencias es un ejemplo excelente para explicar la progresión de esta clase de técnicas y su importancia actual.*»

32 La Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña dedica todo un capítulo (capítulo II, artículos 91 a 101) de su título VII (Potestades de inspección y control) para regular el régimen jurídico de las entidades colaboradoras, previendo con carácter general que las administraciones públicas de Cataluña pueden encomendar el ejercicio de funciones de inspección y control a entidades colaboradoras debidamente habilitadas en los términos establecidos por la ley y por la normativa sectorial.

comunidades autónomas las que han regulado la intervención de las entidades colaboradoras en los respectivos ámbitos de actuación.

En una primera aproximación, en el ejercicio de funciones públicas colaboran multitud de entidades privadas en diversos campos de actuación: existen entidades colaboradoras de la gestión urbanística (reguladas en el Reglamento de gestión urbanística, RD 3288/1978, de 25 de agosto); entidades colaboradoras de la Seguridad Social (mutuas de accidentes de trabajo); y en materia de recaudación y gestión tributaria (entidades financieras, cajas de ahorro y cooperativas de crédito). Pero ninguna de ellas realiza ni participa de una *función pública soberana*³³ como es el control, la inspección o certificación del cumplimiento de la legalidad vigente. La inspección administrativa forma parte de la tradicional función pública de policía y conlleva el ejercicio de autoridad, de potestad pública, que tiene por objeto la comprobación de una determinada realidad fáctica que debe ponerse en relación, ser contrastada, con la normativa jurídica de aplicación. Son, en consecuencia, las entidades privadas que realizan tales tareas las que denomina la doctrina entidades privadas colaboradoras de la Administración.³⁴

9.1. Entidades privadas

Se trata de entidades jurídico-privadas. A ello no obsta que existan administraciones públicas que constituyan empresas de capital exclusiva o mayoritariamente público para realizar funciones de control, inspección o verificación escapando de las rigideces del derecho administrativo.³⁵ Pero sí quedarían excluidos todos los casos de colaboración interadministrativa en cualquiera de sus formas, inclusive cuando se trate de entidades públicas o corporaciones de derecho público.

Lo que resulta relevante a estos efectos es constatar que no es la Administración pública la que a través de sus órganos realiza la actividad, sino que opta por una de las múltiples modalidades de personificación jurídico-privada para realizarla y que se trata de que la entidad tenga personalidad jurídica propia. Ello tiene como consecuencia tanto la existencia de un ánimo de lucro como que se trate de una actividad permanente, no ocasional.

El Consello Consultivo de Galicia³⁶ en su Dictamen 20/2011 puso de manifiesto que a los efectos de la regulación de las entidades colaboradoras no es necesario distinguir entre públicas y privadas. Primero, porque se trata de una distinción *perturbadora* y, en segundo término, porque la norma legal que el decreto venía a desarrollar había eliminado ya esa

33 El Tribunal Supremo, en Sentencia de 13 de octubre de 1997 (Sala de lo C.A. Sección 3ª, Recurso 5751/1993) con ocasión de examinar la concesión administrativa para la prestación de la inspección técnica de vehículos indica: «*La inspección técnica de vehículos, en cuanto que es un medio para lograr aquella finalidad, participa de la naturaleza de función pública y corresponde ejercerla al Estado -en sentido amplio- por razón de su soberanía. No se trata de una actividad de servicio público dirigida a proporcionar prestaciones a los ciudadanos, ya sean asistenciales o económicas, sino de una función pública soberana. Si bien tradicionalmente, estas funciones, a diferencia de los servicios públicos, eran ejercidas por la Administración, lo cierto es, como se ha preocupado de poner de manifiesto la doctrina, que el orden público se encuentra en proceso de privatización ante la impotencia de aquélla para una gestión eficaz de las funciones soberanas, acudiendo con frecuencia a la colaboración de la empresa privada.*»

34 GALÁN GALÁN, A. y PRIETO ROMERO, C., *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, cit., pp. 29 y ss., y PADRÓS REIG, C., *La administración invisible: panorama general y ejemplos prácticos de las entidades colaboradoras de la Administración pública*, Dykinson S. L., Madrid, 2010, pp. 38 y ss.

35 PADRÓS REIG, C., *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 35 y ss.

36 Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 20/2011, de 10 de marzo de 2011, al proyecto de decreto por el que se regula la actuación de los organismos de control en materia de seguridad industrial de la Comunidad Autónoma de Galicia.

distinción. Efectivamente, el artículo 15 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, al regular los organismos de control, los define como personas naturales o jurídicas con capacidad de obrar que dispongan de los medios técnicos, materiales y humanos e imparcialidad necesarios para realizar su cometido y que cumplan las disposiciones técnicas que se dicten con carácter estatal a fin de su reconocimiento en el ámbito de la Unión Europea.

9.2 Colaboración con la Administración

9.2.1 Contenido de la colaboración

PADRÓS REIG³⁷ se refiere a la existencia de un nuevo modelo preventivo de Administración, que identifica como *modelo alemán* frente al clásico modelo reactivo o *modelo francés*, y supone una ampliación de concepto tradicional de policía administrativa, que pasa de ser represiva a preventiva, mucho más flexible. Es en este contexto donde se sitúa la actividad de las entidades colaboradoras de la Administración, que el citado autor califica como la *Administración invisible*, en la que es efectuada por entidades privadas una inspección reglamentaria obligatoria puramente administrativa.

Las actuaciones consisten en comprobaciones, verificaciones, inspecciones y en la constatación del resultado de las actuaciones mediante actas, informes o certificaciones emitidos por el personal técnico; todas ellas son reflejo de una función pública y comportan ejercicio de autoridad y así lo considera unánimemente la doctrina, como señala CANALS AMETLLER.³⁸

Su actividad es exclusivamente técnica, se realiza bajo su responsabilidad, lo que acarrea la obligatoriedad de suscribir pólizas de seguro, y está sometida, a su vez, al control de la Administración competente, que será la que la ha autorizado, regulado o acreditado.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 17 de noviembre de 2000 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª, Recurso 6862/1993), con ocasión de analizar la inscripción de una entidad de inspección y control reglamentario en materia de industria, señaló:

«La respuesta a este motivo exige determinar previamente la naturaleza de la relación jurídica que se establecía entre la Administración y las entidades de inspección y control reglamentario reguladas por el Real decreto 1407/1987. A tenor de su artículo 1, las competencias administrativas en materia de vigilancia del cumplimiento de la legislación sobre seguridad industrial (a excepción de la seguridad minera, la del medio ambiente industrial y de las inspecciones técnicas de vehículos) podían ser ejercitadas o bien directamente por los poderes públicos o bien “exigiendo a los interesados que presenten los documentos acreditativos del cumplimiento reglamentario correspondiente expedidos por una entidad de inspección y control reglamentario”. La acreditación expedida, a estos efectos, por una de dichas entidades no excluía, sin embargo, la posible verificación por la Administración pública del cumplimiento de los requisitos exigibles en materia de seguridad industrial (artículo 2.1). Esta modalidad de encomienda a entidades privadas de un papel relevante en el ejercicio

37 PADRÓS REIG, C., *La administración invisible: panorama general y ejemplos prácticos de las entidades colaboradoras de la Administración pública*, cit., p. 21.

38 CANALS I AMETLLER, D., “El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración”, Galán Galán, A. y Prieto Romero, C. (coords.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010, p. 27.

de funciones genuinamente público-administrativas, como son las relativas a la inspección y control de la seguridad industrial, si no llegaba a conferirles la plenitud de la potestad de certificar el efectivo cumplimiento de los requisitos de seguridad industrial (pues, según hemos visto, la Administración se reservaba la última palabra incluso en ese terreno) sí colocaba a aquellas entidades en una relación especial con la Administración presidida por la utilización de la técnica autorizatoria. En efecto, a la “autorización” se refieren, entre otros, los artículos del Real decreto 1407/1987 números 4 (“las entidades que sean autorizadas [...] esta autorización podrá quedar limitada a [...]”), 6 (“las entidades autorizadas para actuar en más de una Comunidad Autónoma [...]”) y 17 (“el incumplimiento de las obligaciones [...] dará lugar a que [...] se acuerde la suspensión temporal de la autorización otorgada”).

Las entidades obtenían, pues, una autorización para colaborar con la Administración – en los términos ya expresados– tras el reconocimiento administrativo de que ellas mismas cumplían los requisitos objetivos que la norma (artículo 8 del Real decreto 1407/1987) exigía en orden a su idoneidad; requisitos de competencia, imparcialidad, solvencia, medios humanos y técnicos que condicionaban la inscripción en el registro correspondiente como medio público mediante el que se expresaba la respuesta administrativa a su voluntaria solicitud. Requisitos que, a su vez, vienen justificados por la importancia de la actividad certificante en relación con la magnitud de los riesgos potenciales que para toda la colectividad suponen las actividades industriales.

La utilización de la técnica autorizatoria en relación con la encomienda a estas entidades privadas de determinadas funciones de carácter certificante cuyo ejercicio podía tener, respecto de los terceros inspeccionados o controlados, una inmediata eficacia jurídico-administrativa en el ámbito de la seguridad industrial (funciones que, por lo demás, “compartían” con las directamente ejercitables por la Administración controlante, desde el momento en que ésta se reservaba el derecho de no reconocer aquella eficacia jurídica externa e imponer sus propias decisiones en materia de verificación del cumplimiento de requisitos de seguridad), no encaja en el ámbito de las relaciones contractuales para cuya formalización las personas jurídicas debían ostentar la capacidad y no incurrir en las prohibiciones e incompatibilidades previstas por el artículo 9 de la Ley de contratos del Estado de 1965.

En efecto, no nos encontramos en presencia de un régimen concesional ni de cualquier otro en que haya unas relaciones bilaterales de naturaleza contractual, a diferencia de lo que ocurría respecto de las estaciones de inspección técnica de vehículos reguladas por el Real decreto 1987/1985, de 24 de septiembre, cuyo artículo 2 adoptaba expresamente el mecanismo concesional».

Nos hallamos, en consecuencia, con entidades autorizadas para realizar funciones de colaboración administrativa previo reconocimiento de su competencia, imparcialidad, solvencia y medios. La Administración, dependiendo de la previsión legal, podrá o no conferirles la plenitud de la potestad de certificar el efectivo cumplimiento de los requisitos de seguridad.

9.2.2 El problema del ejercicio de funciones públicas

Las normas sectoriales atribuyen, en su respectivo ámbito material, las funciones de inspección y control en principio reservados a la Administración pública. Habrá que estar a lo dispuesto en la normativa específica para delimitar el alcance de tales funciones de tal forma que, si

Regap



ESTUDIOS

así se prevé, podrán incluso ejercer funciones públicas de control e inspección orientadas a velar por la legalidad vigente a través del control del cumplimiento de los requisitos establecidos normativamente.³⁹

Las potestades de inspección son poderes propios de las administraciones públicas, tal y como resulta del artículo 39 “Colaboración ciudadana” de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), que obliga a los ciudadanos a someterse a las inspecciones e investigaciones de la Administración sólo en los casos previstos por la ley.

GONZÁLEZ NAVARRO⁴⁰, en sus comentarios al artículo 39 LRJPAC, señala que la expresión “colaboración ciudadana” es de una notable amplitud y excede la obligación de facilitar informes o inspecciones, que es a lo que se limita el artículo, por lo demás, y a su entender, una norma incompleta porque proclama un deber, pero ni determina las consecuencias del incumplimiento, ni articula un procedimiento para hacerlo efectivo. Para el citado autor, el precepto designa variadas formas de colaboración, no sólo formal, sino también material y, desde luego, la colaboración permanente y retribuida que, como ya sabemos, es una característica de las entidades privadas de colaboración.

Incompleto o no, el artículo 39 LRJPAC contiene una clara reserva de ley para el otorgamiento de la potestad de inspección y control y así lo ha puesto de manifiesto la doctrina. CANALS I AMETLLER⁴¹ entiende que la Administración no puede acordar libremente la atribución de funciones públicas a las entidades colaboradoras, porque se trata de competencias propias atribuidas por la ley y concluye que debe ser la ley la que atribuya el traslado de funciones públicas a organizaciones privadas con la importante excepción de las entidades locales que analizaremos en el apartado siguiente.

Por el contrario, PRIETO ROMERO⁴² entiende que la colaboración de entidades privadas en el ejercicio de funciones públicas no es materia reservada a la ley. Invoca para ello que la jurisprudencia no ha exigido esa habilitación legal y cita la Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) número 243/1994, de 21 de julio, sobre el real decreto que regulaba los organismos de control en materia de industria y que efectivamente concluye que «no cabe, por tanto, negar al Estado la posibilidad de que, en ejercicio de sus funciones normativas en la materia de seguridad industrial, regule las referidas características con relieve externo de las entidades colaboradoras de inspección y control». Señala el indicado autor que el TC no sólo no invoca la necesidad de regular la materia con norma de rango de ley, sino que *obiter dicta* apunta que la decisión puede adoptarla con una norma de carácter organizativo, por lo que al tribunal no le plantea problema alguna la regulación mediante norma reglamentaria. A ello debemos objetar que el Tribunal no hace pronunciamiento alguno sobre la reserva de ley en materia

39 CANALS I AMETLLER, D., “Las entidades colaboradoras de las administraciones públicas catalanas: rasgos definitorios, actuación y régimen de la intervención administrativa”, Tornos Mas, J., (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2012, p. 607.

40 GÓNZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, J. J., *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, tomo I, 4ª ed., Thomson Civitas, Madrid, 2013, p. 1.145.

41 CANALS I AMETLLER, D., “Las entidades colaboradoras de las administraciones públicas catalanas: rasgos definitorios, actuación y régimen de la intervención administrativa”, *cit.*, p. 47.

42 PRIETO ROMERO, C., “Comentarios a la ordenanza por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades”, Galán Galán, A. y Prieto Romero, C. (coords.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010, pp. 283 y ss.

de atribución de funciones de la Administración a las entidades colaboradoras, extremo éste que no fue objeto de debate ni podía serlo puesto que se trataba, no de un recurso de inconstitucionalidad⁴³, sino de un conflicto de competencias planteado por la Generalitat de Cataluña al amparo del artículo 63 de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se discutía únicamente –por razón del proceso– la competencia del Estado para dictar la norma y la vulneración o no de competencias autonómicas.

En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que PRIETO ROMERO invoca para sostener su tesis, efectivamente valida la competencia de las entidades locales para, mediante ordenanza, regular sus entidades colaboradoras, lo que analizaremos seguidamente.

9.2.3 La autonomía local y la atribución de funciones públicas por las entidades locales

La autonomía local garantizada por el artículo 137 de la Constitución atribuye a las entidades locales el ejercicio de poderes, entre ellos la potestad de ordenanza. MUÑOZ MACHADO⁴⁴, al que seguiremos en este apartado, se refiere al poder normativo local, indicando que la autonomía local no es sólo una fórmula de organización para atender los propios intereses, también es una forma de limitar el poder del Estado. Nadie discute el poder normativo de las comunidades autónomas, pero doctrina y jurisprudencia, según el indicado autor, flaquean a la hora de decidir si la ley es la norma habilitante de la ordenanza local o lo es directamente la Constitución; en qué medida puede la ley constreñir o limitar el poder de ordenanza, etc. Es indudable la necesidad de reconocer que las ordenanzas locales pueden ser innovativas basándonos en la amplia potestad concedida a los municipios para la gestión de sus respectivos intereses, que poco se parece a la potestad reglamentaria que necesita una habilitación. Y que los órganos –los plenos municipales– que aprueban tales ordenanzas tienen carácter representativo y democrático, lo que también los diferencia de la Administración del Estado o de las comunidades autónomas. No es posible equiparar a la ordenanza con la Ley, pero el poder normativo local no es equiparable exactamente a la potestad reglamentaria estatal o autonómica. Las ordenanzas locales ocupan, a veces, contenidos propios de las regulaciones legales en cuanto puedan intervenir en materias reservadas a la ley. Continúa MUÑOZ MACHADO señalando que la reserva de ley no puede entenderse de forma que la potestad normativa local quede privada de capacidad normativa o creativa de normas. Se trata de un tema complejo, no pacífico en la doctrina y que excede el contenido del presente trabajo. Pero concluimos con MUÑOZ MACHADO que las entidades locales no precisan inexorablemente de una habilitación legal específica para aprobar disposiciones reglamentarias, ni la función de éstas queda constreñida a la mera complementación de lo dispuesto en las leyes. En otras palabras, como señala CANALS I AMETLLER⁴⁵, la autonomía política y jurídica de los entes locales explica que su vinculación a la Constitución y a la ley sea negativa (hacer todo lo que no está prohibido) en vez de positiva (hacer solo aquello a lo que se está expresamente habilitado) por lo que, para que pueda disponer la ordenanza la atribución de funciones públicas a las entidades colaboradoras, no sería precisa la existencia de una previa

43 De imposible planteamiento por lo demás, puesto que lo que estaba en cuestión era un reglamento y no una ley, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley, que son el objeto del recurso de inconstitucionalidad *ex art.* 31 Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC.

44 MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo y derecho público general, tomo II, El ordenamiento jurídico*, Iustel, Madrid, 2009, p. 1.045.

45 CANALS I AMETLLER, D., “El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración”, *cit.*, p. 46.

habilitación legal expresa, sino que resultaría suficiente la no prohibición legal, esto es, la contradicción con lo dicho por la ley.

Esa es, por otra parte, la tesis de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, núm. 4597/2007, de 26 de junio de 2007) sobre la ordenanza que regulaba la inspección técnica de edificaciones del Ayuntamiento de Madrid, mediante la cual los propietarios del edificio que supere una antigüedad determinada, deberán contratar a un técnico independiente o entidad de inspección técnica homologada, a fin de que emita un informe, en el que establezca el estado de conservación del mismo, y si es preciso o no realizar obras de conservación/rehabilitación, lo que se pondrá en conocimiento del Ayuntamiento respectivo.⁴⁶

9.3 Principios de la actuación de las entidades colaboradoras

La normativa sectorial (industria, medio ambiente, urbanismo, etc.) establece una serie de requisitos orientados a garantizar la objetividad de la intervención de las entidades colaboradoras, la seguridad jurídica de los interesados, así como la salvaguarda del interés público. Se trata del cumplimiento de las condiciones de autorización, confidencialidad, imparcialidad e independencia, incompatibilidad y solvencia técnica y financiera.

Deberán, en primer lugar, cumplir las condiciones que sirvieron de base a su acreditación y autorización, a cuyo efecto deberá obtener con carácter anual un informe que confirme dichos extremos, emitido por la entidad de acreditación que lo haya acreditado.

Tienen obligación de guardar la confidencialidad de la información obtenida durante el desempeño de sus actividades para garantizar el secreto comercial, los derechos fundamentales a la intimidad o a la propia imagen o los derivados de la protección de datos de carácter personal.

Respecto de sus actuaciones frente a los interesados y terceros, deben actuar con imparcialidad e independencia para garantizar de esta manera la objetividad de sus actuaciones y que no actúen respecto a intereses de grupo.

Las actividades de la entidad y de su personal deben de respetar el principio de incompatibilidad con cualquier vinculación técnica, comercial, financiera o de cualquier otro tipo que

46 La sentencia señala lo siguiente: «En el primer motivo se alega la infracción de los principios constitucionales de legalidad y jerarquía normativa contemplados en los artículos 9.3, 14 y 25, en relación con los artículos 33, 53.1, 103 y 137 de la CE. Aquellos principios y estos preceptos no son infringidos por la ordenanza impugnada (salvo en lo que después se dirá), porque ésta tiene su cobertura en los artículos 181 del Texto refundido de la Ley del suelo, de 9 de abril de 1976, y 19.1 de la Ley 6/98, de 13 de abril, del régimen del suelo y valoraciones, que impone a los propietarios el deber de conservar los edificios de su propiedad en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos. La regulación legal del deber no contempla la forma concreta de su imposición (véanse los artículos citados), pues el único precepto que la regula es de naturaleza reglamentaria (artículo 10.3 del Reglamento de disciplina urbanística, de 23 de junio de 1978), y remite a un expediente sancionador, con imposición de multa y posible ejecución subsidiaria. Resulta claro que la ordenanza (en general, los reglamentos) no podrían agravar el deber de conservación, porque ello afectaría al contenido esencial del derecho de propiedad. En consecuencia, este es el deber primario y sustancial impuesto por la ley, pero este deber incluye también el deber accesorio de demostrar su cumplimiento, pues, en efecto, cuando se trata de deberes de resultado, el deber accesorio es inherente al primero. Y la forma y modo en que el propietario demuestra que lo cumple no está regulado en la ley, ni es necesario, porque constituyen, en todo caso, aspectos accesorios que no afectan al contenido esencial del derecho de propiedad, pues el derecho de propiedad sobre el edificio es el mismo antes y después de la vigencia de la ordenanza que aquí se discute, y que se limitó a imponer el deber accesorio de demostración del cumplimiento de un deber principal, el de conservación. Existiendo este último en la ley, el Ayuntamiento está habilitado para regular mediante ordenanza ese otro deber instrumental o formal, que puede incluir, como hace la ordenanza que se impugna, el de pasar una inspección técnica (artículo 25) y el de acreditarla ante el Ayuntamiento mediante la presentación de copia del formulario de inspección (artículo 31).» (La cursiva es nuestra)

podría afectar a su independencia e influenciar el resultado de sus actividades de control reglamentario.

Deberán disponer de los recursos económicos requeridos por la normativa de aplicación que permita asegurar la continuidad de su actividad, así como disponer del personal adecuado al tipo, extensión y volumen de la actividad.

9.4 Habilitación o autorización de entidades

Las entidades colaboradoras realizan una actividad económica, un servicio. Y como tal, le son de aplicación tanto la normativa europea en materia de libre prestación de servicios, singularmente la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, como la estatal que se ha dictado en su trasposición, que veremos de forma detallada más adelante. Conviene anticipar ahora que esa normativa establece como regla general que la prestación de servicios no se someterá a autorización previa salvo en determinadas excepciones suficientemente justificadas.

Y lo cierto es que, al menos hasta 2009, la mayor parte, por no decir la totalidad de la normativa sectorial, sometía a autorización administrativa el ejercicio de la actividad de la entidad colaboradora. El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª) en Sentencia 4941/2011, de 29 de junio de 2011, al enjuiciar la modificación del Reglamento de la infraestructura para la calidad y seguridad industrial, que regula las entidades colaboradoras en materia de industria, plantea la cuestión en los siguientes términos:

«5. Únicamente podrá requerirse autorización administrativa previa de la Administración competente cuando resulte obligado para el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales.

El carácter general de este precepto obliga, a partir de la entrada en vigor de esta reforma, a interpretar el resto de la Ley de industria a la luz del mismo. Y esto quiere decir que, en virtud de lo dispuesto en su apartado 5, la Administración sólo podrá exigir autorización en los supuestos en los que justifique que tal exigencia resulta obligada para “el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales.”

Esta interpretación es, asimismo, obligada en virtud de la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (LCEur 2006, 3520), la cual ha sido transpuesta precisamente por las ya citadas Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 25/2009, de 22 de diciembre, por las que se reforman diversas leyes para su adaptación a la anterior. Pues bien, la citada directiva condiciona en términos generales la posible supeditación del acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización a determinadas condiciones, en concreto que el régimen no sea discriminatorio para el prestador, que la necesidad de su autorización esté justificada por una razón imperiosa de interés general y que el objetivo perseguido no pueda conseguirse mediante una medida menos restrictiva, como lo sería un control a posteriori (artículo 9). Estas limitaciones han sido recogidas en el artículo 5 de la Ley 17/2009 y, en lo que respecta al ámbito industrial, se proyectan en el apartado 5 del artículo 4 de la Ley de industria, que establece que únicamente se puede

Regap



ESTUDIOS

requerir autorización administrativa previa para la prestación de servicios “cuando resulte obligado para el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de la normativa comunitaria o de tratados y convenios internacionales”.

Todo lo anterior lleva a la conclusión ineludible de que, si el Estado español quiere establecer un régimen de autorización previa, deberá justificar la concurrencia de una razón imperiosa de interés general o, en concreto, que resulte obligado para el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias o internacionales. Justificación que podría estar en una ley o, en su defecto y siempre que la correspondiente ley sectorial lo admita, en un reglamento aprobado por la Administración.

Pues bien, en el supuesto que se discute, el artículo 15 de la Ley de industria, tras su reforma por la referida Ley 25/2009, mantiene en general la exigencia de autorización para los organismos de control. Pero en virtud de lo establecido en el artículo 9 de la Directiva de servicios y en consideración al principio de primacía del derecho comunitario, así como en atención a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 17/2009 y en el artículo 4 de la Ley de industria, esa exigencia legal sólo puede aplicarse, tal como se ha indicado, cuando el Estado justifique mediante ley o reglamento la concurrencia de una razón imperiosa de interés general o que resulte obligado para el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias o internacionales.

Sin embargo, ni la propia Ley de industria, cuyo artículo 15 se limita a prever la regla general de necesidad de autorización, ni el reglamento modificado por el Real decreto que se impugna, hacen referencia alguna a esta justificación, lo que obliga a declarar la inaplicación de la exigencia general de autorización para los organismos de control, salvo en los casos en los que se hubiera acreditado tal necesidad de autorización según los criterios antes señalados. Esto supone que, en defecto de autorización, y al margen de la obligatoriedad de acreditación, los organismos de control quedarían en cambio obligados a efectuar la comunicación o declaración responsable prevista en el artículo 4 de la Ley de industria y en los términos previstos en dicho precepto.»

Esta sentencia, sorprendente y arriesgada, según la doctrina⁴⁷ viene a declarar la inaplicación de la exigencia general de autorización para las entidades privadas colaboradoras de la Administración.

En consecuencia, bastaría con que la entidad comunique a la Administración que cumple con los requisitos que ésta le exige para su ejercicio para que pueda iniciar su actividad. El título habilitante sería la comunicación o declaración presentada, normalmente asociada a un registro.⁴⁸

10 Control y responsabilidad de su actividad

La Administración que habilita a la entidad cuenta con las potestades de supervisión y control sobre la misma. En todos los supuestos de colaboración de entidades privadas deben

47 CANALS I AMETLLER, D., “El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración”, *cit.*, p. 618.

48 CARBONELL PORRAS, E., “El control sobre la actividad de las entidades colaboradoras de la Administración”, Galán Galán, A. y Prieto Romero, C. (coords.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010, pp. 58 y ss. La autora señala que son varios los títulos jurídicos que habilitan a colaborar con la Administración. La encomienda de gestión, el convenio de colaboración, las fórmulas contractuales, la autorización administrativa y la acreditación.

cumplirse los requisitos legalmente exigidos para obtener la habilitación, lo que trae como consecuencia que la Administración conserva las facultades de comprobación del cumplimiento de tales requisitos. La Administración comprobará además la actividad desempeñada por la entidad y, si no actúa conforme a la legalidad, podrá perder su título habilitante o ser sancionada y, si causa un daño, deberá responder del mismo.

Corresponden a la normativa sectorial regular la responsabilidad en que pueden incurrir las entidades colaboradoras como consecuencia de su actuación. Como señala GALÁN⁴⁹ las entidades privadas colaboradoras ejercen las funciones públicas bajo su propia responsabilidad, por lo que responden de los daños y perjuicios causados por su actuación. Se trata de un traslado de la responsabilidad de la Administración a la entidad que constituiría la consecuencia de que ésta pueda colaborar con aquélla con autonomía. La función lleva aparejada la responsabilidad y por ello la normativa exige la constitución de una garantía, generalmente un seguro en cuantía suficiente para garantizar las responsabilidades que se pudieran derivar y constituye un requisito para la obtención del título habilitante necesario para el ejercicio de la actividad.

Se plantea en la doctrina qué tipo de responsabilidad es la que asume la entidad, si el régimen de responsabilidad civil propio de las personas jurídico-privadas o bien el régimen de responsabilidad administrativa, específico de las administraciones públicas. Y la cuestión no es pacífica y dista mucho de estar cerrada.

Son argumentos a favor del régimen de responsabilidad civil, la naturaleza jurídico-privada de la entidad, la obligatoriedad de suscribir un seguro para cubrir las responsabilidades *civiles* y la regulación en la LRJPAC de la responsabilidad patrimonial y el concepto restrictivo de Administración pública, limitada a las administraciones públicas territoriales y los organismos públicos de ellas dependientes. Por otra parte, está en el propio fundamento del sistema de entidades colaboradoras el desplazamiento de funciones y responsabilidades del ámbito público al ámbito jurídico-privado que tiene su propio régimen de responsabilidad civil por culpa, distinto de la responsabilidad objetiva patrimonial de la Administración.

Por el contrario, el carácter jurídico-público de sus funciones y la posibilidad de que esas mismas funciones puedan ser ejercidas directamente por la Administración serían argumentos que pesarían a favor de mantener que nos hallamos ante una responsabilidad administrativa. De hecho, entre las decisiones tomadas por la entidad privada algunas o son asumidas por la Administración o se imputan a ésta.

Sea de una u otra manera, como señala PADRÓS REIG⁵⁰, estamos ante un régimen jurídico a medio camino entre lo completamente público y lo completamente privado, y lo cierto es que la Administración podrá responder conjuntamente con la entidad por no haber ejercido correctamente sus obligaciones de control o por no adoptar medidas para evitar el daño. En

49 GALÁN GALÁN, A., "La responsabilidad por los daños causados por la actuación de las entidades privadas colaboradoras de la Administración", Galán Galán, A. y Prieto Romero, C. (coords.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010, p. 88.

50 PADRÓS REIG, C., *La Administración invisible: panorama general y ejemplos prácticos de las entidades colaboradoras de la Administración pública*, cit., p. 62.

estos casos podrá responder solidaria o subsidiariamente y, en todo caso, tendría una acción de regreso contra la entidad privada colaboradora⁵¹.

11 Las entidades de control y conformidad municipal (ECCOM)

11.1 La regulación de las entidades de certificación de conformidad municipal

La generalización de la comunicación previa como medio de intervención administrativa supone la eliminación de la autorización previa a la implantación y al ejercicio de actividades económicas y desplaza de la Administración al particular la decisión sobre el inicio de la actividad y con ella la responsabilidad en caso de incumplimiento. La certeza que proporciona la autorización administrativa desaparece en aras de la celeridad y la eliminación de trabas administrativas, y en esa dinámica las ECCOM juegan el importante papel de proporcionar a los interesados una verificación independiente por un organismo regulado de la conformidad con la normativa urbanística. Además, la intervención de las ECCOM desplaza, a su vez, la responsabilidad de los interesados a la propia entidad, ya que 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.

La Ley configura las ECCOM como entidades privadas colaboradoras de la Administración, pero no les atribuye funciones públicas y tampoco sustituyen la actividad de la Administración, siendo su intervención voluntaria para el particular.

Tienen por objeto realizar la evaluación de conformidad con la normativa de aplicación en el ámbito municipal para que la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial pueda realizarse en el menor tiempo posible agilizando los procedimientos de control, tal y como señala la propia exposición de motivos de la ley.

La intervención de las entidades de certificación de conformidad municipal será facultativa y no sustituirán en caso alguno las potestades de comprobación, inspección o cualquier otra de la Administración, pero serán las responsables frente a ella de los extremos objeto de certificación.

Habida cuenta de que el cometido de las entidades de certificación de la conformidad ha de llevarse a cabo con un elevado nivel de calidad y de profesionalidad, que deben regirse conforme a los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia, que su labor tendrá efectos administrativos para los ciudadanos y que su funcionamiento y actos estarán bajo el control de la Administración, está justificado que por razones de interés general su actividad esté sometida a autorización administrativa previa en las condiciones contempladas en el artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, estableciéndose para ello requisitos objetivos que garanticen la no discriminación y la proporcionalidad.

51 GALÁN GALÁN, A., "La responsabilidad por los daños causados por la actuación de las entidades privadas colaboradoras de la Administración", *cit.*, p. 124, señala las diversas formas de articulación de las responsabilidades de la Administración y de la entidad privada colaboradora y la concurrencia de ambas. El autor entiende que se trata de aplicar a la relación entre Administración y entidad privada colaboradora un régimen de responsabilidad muy similar al previsto legalmente para autoridades y funcionarios públicos.

Las ECCOM se regirán por los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia, y sus funciones no sustituirán las potestades de comprobación, inspección o cualquier otra de la Administración. Su autorización y registro corresponderán a la *consellería* competente en materia de seguridad industrial, remitiéndose su posterior desarrollo reglamentario a las normas necesarias para ello, así como sus obligaciones y los requisitos exigibles para el desarrollo de sus actividades y su acreditación.

Las entidades de certificación de conformidad municipal estarán obligadas, como requisito previo a la efectividad de la autorización, a suscribir pólizas de seguro que cubran los riesgos de su responsabilidad en la cuantía que se establezca, sin que esta limite dicha responsabilidad.

Las 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, y con los campos y normas de actuación que se establezcan reglamentariamente a este efecto.

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.

En el ejercicio de sus funciones, las ECCOM y el personal dependiente de ellas desarrollarán sus funciones con independencia, estableciéndose reglamentariamente las disposiciones en materia de incompatibilidades.

Las entidades de certificación de conformidad municipal y sus actos estarán sometidos al control e inspección de la Administración local y de la consejería competente en materia de seguridad industrial. Su actividad no es obligatoria para el particular. Los particulares interesados podrán contratar o no los servicios de las ECCOM, pero, si lo hacen, se produce la importante consecuencia del desplazamiento de la responsabilidad a la entidad. De esa forma, se equilibra de alguna manera la inicial pérdida de seguridad jurídica que, en aras de la simplificación y la celeridad, se produce al sustituir la licencia con la comunicación previa.

11.2 Infracciones y sanciones

La LECEG dedica un capítulo al régimen sancionador, de forma que todas las infracciones en materia de espectáculos públicos, apertura de establecimientos y las derivadas de la actividad de las ECCOM se regulan conjuntamente. Nos referiremos ahora a las infracciones específicas relativas a estas entidades, ya que tanto las sanciones como el régimen de responsabilidad es el mismo.

11.2.1 Muy graves

Son infracciones muy graves, a tenor de la ley:

La expedición de certificados, actas, informes o dictámenes cuyo contenido no se ajuste a la realidad de los hechos.

Regap



ESTUDIOS

La realización de certificaciones, verificaciones, inspecciones y controles propios de las entidades de certificación sin poseer la correspondiente autorización en vigor para ello.

Las infracciones muy graves podrán ser sancionadas alternativa o acumulativamente en los términos previstos, salvo que resultaran incompatibles. Se establecen las siguientes sanciones:

- a) Multa de 30.050,62 hasta 601.012,1 euros.
- b) Clausura del local o establecimiento por un periodo máximo de tres años.
- c) Suspensión o prohibición de la actividad hasta tres años.
- d) Retirada de la autorización de entidad de certificación de conformidad municipal por un periodo máximo de tres años.

11.2.2 Graves

Serán infracciones graves las siguientes:

- a) Las certificaciones, verificaciones, inspecciones y controles efectuados por las entidades de certificación de conformidad municipal de forma incompleta o con resultados inexactos por una insuficiente constatación de los hechos o la deficiente aplicación de normas técnicas o reglamentarias.
- b) El incumplimiento de las obligaciones establecidas reglamentariamente a las entidades de certificación de conformidad municipal.
- c) La acreditación de entidades de certificación de conformidad municipal por parte de las entidades de acreditación cuando se efectuara sin verificar totalmente las condiciones y requisitos técnicos exigidos para el funcionamiento de aquellos o mediante valoración técnicamente inadecuada.
- d) Ocultar datos o alterar los ya aportados a la entidad de certificación de conformidad municipal.
- e) Incurrir las entidades de certificación de conformidad municipal en demora injustificada en remitir al órgano u órganos de la Administración, y en el plazo establecido reglamentariamente, los certificados, actas, informes o dictámenes que fueran resultado de su actuación.

Las infracciones graves podrán ser sancionadas alternativa o acumulativamente en los términos previstos salvo que resultaran incompatibles con:

- a) Multa de 300,52 a 30.050,61 euros.
- b) Suspensión o prohibición de la actividad por un periodo máximo de un año.
- c) Clausura del local o establecimiento por un periodo máximo de un año.
- d) Retirada de la autorización de entidad de certificación de conformidad municipal por un periodo máximo de un año.

11.2.3 Infracciones leves

Se considerará infracción leve el incumplimiento de las prescripciones dictadas por la autoridad competente a las entidades de certificación de conformidad municipal conforme al desarrollo de sus funciones.

Las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 300,51 euros.

11.2.4 Responsables

Cuando una entidad de certificación de conformidad municipal participe en la tramitación administrativa será la responsable de las infracciones reguladas en la presente ley en lo que concierne al objeto de dicha tramitación. Esta responsabilidad reemplazará al resto de sujetos intervinientes y que hemos señalado en el apartado 6.1.4.

12 Conclusiones

La transposición de la Directiva de servicios ha introducido en nuestro derecho administrativo nuevas técnicas de control que han relegado a la autorización administrativa previa a la prestación de servicios y al ejercicio de actividades a un plano excepcional, obligando a los estados a justificar su imposición, a motivar que el régimen de autorización no sea discriminatorio para el prestador de que se trata, a invocar que la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general y a determinar que el objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva.

La nueva regulación, en realidad un cambio de paradigma, inicialmente circunscrito por la directiva a la prestación de determinados servicios, se ha generalizado para el ejercicio de todo tipo de actividades económicas y ha supuesto también una modificación de los sistemas de intervención urbanística, puesto que la implantación de cualquier actividad implica necesariamente un acto de uso del suelo. En ese sentido, a las leyes generales que se han dictado en aplicación de la directiva se han unido las comunidades autónomas modificando sus respectivos ordenamientos, entre ellas Galicia, que a través de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia (LECEG), ha llevado a cabo una regulación integral del ejercicio de actividades que parte de la comunicación previa como el régimen ordinario de intervención administrativa también en el ámbito urbanístico.

Por otro lado, paralelamente a la sustitución de controles previos por controles *ex post*, las entidades colaboradoras de la Administración se han configurado como personas jurídico-privadas que realizan tareas administrativas, llegando a ejercer funciones públicas. Actuaciones que se han expandido hasta alcanzar ámbitos tradicionalmente vedados a los particulares, como es la tramitación de licencias urbanísticas. La progresiva eliminación de autorizaciones y su sustitución por comunicaciones previas o declaraciones responsables están convirtiendo tales entidades en instrumentos para descargar a la Administración de tareas técnicas y, a la vez, dar seguridad jurídica a los prestadores de servicios que comienzan su actividad sin la certeza que les proporcionaba una autorización administrativa.

Regap



ESTUDIOS

Las entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM) que prevé la LECEG serán las entidades privadas colaboradoras de la Administración que, de forma voluntaria para el prestador del servicio, dotarán de seguridad jurídica y certeza a la comunicación previa mediante la realización de actuaciones de certificación, verificación, inspección y control de la conformidad de instalaciones, establecimientos y actividades con la normativa de aplicación en el ámbito municipal.

13 Addenda

Notas sobre la incidencia de la nueva Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

Entregado ya el artículo para su publicación, se publica en el *Diario Oficial de Galicia* n.º 34, de 19 de febrero de 2016, la nueva Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG), que deroga y sustituye íntegramente a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. La ley entró en vigor el 19 de marzo de 2016, al mes de su publicación.

El régimen de las licencias municipales y comunicaciones previas se mantiene igual que en la norma derogada. La comunicación previa es el medio general de control administrativo de los actos de edificación y uso de suelo y la licencia urbanística sería la excepción para determinados supuestos tasados que no varían respecto a la antigua ley. Se mantiene también el plazo de quince días hábiles entre la presentación de la comunicación previa y el inicio de la obra. Aportamos un cuadro con la tabla de concordancias entre una y otra norma.

Sí introduce la ley una importante reforma al eliminar la distinción entre obras mayores y menores que, como hemos visto, suponían una distorsión a los efectos de delimitar la diferencia entre los actos de uso de suelo que precisaban licencia y los que no, debido a las diferencias entre la Ley de ordenación de la edificación y la antigua LOUGA al regular la necesidad de proyecto de edificación (más restrictiva la primera).

Con la redacción actual de la Ley del suelo de Galicia, todas las obras que precisen proyecto de edificación con arreglo a la LOE necesitarán licencia urbanística y las que no serán objeto de comunicación previa. Ciertamente el artículo 146.1.a) mantiene entre la documentación a aportar con la comunicación previa la descripción técnica de las características del acto de que se trate "o, en su caso, proyecto técnico legalmente exigible", lo que parece indicar que podrían existir comunicaciones previas de obras precisadas de proyecto técnico. No obstante, al eliminarse la definición que de obra menor nos indicaba la LOUGA, los únicos supuestos de obras de edificación en los que puede exigirse proyecto son los previstos en la LOE que, como indica el propio artículo 142.2 a) LSG, precisan de licencia municipal. En consecuencia, la expresión proyecto técnico legalmente exigible debe entenderse como una trasposición de la antigua LOUGA que sí preveía la comunicación previa de obras mayores, y también como una cláusula residual o de cierre para los casos de las normativas sectoriales o específicas que mantenga la necesidad de un proyecto de obras en supuestos en que la LOE no lo exija.

| TABLA DE CONCORDANCIAS | |
|--------------------------------|------------------------------|
| LEY 9/2002, de 30 de diciembre | LEY 2/2016, de 10 de febrero |
| 194.1 | 142.1 |
| 194.2 | 142.2 |
| 194.3 | 142.4 |
| 194.4 | 142.3 |
| 194.5 | 146.1 |
| 194.6 | 146.2 |
| 194.7 | — |
| 194.8 | 142.3 |
| 195 | 143 |
| 196 | 144 |
| 197 | 145 |
| 198 | 147 |

14 Bibliografía

AGUADO I CUDOLÁ, V. y NOGUERA DE LA MUELA, B., *El impacto de la Directiva de servicios en las administraciones públicas*, Atelier, Barcelona, 2012.

ÁLVAREZ GARCÍA, V., “El control de la aplicación de la normativa técnica: acreditación, certificación y marcas de conformidad”, Muñoz Machado, S. (coord.), *Derecho de la Regulación Económica, tomo VII, Industria*, Iustel, Madrid, 2010.

CANALS I AMETLLER, D., “El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración”, Galán Galán, A. y Prieto Romero, C. (coords.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010.

CANALS I AMETLLER, D., “Las entidades colaboradoras de las administraciones públicas catalanas: rasgos definitorios, actuación y régimen de la intervención administrativa”, Tornos Mas, J. (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2012.

CARBONELL PORRAS, E., “El control sobre la actividad de las entidades colaboradoras de la administración”, Galán Galán, A. y Prieto Romero, C. (coords.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010.

CUBERO MARCOS, J. I., *La comunicación previa, la declaración responsable y el procedimiento administrativo: especial referencia al establecimiento de actividades y a la prestación de servicios*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2013.

DESCALZO GONZÁLEZ, A., “Las licencias en los espectáculos públicos y las actividades recreativas”, Parejo Alfonso, L. (dir.), *Autorizaciones y licencias, Hoy. Un análisis sectorial tras la Directiva de servicios*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

Regap



ESTUDIOS

- GALÁN GALÁN, A., "La responsabilidad por los daños causados por la actuación de las entidades privadas colaboradoras de la Administración", Galán Galán, A. y Prieto Romero, C. (coords.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010.
- GALÁN GALÁN, A. y PRIETO ROMERO, C., *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de derecho administrativo, tomo II*, 7ª ed., Civitas, Madrid, 2010.
- GÓNZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, J. J., *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, tomo I*, 4ª ed., Thomson Civitas, Madrid, 2013.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo y derecho público general, tomo II: El ordenamiento jurídico*, lustel, Madrid, 2009.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo y derecho público general, tomo IV: La actividad administrativa*, lustel, Madrid, 2009.
- PADRÓS REIG, C., *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, Tecnos, Madrid, 2001.
- PADRÓS REIG, C., *La administración invisible: panorama general y ejemplos prácticos de las entidades colaboradoras de la Administración pública*, Dykinson S. L., Madrid, 2010.
- PAREJO ALFONSO, L., *Autorizaciones y licencias, hoy. Un análisis sectorial tras la Directiva de servicios*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.
- PRIETO ROMERO, C., "Comentarios a la ordenanza por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades", Galán Galán, A. y Prieto Romero, C. (coords.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010.
- REBOLLO PUIG, M., "La actividad de limitación", Cano Campos, T. (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, vol. 3, tomo II, (La actividad de las administraciones públicas: el contenido), lustel, Madrid, 2009.
- SANTIAGO IGLESIAS, D., "La incidencia de la Directiva de servicios y de sus normas de transposición en el régimen jurídico del silencio administrativo", Almeida Cerrada, M. (coord.), *La termita Bolkenstein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Thomson-Reuters, Madrid, 2012.
- TORNOS MAS, J., "La licencia comercial específica y el régimen de autorizaciones en la Directiva de servicios", Villarejo Galende, H. (coord.), *La directiva de servicios y su impacto sobre el comercio europeo*, Comares, Granada, 2009.