

MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE REGLAMENTO POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS URBANÍSTICAS DE VERIFICACIÓN, INSPECCIÓN Y CONTROL

N.º de Expediente

711/2020/12557

ÍNDICE

	página
1. Resumen ejecutivo	2
2. Oportunidad de la propuesta normativa	9
3. Contenido de la propuesta normativa	22
4. Análisis jurídico	37
5. Tramitación	39
6. Impacto competencial	44
7. Impacto organizativo	44
8. Impacto presupuestario	44
9. Impacto económico	44
10. Impacto de género	44
11. Simplificación de procedimientos	44
12. Evaluación	45

La presente memoria de análisis de impacto normativo se emite en cumplimiento del Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa, adaptándose a la Guía Metodológica aprobada por Acuerdo de 14 de mayo de 2020, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, aplicable a los proyectos normativos que se vayan a elevar a la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.

1.- RESÚMEN EJECUTIVO

DATOS GENERALES			
Órgano proponente	Gerencia de la Agencia de Actividades adscrita al Área de Gobierno de Desarrollo Urbano	Fecha	abril 2021
Tipo de disposición	Ordenanza		<input type="checkbox"/>
	Reglamento		<input checked="" type="checkbox"/>
	Reglamento Orgánico		<input type="checkbox"/>
	Estatuto de Organismo Público		<input type="checkbox"/>
Título de la disposición	REGLAMENTO POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS URBANÍSTICAS DE VERIFICACIÓN, INSPECCIÓN Y CONTROL		
Tipo de Memoria	Normal X	Abreviada	<input type="checkbox"/>
1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	El reglamento desarrolla el régimen jurídico de las entidades privadas colaboradoras que intervienen en las funciones de verificación, inspección y control de actuaciones urbanísticas.		
	1. Eliminar la complejidad y falta de coherencia que supone la existencia de una ordenanza que regula los medios de		

Objetivos que se persiguen	<p>intervención en las actividades económicas y el régimen de las entidades colaboradoras urbanísticas (en adelante, ECUS).</p> <p>2. Reforzar la seguridad jurídica mediante la aprobación de un nuevo reglamento que desarrolle el régimen de las ECUS.</p> <p>3. Dotar de cobertura normativa al ámbito de las funciones que desarrollen las ECUS, con el fin de que puedan realizar funciones de verificación, inspección y control no solo a solicitud de los interesados, sino a solicitud del Ayuntamiento</p> <p>4. Incorporar la posibilidad de que las ECUS presten servicios al Ayuntamiento a través de un contrato.</p> <p>5. Establecer con mayor amplitud los derechos y obligaciones de las ECUS, regulando por primera vez un régimen completo de incompatibilidades tanto de las ECUS como de su personal.</p> <p>6. Desarrollar las facultades inspectoras y de comprobación del Ayuntamiento de Madrid con la elaboración de planes de inspección o campañas periódicas para verificar el cumplimiento por las ECUS de sus requisitos de acreditación, así como de la correcta realización de las funciones que tengan estas encomendadas y en colaboración con la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC de aquí en adelante).</p> <p>7. Mantener los aspectos de la regulación que hasta el momento han tenido un funcionamiento adecuado.</p>
-----------------------------------	--

Principales alternativas consideradas	<p>1. Mantener la situación existente, en la que parte del articulado de una ordenanza regula el régimen jurídico de las entidades colaboradoras.</p> <p>2. Crear un nuevo texto normativo de naturaleza reglamentaria.</p>
2. CONTENIDO	
Estructura de la propuesta	<p>ÍNDICE</p> <p>PREÁMBULO</p> <p>CAPÍTULO I</p> <p>Disposiciones generales</p> <p>Artículo 1. <i>Objeto.</i></p> <p>Artículo 2. <i>Ámbito de aplicación.</i></p> <p>Artículo 3. <i>Definiciones.</i></p>

	<p>Artículo 4. <i>Principios generales.</i></p> <p>Artículo 5. <i>Requisitos de las entidades colaboradoras.</i></p> <p>Artículo 6. <i>Contratación de las entidades colaboradoras.</i></p> <p>CAPÍTULO II</p> <p>Régimen jurídico de las entidades colaboradoras</p> <p>SECCIÓN 1ª PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN</p> <p>Artículo 7. <i>Autorización administrativa.</i></p> <p>SECCIÓN 2ª MODIFICACIÓN, SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN DE LA AUTORIZACIÓN</p> <p>Artículo 8. <i>Modificación de las condiciones de autorización.</i></p> <p>Artículo 9. <i>Suspensión de la autorización de las entidades colaboradoras.</i></p> <p>Artículo 10. <i>Extinción de la autorización de las entidades colaboradoras.</i></p> <p>SECCIÓN 3ª REGISTRO MUNICIPAL DE ENTIDADES COLABORADORAS URBANÍSTICAS</p> <p>Artículo 11. <i>Régimen del Registro Municipal de Entidades Colaboradoras Urbanísticas.</i></p> <p>CAPÍTULO III</p> <p>Obligaciones y régimen de precios de las entidades colaboradoras</p> <p>Artículo 12. <i>Obligaciones de las entidades colaboradoras.</i></p> <p>Artículo 13. <i>Registro y conservación de la documentación.</i></p> <p>Artículo 14. <i>Comunicación e información al Ayuntamiento.</i></p> <p>Artículo 15. <i>Exclusividad de la actuación.</i></p> <p>Artículo 16. <i>Colaboración de los titulares de las actuaciones urbanísticas.</i></p> <p>Artículo 17. <i>Precios de las entidades colaboradoras y publicidad.</i></p> <p>CAPÍTULO IV</p> <p>Régimen del personal de las entidades colaboradoras</p> <p>SECCIÓN 1ª DISPOSICIONES COMUNES AL PERSONAL DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS</p>
--	---

	<p>Artículo 18. <i>Personal de las entidades colaboradoras.</i></p> <p>Artículo 19. <i>Actualización trimestral.</i></p> <p>SECCIÓN 2ª INCOMPATIBILIDADES DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS Y DE SU PERSONAL</p> <p>Artículo 20. <i>Régimen de incompatibilidades de las entidades colaboradoras.</i></p> <p>Artículo 21. <i>Incompatibilidades de las entidades colaboradoras.</i></p> <p>Artículo 22. <i>Incompatibilidades del personal de las entidades colaboradoras.</i></p> <p>Artículo 23. <i>Incumplimiento del deber de imparcialidad.</i></p> <p>Capítulo V</p> <p>Responsabilidad y control de las entidades colaboradoras</p> <p>SECCIÓN 1ª RESPONSABILIDAD Y RECLAMACIONES FRENTE A LA ACTUACIÓN DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS</p> <p>Artículo 24. <i>Responsabilidad.</i></p> <p>Artículo 25. <i>Reclamaciones.</i></p> <p>SECCIÓN 2ª CONTROL DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS</p> <p>Artículo 26. <i>Control permanente de las funciones de las entidades colaboradoras.</i></p> <p>Artículo 27. <i>Facultades inspectoras del Ayuntamiento.</i></p> <p>Artículo 28. <i>Colaboración con la Entidad Nacional de Acreditación en la realización de funciones inspectoras.</i></p> <p>Capítulo VI</p> <p>Régimen sancionador</p> <p>Artículo 29. <i>Clasificación de las infracciones.</i></p> <p>Artículo 30. <i>Infracciones muy graves.</i></p> <p>Artículo 31. <i>Infracciones graves.</i></p> <p>Artículo 32. <i>Infracciones leves.</i></p> <p>Artículo 33. <i>Sanciones.</i></p> <p>Artículo 34. <i>Procedimiento sancionador.</i></p>
--	---

	<p>Artículo 35. <i>Responsabilidad.</i></p> <p>Capítulo VII</p> <p>Multas coercitivas</p> <p>Artículo 36. <i>Multas coercitivas.</i></p> <p>Artículo 37. <i>Procedimiento.</i></p> <p>Artículo 38. <i>Graduación de las multas.</i></p> <p>Disposición adicional primera. <i>Protección de datos de carácter personal.</i></p> <p>Disposición adicional segunda. <i>Lenguaje no sexista.</i></p> <p>Disposición transitoria primera. <i>Certificados e informes emitidos con anterioridad a la aprobación del reglamento.</i></p> <p>Disposición transitoria segunda. <i>Actuaciones urbanísticas no finalizadas con certificado de conformidad o informes emitidos con anterioridad a la aprobación del reglamento.</i></p> <p>Disposición transitoria tercera. <i>Vigencia de las autorizaciones.</i></p> <p>Disposición derogatoria única. <i>Derogación normativa.</i></p> <p>Disposición final primera. <i>Título competencial.</i></p> <p>Disposición final segunda. <i>Interpretación y desarrollo del reglamento.</i></p> <p>Disposición final tercera. <i>Publicación, entrada en vigor y comunicación-</i></p>
3. ANÁLISIS JURÍDICO	
Normas, decretos y acuerdos afectados	<p>1.- Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas de 28 de febrero de 2014. Se derogan el título II, el capítulo II del Título IV y el título V.</p> <p>2.- Estatutos del Organismo Autónomo Agencia de Actividades, de 30 de octubre de 2014. Se deben modificar.</p> <p>3.- Acuerdo de 11 de julio de 2019, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de organización y competencias del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano. Se debe modificar.</p> <p>4.- Acuerdo de 25 de julio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de los Distritos. Se debe modificar.</p>

4. TRAMITACIÓN ⁸	
Inclusión de la Propuesta en el Plan Anual Normativo	SI <input checked="" type="checkbox"/>
Consulta pública previa	SI <input checked="" type="checkbox"/>
	Fecha de la consulta: del 27 de julio de 2020 al 10 de agosto de 2020

⁸ Las fechas de este apartado suponen una previsión que no vincula.

Informes recabados	1.- Informe de la D.G. de Participación Ciudadana. 2.- Informe de calidad regulatoria de la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico. 3.- Informe de la Dirección General de la Oficina Digital. 4.- Informe de la Asesoría Jurídica
Fecha prevista inclusión orden del día Comisión Preparatoria	8 de junio de 2021
Fecha prevista inclusión orden del día Junta Gobierno	10 de junio de 2021
Fecha prevista trámite de alegaciones	16 de junio a 16 de julio de 2021
Fecha prevista aprobación definitiva Junta de Gobierno	septiembre 2021
Fechas previstas tramitación Pleno	octubre 2021
5. ANÁLISIS DE IMPACTOS	

Impacto competencial	Título competencial: competencia propia conforme al artículo 25.2 a) Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local
Impacto organizativo	Incidencia en creación de órganos, entidades y puestos de trabajo SI <input type="checkbox"/> NO X
	Incidencia en el reparto de atribuciones entre órganos SI <input type="checkbox"/> NO x

Impacto presupuestario	Afecta sólo al área de gobierno proponente	NO
	Afecta a otras áreas de gobierno u organismos	SI
	Aplicaciones presupuestarias afectadas	No
	Cuantificación gastos e ingresos	No
Impacto económico¹⁰	Impacto económico directo	SI <input type="checkbox"/> NO <input checked="" type="checkbox"/>
	Impacto económico indirecto	SI NO <input checked="" type="checkbox"/>

Impacto de género	La norma posee relevancia de género	NO <input checked="" type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/>
Simplificación de procedimientos	Supone una reducción de cargas administrativas	NO <input checked="" type="checkbox"/>
	Incorpora nuevas cargas administrativas	SI <input type="checkbox"/> NO <input checked="" type="checkbox"/>
	Supone una simplificación de procedimientos	NO <input checked="" type="checkbox"/>
Otros impactos¹¹	1. No concurren otros impactos	
6. EVALUACIÓN		
Evaluación normativa	SI <input type="checkbox"/> NO <input checked="" type="checkbox"/>	

2.- OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA NORMATIVA.

La propuesta normativa cumple con los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo

Común de las Administraciones Públicas, según queda justificado en el análisis que se detalla en los párrafos siguientes: necesidad, eficacia y proporcionalidad,

a) Necesidad:

La propuesta normativa está amparada en la necesidad de regular una esfera de actuación que incide en el ámbito de las “razones imperiosas de interés general” definidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Las razones imperiosas de interés general a las que afecta el reglamento están relacionadas con la protección del medio ambiente, la protección del entorno urbano y el patrimonio histórico. De forma adicional, afecta también a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

En primer lugar, en la medida en que el reglamento desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras, y estas ejercen sus funciones en el ámbito del control urbanístico y de actividades, su regulación está vinculada con las razones imperiosas de interés general relativas a la protección del medio ambiente, del entorno urbano y el patrimonio histórico.

Según la Norma Internacional UNE – EN ISO/IEC 17020, las entidades colaboradoras son organismos de inspección que realizan evaluaciones en nombre de clientes privados, sus organizaciones matrices o autoridades públicas, con el objetivo de proporcionar información sobre los ítems inspeccionados. Estos organismos de inspección emiten informes y certificados en los que acreditan el cumplimiento de la normativa urbanística de aplicación.

Las entidades colaboradoras son entonces organismos certificadores del cumplimiento de requisitos urbanísticos y medioambientales, materias que se encuentran incluidas en las razones imperiosas de interés general que justifican una regulación concreta.

En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea admite con normalidad que las actividades económicas que incidan en la protección del medio ambiente y el entorno urbano sea objeto de limitaciones y restricciones por parte de los estados miembros.

Asimismo, la Orden 639/2014, de 10 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, por la que se regulan las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación y control en el ámbito urbanístico, establece en el apartado 3 de su artículo 2, que cada ayuntamiento desarrollará el procedimiento a seguir por las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de sus funciones. Esta disposición remite a que los ayuntamientos regulen mediante una norma de naturaleza reglamentaria el régimen de las entidades colaboradoras.

Por otro lado, se han identificado también como razones imperiosas de interés general que concurre en la presente regulación las relativas a la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores. En la medida en que el reglamento arbitra las obligaciones de las entidades colaboradoras con la administración y con interesados, establece la responsabilidad directa de las entidades colaboradoras por la emisión de certificados e informes y articula un régimen de reclamaciones está regulando una esfera que afecta a los intereses de los ciudadanos. Este desarrollo normativo precisa de una norma de rango reglamentario para que produzca efectos en el ordenamiento jurídico.

Sobre la base de los motivos anteriores, se considera que la regulación propuesta se ajusta al principio de necesidad.

b) Eficacia:

El reglamento se considera el instrumento más adecuado para proteger el interés general, dado que la modificación del actual régimen de los medios de intervención del Ayuntamiento de Madrid y la fusión de las dos Ordenanzas vigentes en una (la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, por un lado; y la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid, por otro) conllevan la necesidad de regular en un instrumento normativo independiente el régimen de las entidades colaboradoras. Debido al alcance de las funciones de las entidades colaboradoras, es necesario regular su régimen jurídico en una norma de naturaleza reglamentaria, de forma separada a la ordenanza que regula los medios de intervención, proporcionando así mayor seguridad jurídica a las relaciones entre el ayuntamiento y dichas entidades.

Por un lado, el Ayuntamiento regulará en un cuerpo normativo independiente un régimen jurídico aplicable a sujetos de derechos que se relacionan con la administración para certificar el cumplimiento de requisitos urbanísticos y medio ambientales.

Por otro lado, las entidades colaboradoras dispondrán de un estatuto jurídico completo, que detallará con transparencia sus relaciones y obligaciones con el Ayuntamiento, su responsabilidad como entidades colaboradoras y el alcance de sus funciones.

Finalmente, los ciudadanos podrán conocer de una manera más clara y sencilla cuál es el ámbito de las funciones de las entidades colaboradoras y qué tipo de relaciones mantiene el Ayuntamiento con ellas.

El reglamento propuesto surtirá efectos principalmente entre la administración y las entidades colaboradoras, por lo que se considera que es el tipo de norma idóneo para establecer esta regulación, a diferencia de las ordenanzas, que constituyen los instrumentos normativos adecuados para regular las relaciones entre la administración y los ciudadanos.

c) Proporcionalidad:

El reglamento contiene la regulación imprescindible para atender los objetivos que se persiguen, tras constatar que no existen otros medios más adecuados para conseguirlos. La naturaleza de las funciones de las entidades colaboradoras y de sus relaciones con la administración; la regulación de aspectos tan relevantes como los requisitos que deben cumplir para constituirse como entidades colaboradoras; la determinación del régimen jurídico de colaboración en el ejercicio de las funciones de verificación, inspección y control o la reglamentación de su régimen de incompatibilidades y de su régimen sancionador son aspectos de contenido normativo que exigen una regulación completa y específica, en una norma de alcance general, que produzca efectos jurídicos hacia sus destinatarios. Por ello es imprescindible que todos los elementos anteriores se reflejen en una disposición de naturaleza reglamentaria, como manifestación de la potestad normativa municipal en el ámbito de sus competencias.

La Comunidad de Madrid ha atribuido las competencias sobre la homologación y registro de las entidades colaboradoras a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, a través de la disposición adicional segunda de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña. La fijación de los requisitos de los que deben disponer las entidades colaboradoras para su acreditación no son competencia del ayuntamiento, sino que es el legislador autonómico el que debe establecerlos. Y en ejecución de lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 8/2009, la Comunidad de Madrid ha dictado la Orden 639/2014, por la que se regulan las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación y control en el ámbito urbanístico. En el artículo 3 de la orden se recoge con detalle los requisitos que deben reunir estas entidades colaboradoras para que puedan ser homologadas por la Comunidad de Madrid: una acreditación concedida por la Entidad Nacional de Acreditación (en adelante, ENAC) en su calidad de Organismo Nacional de Acreditación, que deberá estar concedida en cumplimiento de la Norma UNE-EN ISO/IEC 17020 (entidades de tipo A); la suscripción de un contrato de seguro de responsabilidad civil de 1.000.000 de euros, de acuerdo con la legislación aplicable, que deberá incluir la actividad de la entidad y de sus profesionales; y el tipo de titulaciones que debe reunir el personal de las entidades colaboradoras.

El reglamento no establece en este sentido requisitos ya recogidos en la normativa autonómica, que difiere a la acreditación efectuada por la ENAC parte de la comprobación de las exigencias que deben cumplir las entidades colaboradoras. Como se ha dicho, el legislador de la Comunidad de Madrid dispone unas condiciones mínimas que deben cumplir las entidades colaboradoras, y de entre esas condiciones, se encuentra el de la acreditación efectuada por la ENAC.

El sistema de acreditación de la ENAC cumple con las directrices establecidas por la Comisión Europea en relación con el funcionamiento de los Organismos Nacionales de Acreditación. En concreto, desempeña sus competencias con carácter unitario conforme al Reglamento (CE) número 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n ° 339/93, del Parlamento Europeo y del Consejo, con la consecuencia de exclusividad inherente a su carácter de entidad única.

El sistema de acreditación de la ENAC se ajusta a los requisitos establecidos en la Normativa internacional de aplicación, con objeto de que las acreditaciones que se expidan, así como los servicios que prestan sus titulares, estén aceptados tanto en el ámbito nacional como internacional, sin necesidad de requerir nuevas evaluaciones. Con ello se eliminarán posibles barreras a la libre circulación de los productos.

Por su parte la ENAC, a través del proceso de acreditación, verifica el cumplimiento por las entidades colaboradoras de la Norma UNE-EN ISO/IEC 17020, que detalla a su vez requisitos generales de imparcialidad, independencia, estructura, organización, gestión, personal, instalaciones, equipos y procesos. La justificación del cumplimiento de todos estos requisitos exigidos a las entidades colaboradoras se materializa en la acreditación concedida por la ENAC y en los distintos procesos de control de la acreditación que son periódicamente realizados por la ENAC. Prueba de ello son los documentos y protocolos

en los que se establece el régimen de control que efectúa ENAC sobre las entidades colaboradoras en aplicación de la Norma UNE-EN ISO/IEC 17020.

La Nota Técnica “*Criterios Generales de Acreditación. Competencia técnica de las entidades que realizan inspección*”, de 8 de mayo de 2015, es un protocolo utilizado por los organismos de acreditación en el que se recogen los siguientes elementos que son evaluados por la ENAC para conceder la acreditación a las entidades colaboradoras:

- Requisitos generales de imparcialidad e independencia
- Requisitos relativos a la estructura
- Requisitos administrativos
- Requisitos relativos a la estructura
- Requisitos relativos a los recursos (Personal)
- Requisitos relativos a los recursos (Instalaciones y equipos)
- Requisitos relativos a los recursos (Subcontratación)
- Requisitos de los procesos (Métodos y procedimientos de inspección)
- Requisitos de los procesos (Registros de inspección)
- Requisitos de los procesos (Informes de inspección y certificados de inspección)
- Requisitos relativos al sistema de gestión

Por su parte, en la Nota Técnica denominada “*Independencia, Imparcialidad e Integridad de Entidades*” de enero de 2020 se establece de qué manera las entidades deben informar sobre el cumplimiento continuo de los requisitos exigidos en la acreditación, determina de qué manera va a actuar la ENAC al evaluar dichos requisitos y suministra aclaraciones adicionales que ayuden a entender los requisitos y que faciliten así su comprensión por parte de las entidades.

De acuerdo con lo anterior, los requisitos que deben cumplir las entidades colaboradoras para conseguir su acreditación son exigidos, controlados y evaluados por la ENAC. Y estos requisitos comprenden las exigencias detalladas en las notas técnicas anteriores, que afectan tanto a la organización como a las competencias e imparcialidad de las entidades colaboradoras.

Junto con la acreditación, el reglamento establece la obligación adicional para las ECUS de obtener una autorización administrativa del Ayuntamiento con carácter previo al ejercicio de sus funciones en el ámbito de la Ciudad de Madrid.

Este requisito suplementario no es contradictorio con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado¹, ya que su

¹ Artículo 17. Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.

1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

a) Respecto a los operadores económicos, 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) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la

exigencia viene motivada por los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), referentes a la consideración de *“la protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y del entorno urbano”* como razones imperiosas de interés general de las definidas en el artículo 3.11 Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (LAASE). Estas razones habilitan para limitar el acceso o ejercicio de una actividad económica o, como previene la Directiva de servicios, *“justificar la aplicación de regímenes de autorización y otras restricciones”* (Considerando 56).

En tal sentido, en la Sentencia del TJUE (Sala Segunda) de 24 de marzo de 2011 (C-400/08), a propósito del recurso interpuesto por la Comisión contra el Reino de España por el incumplimiento de las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 43 CE y derivado de la imposición de restricciones al establecimiento de superficies comerciales en Cataluña, se declaró, de un lado, que *«las restricciones a la libertad de establecimiento que sean aplicables sin discriminación por razón de nacionalidad pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general, siempre que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo»* [§ 73]. De otro, que entre esas razones imperiosas figura precisamente la ordenación del territorio [§ 74].

Más recientemente, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de la Sala Tercera (Sección 5ª) 1550/2020, de 19 de noviembre (recurso 5958/2019), en su Fundamento Jurídico Sexto, destaca la presencia y exigencia de un urbanismo cambiante, que intenta adaptarse a las nuevas circunstancias, realidades y necesidades sociales, urbanísticas y medioambientales, y que, a tal fin, utiliza sus instrumentos de modificación para conseguir y alcanzar la inevitable transformación de las ciudades. Para la consecución de estos fines se encuentran legitimadas ---y obligadas--- las Administraciones públicas que cuentan con competencia en el ámbito material del urbanismo. En palabras del Tribunal Supremo, es en este marco urbanístico en el que se proyecta el dilema jurídico *“sobre el que hay que buscar un punto de equilibrio entre la actual configuración de las grandes ciudades y, por otra parte, las exigencias de la libertad de mercado y liberalización de servicios”*.

Para nuestro Tribunal Supremo, la intervención normativa municipal, en uso y ejecución de las competencias urbanísticas que le son propias no ofrece dudas *“pues, en realidad, el problema que en el fondo se suscita se trata de un problema jurídico de proporcionalidad, en el marco de una muy dispersa y variada normativa estatal y autonómica ---en modo alguno armonizada--- producida en la ámbito diseñado por las disposiciones europeas, fundamentalmente la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior, así como la Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y*

seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) 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.

d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Social Europeo y al Comité de las Regiones de 2 de junio de 2016 (A European agenda for the collaborative economy)”

De esta manera, y habida cuenta de que las funciones de las entidades colaboradoras han 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 para los ciudadanos y que su funcionamiento y actos estarán bajo el control de la administración, así como la necesidad de que respondan de forma adecuada a las peculiaridades organizativas y especificidad de la normativa y realidad urbanística de Madrid, resulta justificado por razones imperiosas de interés general que su actividad esté sometida a autorización administrativa, previa exigencia de su acreditación por la ENAC, y que solo puedan ser ejercitadas por entidades con personalidad jurídica y medios suficientes para poder ejercitarlas.

Es esta la razón por la que el reglamento regula exclusivamente los requisitos necesarios para obtener la autorización municipal, las causas de modificación, extinción y suspensión de la autorización, las causas de incompatibilidad y el Registro Municipal de Entidades Colaboradoras Urbanísticas, así como un régimen sancionador específico. Los restantes requisitos y obligaciones de las entidades colaboradoras ya se han controlado previamente mediante la acreditación de la ENAC y sus auditorías periódicas.

Introducir en el reglamento la exigencia y el control de requisitos ya supervisados por la ENAC mediante su acreditación sería innecesario, desproporcionado y redundante. El reglamento aborda los aspectos que quedan fuera de lo contemplado en la normativa autonómica de las entidades colaboradoras y en los extremos no controlados ni verificados por la ENAC a través de su procedimiento de acreditación o en sus auditorías.

Por ello, con el fin de garantizar en todo momento el cumplimiento del principio de proporcionalidad, los requisitos que el reglamento somete a la obtención de la autorización municipal son únicamente complementarios a los contenidos en la Orden autonómica 639/2014, de 10 de diciembre, y se justifican en las peculiaridades organizativas, la concurrencia de distintos órganos administrados competentes en la materia de control urbanístico; existencia de un organismo autónomo municipal destinado a la gestión de las licencias y declaraciones responsables de actividades y por la especificidad de la normativa y realidad urbanística de Madrid, así como del ingente volumen de actuaciones urbanísticas solicitadas por los ciudadanos.

2.1. Problemas que se pretenden resolver con la iniciativa y situaciones que se prevé mejorar con la aprobación de la iniciativa.

Los principales problemas que se pretende resolver con el reglamento son los siguientes:

A) Necesidad de regular la materia en una norma diferente a la reguladora de las licencias y las declaraciones responsables

Desde su aparición en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid en el año 2009, el régimen de las entidades colaboradoras en materia urbanística se ha regulado en la norma

sustantiva que desarrollaba los mecanismos de intervención de las actividades económicas. Tanto la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión de Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades de 29 de junio de 2009 (en adelante, OGLUA) como la vigente OAAEE de 2014 han regulado de una manera acabada el régimen jurídico de las entidades colaboradoras.

No obstante, estas ordenanzas no son únicamente normas organizativas y de funcionamiento de las entidades colaboradoras, sino que contemplan a su vez el desarrollo normativo de medios de intervención municipales en las actividades de los particulares.

Tanto la anterior OGLUA como la vigente OAAEE son normas que han regulado el régimen jurídico de las entidades colaboradoras dentro de un cuerpo normativo heterogéneo, destinado a normar los medios de intervención y control municipales en la actividad de los particulares a través principalmente de la licencia y la declaración responsable y a determinar normas de tramitación administrativa de estos medios de intervención. De manera que ambos textos planteaban en su contenido dos partes bien diferenciadas y totalmente dispares, con poca conexión entre su articulado.

Consecuentemente, y dentro de la estrategia y propuesta del Plan de Gobernanza y Simplificación Administrativa, con la creación de este reglamento se pretende reforzar la seguridad jurídica mediante un ordenamiento municipal estable y predecible que regule una materia concreta. Ello se manifiesta con la creación de un reglamento que desarrolle el régimen de las entidades colaboradoras, descargando a la normativa municipal de tramitación de licencias y declaraciones responsables de aquella parte de su contenido que excede de la regulación de los medios de intervención.

De esta manera, los ciudadanos podrán acudir directamente al texto normativo que regule el régimen de las entidades colaboradoras sin tener que recurrir a la normativa municipal sobre tramitación de medios de intervención. Y en sentido contrario, aquel interesado que necesite tramitar un título habilitante para una actuación urbanística tendrá la ventaja de examinar un texto normativo simplificado y aligerado de todo aquel contenido que estrictamente no responda a los aspectos relativos a la tramitación de las licencias y declaraciones responsables.

Ello sin duda facilitará el conocimiento del ordenamiento jurídico municipal, así como su accesibilidad y transparencia, garantizando su calidad regulatoria y el mantenimiento de un cuerpo normativo adecuado y proporcional, haciendo más rápida y sencilla su aplicación y cumplimiento concreto y fijando de manera indubitada quiénes son sus destinatarios.

B) Ampliación de las fórmulas de colaboración de las entidades colaboradoras

En la actualidad, la OAAE mantiene el régimen de colaboración privada a través de entidades de carácter técnico que, por referencia al marco normativo estatal y autonómico, tienen carácter voluntario y permiten que los interesados opten por presentar su declaración responsable o solicitar su licencia directamente ante el Ayuntamiento de Madrid o a través de una entidad colaboradora.

Para poder funcionar en el ámbito de la OAAE, las entidades deben obtener autorización municipal, previa homologación y registro por parte de la Consejería competente de la

Comunidad de Madrid, que procede a su inscripción en el registro autonómico creado al efecto. La acreditación de ENAC se convierte en un requisito de homologación y registro por parte de la Comunidad de Madrid, que es quien tiene que supervisar el mantenimiento de los requisitos de acreditación en relación con la capacitación técnica de las entidades, sin perjuicio de las facultades de verificación, inspección y control municipal en lo relativo a la autorización administrativa.

En el ámbito del Ayuntamiento de Madrid, la Agencia de Actividades controla el mantenimiento de los requisitos de autorización administrativa de las entidades colaboradoras, tramita las reclamaciones de particulares, el control de la suscripción de los contratos de seguro, establece los precios máximos a percibir por las ECUS, la relación trimestral del personal de las entidades, la memoria anual de sus actividades y la interlocución con las entidades a todos los niveles: telefónico, electrónico y presencial.

Durante el tiempo transcurrido se ha demostrado que las previsiones anteriores son adecuadas y proporcionales, por lo que es aconsejable su mantenimiento. Sin embargo, a pesar del proceso de adaptación normativa que ha sufrido cada una de las ordenanzas para hacer efectivo el principio de simplificación administrativa, el resultado ha sido un marco jurídico dispar y no homogéneo que necesita ser redefinido para ofrecer una regulación única, coherente en la que además se integren las mejoras regulativas y de gestión fruto de la experiencia adquirida a lo largo de estos años, que responda a los principios de simplificación administrativa, agilidad y seguridad jurídica. En este sentido, el nuevo reglamento pretende también posibilitar la cobertura normativa de nuevas fórmulas de actuación de las entidades colaboradoras, ampliando su campo de actuación y regulando el instrumento legal que corresponda para arbitrar una relación bilateral entidad colaboradora – ayuntamiento.

Así, no solo se recoge en el presente reglamento la previsión de que las entidades privadas colaboradoras podrán realizar funciones de verificación, inspección y control de la conformidad de la normativa urbanística objeto de intervención municipal vigente a solicitud de los interesados, como función tradicional que realizan en la actualidad, sino que por primera vez se establece que estas entidades podrán realizar funciones de verificación, inspección y control a solicitud del Ayuntamiento. De esta manera queda abierta la facultad de que sea el propio ayuntamiento el que se dirija a las entidades colaboradoras para que le presten sus servicios de verificación, inspección y control.

C) Posibilidad de prestación de servicios a través de un contrato administrativo

Dentro de la posibilidad genérica que recoge el anteproyecto de extender las funciones de colaboración de las entidades colaboradoras a solicitud del Ayuntamiento se concreta la posibilidad de que esta opción se articule a través de un contrato administrativo, sin perjuicio de que para el ejercicio de las funciones previstas en la normativa que le sea de aplicación, las entidades colaboradoras deberán estar oportunamente acreditadas por la ENAC conforme a los requisitos establecidos por la norma UNE –EN ISO/IEC 17020 o norma que la sustituya, así como de los requisitos específicos de acreditación que se establezcan.

D) Regulación de un régimen de incompatibilidades de las entidades colaboradoras y de su personal

Uno de los aspectos menos desarrollados del vigente régimen aplicable a las entidades colaboradoras es el correspondiente a la regulación y desarrollo de un régimen completo de situaciones de incompatibilidad y deberes de abstención, tanto en su actuación como entidades jurídicas, como en lo relativo a su personal. Con el reglamento se pretende solventar esa laguna, incorporando una relación de supuestos en los que las entidades colaboradoras o su personal deben abstenerse de intervenir, so pena de incurrir en algún tipo de responsabilidad.

E) Refuerzo de las labores inspectoras y de comprobación del ayuntamiento de Madrid sobre las entidades colaboradoras.

Si bien el Ayuntamiento de Madrid dispone en todo momento de la facultad de comprobar e inspeccionar las actuaciones de las entidades colaboradoras, en la regulación vigente el desarrollo normativo de esta potestad es muy escaso, limitándose en la actualidad a la previsión del artículo 7.3 de la vigente OAAEE y a alguna mención en determinadas partes del articulado de la ordenanza municipal. Con el presente reglamento se pretende introducir una referencia más completa y sistemática a estas funciones de inspección y control, aludiendo a su alcance y delimitación, así como a la posibilidad de realizar actuaciones y auditorías conjuntas con la ENAC.

2.2. Diferentes alternativas existentes para afrontar la situación que se plantea.

Las cuestiones que se tratan de resolver y mejorar requieren de una respuesta normativa por parte del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, habida cuenta de que la nueva ordenanza de licencias y declaraciones responsables no contiene ya una previsión normativa y completa sobre las entidades colaboradoras, sino que difiere su regulación a un reglamento, y de los problemas detectados que se pretenden resolver relacionados en el epígrafe anterior.

Igualmente resulta oportuno que el Ayuntamiento, haciendo uso de su potestad normativa, regule con mayor extensión un régimen jurídico cuyos elementos primordiales vienen recogidos con una gran parquedad en la normativa autonómica de aplicación. Esta normativa comprende la Disposición adicional segunda de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, y la Orden 639/2014, de 10 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regulan las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación y control en el ámbito urbanístico, en cuyo artículo 2.3 se establece que cada ayuntamiento desarrollará mediante ordenanzas el procedimiento a seguir por las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de sus funciones.

Más recientemente, la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística, ha incluido en la nueva redacción de su artículo 159, titulado “*procedimiento de control posterior de las declaraciones responsables urbanísticas*” la necesidad de que las declaraciones responsables sean objeto necesariamente de control posterior por el ayuntamiento o sus entidades colaboradoras, a las que se refiere las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid. Con esta previsión parece clara la intención del legislador autonómico de avanzar en la consolidación de las entidades colaboradoras como partícipes en las tareas de control en materia urbanística.

La alternativa de no modificar el marco regulatorio en la materia y mantener el vigente no es, por lo tanto, una opción a valorar. La nueva regulación propuesta se justifica en los principios de necesidad y de eficacia previstos en el artículo 129.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativo a los principios de buena regulación, y a la modificación y refundición del actual régimen de intervención y medios de control urbanístico y de actividades en una única norma, como es la nueva ordenanza de licencias y declaraciones responsables. La convergencia de los elementos anteriores hace ineludible acometer una regulación del sistema de colaboración a través de una norma de naturaleza reglamentaria, ya que de aprobarse la nueva ordenanza el régimen de las entidades colaboradoras devendría obsoleto e insuficiente con relación a este nuevo régimen de tramitación de los medios de intervención urbanística.

Igualmente, y como ya se ha adelantado, la naturaleza de las funciones de las entidades colaboradoras y de sus relaciones con la administración, la regulación de aspectos tan relevantes como los requisitos que deben cumplir para constituirse como entidades colaboradoras, la determinación del régimen jurídico para su participación en las funciones de verificación, inspección y control o la reglamentación de su régimen de incompatibilidades o sancionador exigen un régimen jurídico completo y acabado en una norma de alcance general que produzca efectos jurídicos entre sus destinatarios. Por ello es imprescindible que todos los elementos anteriores se reflejen en una disposición de naturaleza reglamentaria, como manifestación de la potestad normativa municipal en el ámbito de sus competencias. Dado el alcance y naturaleza de la materia a regular, cualquier otro instrumento normativo se considera insuficiente.

2.3. Motivos de interés general que justifican la aprobación de la norma.

Desde el año 2009 el Derecho español, bajo la invocación formal y la cobertura normativa del Derecho europeo, ha llevado un proceso interno de adaptación de la normativa urbanística y de actividades a las exigencias de las Directivas y disposiciones normativas estatales de transposición de esta materia. Acompañando a esta regulación, el legislador ha ido paulatinamente habilitando a determinadas entidades colaboradoras de naturaleza privada para el ejercicio de lo que la doctrina ha denominado “colaboración por entidades privadas en el ejercicio de funciones públicas”.

Por su parte, desde su aparición en el Ayuntamiento de Madrid, el régimen de las entidades colaboradoras en materia urbanística se ha regulado en la norma sustantiva que desarrollaba los mecanismos de intervención de las actividades económicas. Tanto la OGLUA como la OAEE han mantenido el régimen de colaboración privada a través

de entidades de carácter técnico que, por referencia al marco normativo estatal y autonómico, tienen carácter voluntario y permiten que los interesados opten por presentar una declaración responsable o solicitar una licencia urbanística directamente ante el Ayuntamiento de Madrid o a través de una ECU, siendo manifestación del fenómeno denominado “ejercicio privado de funciones públicas”.

No obstante, desde el punto de vista de su contenido, estas ordenanzas no han sido solo normas organizativas y de funcionamiento de las ECUS, sino que han contemplado, a su vez, el desarrollo normativo de los medios de intervención municipal en las actividades de los particulares. De manera que ambos textos plantearon en su articulado dos partes bien diferenciadas y totalmente dispares, con poca conexión entre su articulado. Asimismo, y a pesar del proceso de adaptación normativa que ha sufrido cada una de las ordenanzas para hacer efectivo el principio de simplificación administrativa, el resultado ha sido un marco jurídico diferenciado y no homogéneo, que necesita ser redefinido para ofrecer una regulación única y coherente en la que, además, se integren las mejoras regulativas y de gestión fruto de la experiencia adquirida a lo largo de estos años, y que responda a los principios de simplificación administrativa, agilidad y seguridad jurídica.

Durante los últimos años se viene produciendo una intervención de las entidades colaboradoras cada vez más acusada en el ámbito de los controles urbanísticos de Ayuntamiento de Madrid. Durante el año 2020, el 76% de las solicitudes de licencias se han verificado por entidades colaboradoras.

LICENCIAS - 2020	Entrada 2020	Entrada 2019	Resolución 2020	Resolución 2019
AYT	286	398	253	452
Licencia urbanística	171	214	136	249
Licencia de funcionamiento	115	184	117	203
ECU	886	753	831	744
Licencia urbanística	614	503	586	505
Licencia de funcionamiento	272	250	245	239
Total	1.172	1.151	1.084	1.196



Con relación a las declaraciones responsables, el 69 % de las presentadas en un registro del ayuntamiento han sido inspeccionadas por las entidades colaboradoras.

DECLARACION RESPONSABLE	Entrada 2020	Entrada 2019
AYT	1.825	2.806
LEPAR NO	1.555	2.338
LEPAR SI	270	468
ECU	4.116	4.986
LEPAR NO	3.777	4.352
LEPAR SI	339	634
Total	5.941	7.792



Parece oportuno que el Ayuntamiento, haciendo uso de su potestad normativa, regule un régimen jurídico cuyos elementos primordiales vienen recogidos en la normativa autonómica de aplicación, como son la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, en lo que se refiere a su disposición adicional segunda, y la Orden 639/2014, de 10 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Finalmente, todo lo anterior debe reconducirse, en un ámbito más amplio, a la protección del medio ambiente y del entorno urbano como razones imperiosas de interés general que justifican la intervención y el ejercicio de actuaciones regulatorias, en la medida en que afecta a la intervención de las entidades colaboradoras privadas en la verificación, inspección y control de actuaciones urbanísticas y de actividades. Los intereses que se ventilan en estos procedimientos, la naturaleza de la materia de que se trata y la apertura del ejercicio de estos controles y verificaciones a las se justifica justifican que en el ámbito de estas materias se establezca una regulación detallada y completa de este tipo de intervención.

También constituyen una razón imperiosa de interés general digna de protección, a través de un reglamento, la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, al normarse las relaciones entre las entidades colaboradoras y la administración, sus obligaciones, la responsabilidad que asumen por la emisión de sus informes y certificados y un régimen sancionador específico por la comisión de determinadas infracciones. Ello favorece la transparencia del sistema de colaboración entre entidades colaboradoras y administración y garantiza la defensa de los derechos de los particulares cuando acudan a una entidad colaboradora.

2.4. Objetivos que se persiguen.

Partiendo del análisis realizado, los objetivos del nuevo reglamento son los siguientes:

1. Eliminar la complejidad y falta de coherencia que supone la existencia de una ordenanza que regula los medios de intervención en las actividades económicas y el régimen de las ECUS, dos materias conectadas pero distintas y que aconsejan una regulación en textos diferenciados. Para ello se traslada gran parte de los 34 artículos de la OAAEE al actual reglamento y se completa este con nuevas previsiones que se consideraba necesario y aconsejable incorporar.
2. Reforzar la seguridad jurídica mediante la aprobación de un nuevo reglamento que desarrolle el régimen de las ECUS, descargando a la nueva regulación de simplificación de trámites urbanísticos previstos en la normativa de licencias y declaraciones responsables de aquella parte que excede de lo que son los controles y trámites administrativos.
3. Dotar de cobertura normativa al ámbito de las funciones que desarrollen las ECUS, con el fin de que puedan realizar funciones de verificación, inspección y control no solo a solicitud de los interesados, sino del Ayuntamiento. De esta manera, se prevé que las entidades privadas colaboradoras puedan realizar funciones de inspección y control a solicitud de los interesados y a solicitud del Ayuntamiento.
4. Incorporar la posibilidad de que las ECUS presten servicios al Ayuntamiento a través de un contrato administrativo. El artículo 6 del reglamento establece esta posibilidad, que pretende dar respuesta a la necesidad de articular un instrumento jurídico que regule las relaciones entre Ayuntamiento y entidades colaboradoras cuando las ECUS desarrollen sus funciones a solicitud del Ayuntamiento.
5. Establecer con mayor amplitud el régimen de obligaciones tanto de las entidades colaboradoras como del personal a su servicio, regulando por primera vez un régimen completo de incompatibilidades. El reglamento dedica tres extensos artículos a regular las incompatibilidades de las entidades colaboradoras, de su personal, y determinadas incompatibilidades por razón de la función desempeñada.
6. Desarrollar las facultades inspectoras y de comprobación del Ayuntamiento de Madrid con la elaboración de planes de inspección o campañas periódicas para verificar el cumplimiento por las entidades colaboradoras de sus requisitos de acreditación, así como de la correcta realización de las funciones que tengan estas encomendadas. Se recogen las funciones de control permanente que realiza el Ayuntamiento, se incorpora un precepto que desarrolla extensamente las facultades inspectoras de las que va a disponer la administración y se prevé la colaboración de la ENAC en el ejercicio de las anteriores facultades.
7. Mantener los aspectos de la regulación que hasta el momento han tenido un resultado adecuado, tales como la necesidad de una acreditación previa ante la ENAC, la regulación de la autorización administrativa y del procedimiento para su obtención, la modificación, suspensión y extinción de la autorización de las entidades colaboradoras, el régimen de derechos y deberes de las ECUS o la regulación de la responsabilidad y las reclamaciones ante las mismas.

3. CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

3.1. Estructura

El reglamento consta de 38 artículos estructurados en siete capítulos, dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, cuyo contenido es el que se expone a continuación:

Capítulo I. Disposiciones generales (artículos 1 a 6)

El capítulo I establece el objeto y el ámbito de aplicación del reglamento, las definiciones más relevantes, los principios generales aplicables a las entidades colaboradoras, sus requisitos de acreditación por la Entidad Nacional de Acreditación y la posibilidad de que el Ayuntamiento pueda contratar con las entidades colaboradoras la realización de informes de verificación, inspección y control de actuaciones urbanísticas y de actividades.

Como novedades más destacables de este capítulo pueden reseñarse la previsión de que las funciones de las entidades colaboradoras se realicen a solicitud no solo de los interesados, sino también del Ayuntamiento, y el reconocimiento de que el Ayuntamiento podrá contratar con las entidades colaboradoras la realización de funciones de verificación, inspección y control. Esta posibilidad no se recogía en la normativa anterior.

Capítulo II. Régimen jurídico de las entidades colaboradoras (artículos 7 a 11)

El capítulo II recoge la necesidad de que, para el desarrollo de las funciones previstas en el reglamento, las entidades colaboradoras obtengan una autorización administrativa del área de gobierno u organismo competente del Ayuntamiento de Madrid. También detalla la documentación que deberá presentarse para la obtención de la autorización administrativa, así como las circunstancias relativas a la modificación de las condiciones de su obtención. Además, se establecen las causas de suspensión y extinción de la autorización y se regula el Registro Municipal de Entidades Colaboradoras Urbanísticas, adscrito al área de gobierno u organismo competente del Ayuntamiento, en el que se inscribirán las autorizaciones concedidas y las resoluciones por las que se deniega, suspende o extingue la autorización.

Capítulo III. Obligaciones y régimen de precios de las entidades colaboradoras (artículos 12 a 17)

El capítulo III incorpora una relación de las obligaciones de las entidades colaboradoras, incluyendo la relativa a registrar, conservar y tener a disposición del Ayuntamiento, durante siete años, cuanta documentación se derive de las actuaciones reguladas en el reglamento. También se mantiene la obligación de que las entidades colaboradoras remitan anualmente al Ayuntamiento un informe general de todas sus actuaciones realizadas, y una memoria detallada que relacione las actividades realizadas en materia de formación de personal, mejoras en la gestión de la organización, así como sugerencias de cambio para mejorar la eficacia de sus actuaciones.

El reglamento establece el principio de exclusividad de las actuaciones desarrolladas por las entidades colaboradoras, en el sentido de que aquellas que inicien una actuación deberán finalizarla bajo su responsabilidad, salvo circunstancias excepcionales.

Los titulares de las actuaciones urbanísticas deberán facilitar el ejercicio de las funciones de verificación, inspección y control permitiendo al personal de las entidades colaboradoras y de los servicios técnicos municipales el acceso a sus instalaciones, y facilitando la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus funciones. En el supuesto de que dichas actuaciones pudieran afectar al derecho a la inviolabilidad del domicilio, será necesario el consentimiento del titular de la actividad o autorización judicial.

Dentro de este capítulo se establece por último el régimen de precios de las entidades colaboradoras y su publicidad, regulándose, como novedad, que la Junta de Gobierno no solo determinará los precios máximos, sino también los precios mínimos que deben cobrar. Todo ello con el fin de asegurar que no exista competencia desleal entre las entidades colaboradoras.

Capítulo IV. Régimen del personal de las entidades colaboradoras (artículos 18 a 23)

En este Capítulo se establecen en su sección primera consideraciones generales acerca del personal al servicio de las entidades colaboradoras, partiendo del principio de que estará sometido a su poder de dirección y organización.

También se reconoce que tendrán todos los derechos y deberes inherentes a su condición de empresario y serán las únicas responsables del cumplimiento de las disposiciones legales que resulten aplicables, tanto en materia laboral como en las demás que les sea de aplicación. En ningún caso tendrá vinculación jurídico-laboral con el Ayuntamiento de Madrid o con sus Organismos públicos, ni podrá alegarse derecho alguno por dicho personal en relación con el Ayuntamiento de Madrid o con sus Organismos públicos, ni exigirse a éstos responsabilidades de cualquier clase.

Las entidades colaboradoras comunicarán además con periodicidad trimestral una relación comprensiva de todo el personal a su servicio.

La sección segunda del capítulo aborda un régimen de incompatibilidades de las entidades colaboradoras como entidades jurídicas, por un lado, y de su personal propio, por otro, como uno de los elementos más novedosos del reglamento.

Bajo el principio de que serán independientes de las partes involucradas en la actuación de verificación, inspección y control de las actuaciones, se pormenoriza un catálogo de posibles incompatibilidades de las ECUS y del personal a su servicio.

Igualmente, se especifican también una serie de incompatibilidades por razón de la función desempeñada: la emisión de un certificado de conformidad es incompatible con la colaboración con la administración municipal en el ejercicio de sus competencias de comprobación e inspección sobre esa misma instalación, establecimiento o actividad, cuando esta inspección no se realice dentro del procedimiento de concesión de la licencia o de la presentación de la declaración responsable que habilite para la actuación pretendida. Tampoco podrán tener relación directa ni tener implicación en la elaboración de documentación técnica de instalaciones, ni con la dirección ni ejecución de las obras que se desprendan de dichos proyectos técnicos, necesarios e imprescindibles para la obtención de licencia urbanística o para la presentación de una declaración responsable.

Capítulo V. Responsabilidad y control de las entidades colaboradoras (artículos 24 a 28)

El Capítulo V se encuentra dividido en dos secciones.

En la sección primera se establece el régimen de responsabilidad de las entidades colaboradoras y las reclamaciones que pueda plantear cualquier interesado frente a sus actuaciones. Estas responderán de los daños y perjuicios derivados de las actuaciones que causen tanto al Ayuntamiento de Madrid, a los titulares de actividades que contraten sus servicios, como a terceros. A este fin, se determina como obligación la de suscribir el correspondiente contrato de seguro por la cuantía que se determine por normativa autonómica en materia de entidades colaboradoras y en la normativa estatal en materia de acreditación de entidades colaboradoras.

Con relación a las reclamaciones de los interesados, el reglamento prevé la posibilidad de que estas se formulen ante el Ayuntamiento de Madrid, regulándose a su vez en esta sección el procedimiento a seguir.

Dentro de este capítulo se recoge en su sección segunda el sistema de control de las entidades colaboradoras: por un lado, el Ayuntamiento podrá supervisar en cualquier momento sus funciones. Por otro, se incorporan por vez primera una serie de facultades inspectoras del Ayuntamiento de Madrid. Para ello los servicios técnicos municipales podrán examinar los documentos de las entidades colaboradoras, tales como declaraciones tributarias, libros – Registro, facturas, justificantes y, en general, cualquier otro documento con trascendencia urbanística o tributaria.

También se recoge en este capítulo la posibilidad de que se puedan elaborar por el Ayuntamiento planes de inspección o campañas periódicas por sí mismo o en colaboración con la ENAC. Estos planes o programas podrán versar sobre el cumplimiento de los requisitos de acreditación o habilitación de las entidades privadas colaboradoras o sobre el correcto contenido y desarrollo de las funciones que tengan encomendadas.

Capítulo VI. Régimen sancionador (artículos 29 a 35)

En lo que se refiere al régimen sancionador de las entidades colaboradoras, se establece como un régimen propio y específico derivado del ejercicio de las funciones ejercidas por las entidades colaboradoras y se incluyen algunas mejoras técnicas, como la tipificación como infracción muy grave del incumplimiento del nuevo régimen de incompatibilidades. La imposición de sanciones se realizará mediante la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador, sujeto a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en el Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid.

Capítulo VII. Multas coercitivas (artículos 36 a 38)

Finalmente, el capítulo VII está dedicado a la regulación de las multas coercitivas, disponiéndose los supuestos en los que el órgano competente tiene potestad para imponer multas coercitivas de hasta 3.000 euros como medio de ejecución forzosa de sus actos, pudiéndose imponer de forma reiterada por cuantos periodos de quince días sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los términos previstos en el artículo 52 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

Disposición adicional primera. *Protección de datos de carácter personal.*

La disposición adicional primera incorpora el principio que permite que sean objeto de especial protección los datos personales contenidos en la información que use el Ayuntamiento de Madrid y sus organismos públicos vinculados o dependientes, garantizando en todo caso, los derechos inherentes a la protección de los datos personales, para lo cual se establecerán las medidas de seguridad que impidan cualquier trazabilidad personal no amparada por la finalidad o el consentimiento.

Asimismo, se manifiesta que se estará al cumplimiento del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Ley 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, especialmente en lo que respecta a los principios de protección de datos, legitimación de los tratamientos, derechos de las personas afectadas, protección de datos desde el diseño y por defecto, encargados de tratamiento, brechas de seguridad y medidas de seguridad acordes al Esquema Nacional de Seguridad resultantes de la realización de los correspondientes análisis de riesgos y, en su caso, evaluaciones de impacto.

Disposición adicional segunda. *Lenguaje no sexista.*

En cumplimiento del artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en aquellos casos en los que el reglamento utiliza palabras de género masculino para referirse a personas, se entenderán referidas tanto a mujeres como a hombres, de acuerdo con los criterios establecidos por la Real Academia Española”.

Disposición transitoria primera. *Certificados e informes emitidos con anterioridad a la aprobación del reglamento.*

Los certificados e informes emitidos por las entidades colaboradoras con anterioridad a la aprobación del reglamento mantendrán su validez y vigencia, así como los efectos que hubieran producido en los procedimientos en los que obren.

Disposición transitoria segunda. *Actuaciones urbanísticas no finalizadas con certificado de conformidad o informes emitidos con anterioridad a la aprobación del reglamento.*

Los certificados e informes emitidos por las entidades colaboradoras con anterioridad a la aprobación del reglamento mantendrán su validez y vigencia, aun cuando no hubiera finalizado la actuación urbanística objeto del certificado o del informe.

Disposición transitoria tercera. *Vigencia de las autorizaciones.*

Las acreditaciones y autorizaciones a las entidades colaboradoras concedidas bajo la vigencia de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid, de 28 de febrero de 2014 mantendrán su vigencia con la aprobación del reglamento.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

1. Quedan derogados el título III, el capítulo II del título IV y el título V de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid, de 28 de febrero de 2014.
2. Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo establecido en el presente reglamento.

Disposición final primera. *Título competencial.*

El reglamento se dicta en ejercicio de las competencias atribuidas al Ayuntamiento de Madrid en materia de colaboración de entidades privadas en el ejercicio de las funciones de verificación, inspección y control en el ámbito urbanístico, por la disposición adicional segunda de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios; por la disposición adicional segunda de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, y por el artículo 2.3. de la Orden 639/2014, de 10 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, por la que se regulan las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación y control en el ámbito urbanístico.

Disposición final segunda. *Interpretación y desarrollo del reglamento.*

El Alcalde y la Junta de Gobierno determinarán, en su ámbito competencial respectivo, el órgano u organismo competente para:

- a) Interpretar y resolver cuantas cuestiones surjan de la aplicación de este reglamento.
- b) Aprobar los acuerdos, decretos y resoluciones complementarios que sean necesarios para el desarrollo y cumplimiento del reglamento, que no podrán tener carácter normativo.

Disposición final tercera. *Publicación, entrada en vigor y comunicación.*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.3, letras e) y f), de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, la publicación, entrada en vigor y comunicación del Reglamento se producirá de la siguiente forma:

- a) El acuerdo de aprobación y el reglamento se publicarán íntegramente en el "Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid" y en el "Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid".
- b) El reglamento entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid".
- c) Sin perjuicio de lo anterior, el acuerdo de aprobación se remitirá a la Administración General del Estado y a la Administración de la Comunidad de Madrid.

3.2.- Principales aspectos y medidas más importantes contenidas en la propuesta normativa.

1. Ampliación de las fórmulas de colaboración de las ECUS

Actualmente, para poder funcionar en el ámbito de la actual OAAE, las entidades deben obtener autorización municipal, previa homologación y registro por parte de la Consejería competente de la Comunidad de Madrid, que procede a su inscripción en el registro autonómico creado al efecto. La acreditación de la ENAC es un requisito de homologación y registro por parte de la Comunidad de Madrid, que es quien tiene que supervisar el mantenimiento de los requisitos de acreditación en relación con la capacitación técnica de las entidades, sin perjuicio de las facultades comprobación, verificación e inspección municipal en lo relativo a la autorización administrativa.

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 para los ciudadanos y que su funcionamiento y actos estarán bajo el control de la administración, está justificado por razones de interés general que su actividad esté sometida a autorización administrativa, estableciéndose para ello requisitos objetivos que garantizan la no discriminación y la proporcionalidad.

El reglamento pretende posibilitar la cobertura normativa de nuevas fórmulas de actuación de las entidades colaboradoras, ampliando su ámbito de intervención y regulando el instrumento legal que corresponda para arbitrar una relación bilateral ECU – Ayuntamiento.

Así, no solo se recoge en el presente reglamento la previsión de que las entidades privadas colaboradoras puedan realizar funciones de verificación, inspección y control de conformidad de la normativa urbanística objeto de intervención municipal a solicitud de los interesados, como función tradicional que realizan en la actualidad, sino que por primera vez se establece que estas entidades puedan desarrollar sus funciones a solicitud del Ayuntamiento. De esta manera queda abierta la posibilidad de que sea el propio Ayuntamiento el que se dirija a las entidades colaboradoras para que le presten sus servicios de verificación, inspección y control.

El reglamento permite pasar de un modelo en el que las entidades colaboran con los administrados a uno en el que pueden colaborar también con la administración. Por un lado, el interesado tiene libertad para dirigirse directamente a una entidad colaboradora de su elección para que examine la adecuación con el ordenamiento urbanístico de su declaración responsable o de su solicitud de licencia. Por otro, el Ayuntamiento podrá solicitar la colaboración de una o varias entidades para las tareas de verificación, inspección y control que considere oportunas.

En este sentido, existen otras normas autonómicas que contemplan este modelo de colaboración y la posibilidad de acudir a distintas fórmulas jurídicas para articularla. Muestra de ello es, a modo de ejemplo, el Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos, de la Comunidad Autónoma de Galicia. Bajo el epígrafe “Funciones de colaboración con la Administración municipal”, establece en su artículo 54 lo siguiente:

“Artículo 54 Objeto

1. Las funciones de colaboración con la Administración municipal tienen por objeto la asistencia técnica a los ayuntamientos para el ejercicio de las competencias de comprobación e inspección de instalaciones, establecimientos, actividades y obras.

2. Las funciones de colaboración se insertarán en el marco de las actuaciones municipales de inspección y control posterior previstas en el artículo 16 y concordantes de este reglamento, sin perjuicio de las potestades de la Administración municipal para comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se deriven de las instalaciones, establecimientos, actividades y obras objeto de inspección y control”.

Y en su artículo 55 se contempla cuáles son los mecanismos de esta colaboración:

“Artículo 55 Instrumentación de la colaboración

La colaboración de las entidades de certificación de conformidad municipal con los ayuntamientos se instrumentará a través de las distintas fórmulas previstas por el ordenamiento jurídico según la naturaleza jurídica de cada entidad. Cuando resulte de aplicación la legislación de contratación del sector público, los pliegos y el documento que formalice el contrato recogerán las condiciones de desarrollo de las actuaciones requeridas de la entidad, al efecto de determinar el alcance de la colaboración”.

Esto es, se recoge la posibilidad de contratar con las entidades colaboradoras por parte de la administración, y se establecen funciones de colaboración de las entidades colaboradoras no solo con el particular, sino también con los ayuntamientos. De manera que las fórmulas de colaboración por entidades privadas planteada en el reglamento, tiene precedentes en la normativa autonómica gallega.

2. Posibilidad de prestación de servicios a través de un contrato administrativo

Dentro de la posibilidad genérica que recoge el reglamento de extender el desarrollo de las funciones de colaboración de las entidades colaboradoras a solicitud del Ayuntamiento, se establece con carácter novedoso la posibilidad de que éste acuda a un contrato administrativo para instrumentar sus relaciones jurídicas con ellas.

La realización de certificaciones de conformidad de actuaciones urbanísticas por parte de entidades colaboradoras ha sido un fenómeno comúnmente definido como “ejercicio de funciones públicas por entidades privadas”. Nuestra jurisprudencia se ha referido expresamente al carácter público de dichas funciones en sentencias como la del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1999 (Recurso 2152/1993), relativa a la Inspección Técnica de Vehículos. Para otros sectores, la actuación de estas entidades colaboradoras sería puramente instrumental, de auxilio o colaboración en el ejercicio de una función pública cuya titularidad sigue correspondiendo a la administración.

Así lo ha parecido entender el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia de 15 de octubre de 2015, asunto C-168/14, que, referida también a la inspección técnica de vehículos en Cataluña, considera que a pesar de las facultades de inmovilización de los vehículos de que disponen las estaciones de ITV, ello no supone el ejercicio de autoridad pública.

Es, por tanto, la naturaleza – pública o no - de las funciones que se ejercen y el carácter jurídico – privado de las entidades colaboradoras lo que condiciona y limita los instrumentos jurídicos para su ejercicio.

Teniendo en cuenta lo anterior, el mecanismo utilizado por la OGLUA y por la OAAEE para ese traslado o encomienda de funciones ha sido el de la autorización administrativa, previo examen del cumplimiento de determinados requisitos por estas entidades colaboradoras y previa exigencia de una acreditación por parte de la Entidad Nacional de Acreditación. De manera que el Ayuntamiento ha utilizado lo que se ha denominado “sistema de habilitación”, en el que primero se exige una acreditación por ENAC a las entidades colaboradoras, y luego se autoriza por la administración para el ejercicio de esas funciones de colaboración.

Este sistema se ha mantenido en el reglamento y responde de manera correcta a las situaciones en las que la entidad colabora con el administrado. Sin embargo, el reglamento también prevé que el Ayuntamiento pueda acudir a la colaboración con las entidades privadas para la realización de tareas de verificación, inspección y control. En estos casos, la técnica de la autorización no parece la más indicada para articular las relaciones entre el Ayuntamiento y la entidad colaboradora. Es la propia administración la que está encomendando o encargando estas funciones a las entidades privadas, por lo que las relaciones jurídicas entre ambos deberán desarrollarse a través de otro instrumento. Si bien la técnica de la autorización parece adecuada cuando la entidad colabora con el particular, la misma se muestra insuficiente cuando se trata de arbitrar funciones de colaboración con la administración.

En este orden de cosas, el reglamento prevé que esta colaboración se pueda organizar a través de un contrato administrativo (artículo 6), al considerarse un instrumento idóneo para regular las relaciones administración – entidad colaboradora cuando es la propia Administración la que necesita sus servicios.

En la actual regulación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se prohíbe la concesión de servicios que impliquen ejercicio de autoridad por los particulares. El artículo 284 de la Ley 9/2017 distingue que *“la Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato de concesión de servicios, los servicios de su titularidad o competencia siempre que sean susceptibles de explotación económica por particulares. En ningún caso podrán prestarse mediante concesión de servicios los que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos”*. Por su parte, el artículo 308.2 de esta misma Ley determina lo siguiente: *“en ningún caso la entidad contratante podrá instrumentar la contratación de personal a través del contrato de servicios, incluidos los que por razón de la cuantía se tramiten como contratos menores”*.

Ambos preceptos actúan en la práctica como límite a las potestades administrativas en materia de contratación, en lo que se refiere a la imposibilidad de contratar funciones o servicios que impliquen ejercicio de autoridad o personal a su servicio mediante un contrato administrativo.

Sin embargo, la opción que se plantea no implica la transgresión de ninguno de estos principios, sino que, por el contrario, permite articular bajo la única fórmula posible en el derecho español la colaboración entre la administración y una entidad colaboradora.

Con carácter general, la doctrina defiende que cuando las entidades colaboradoras emiten certificados y estos son asumidos como propios por las administraciones estamos en presencia de supuestos de colaboración de entidades privadas en el ejercicio de potestades públicas. Este sería el supuesto en el que las administraciones hacen suyos los certificados de conformidad y deciden conforme a los mismos, sin perjuicio de las facultades de comprobación que puedan realizar en cualquier momento. Sería un sistema “bilateral”, en el que una entidad certifica y el ayuntamiento resuelve con arreglo a ese certificado.

El sistema establecido en la OAAE no es un sistema bilateral en el sentido anterior, puesto que no hay una licencia o resolución de conformidad automática con la presentación del certificado por la entidad colaboradora, sino que el ayuntamiento “puede hacerlo suyo”, lo que implica una actividad de comprobación de ese certificado que convierte la actuación de las entidades colaboradoras similar a la de una comprobación instrumental o material, pero no decisoria.

Como se pone de manifiesto en el artículo 4, apartados 4 y 5, los certificados, actas e informes que emiten las entidades colaboradoras podrán ser asumidos por el Ayuntamiento y ser incorporados al correspondiente expediente administrativo, y cuando sean favorables, tendrán efectos equiparables a los emitidos por los servicios técnicos municipales. En cualquier caso, los informes municipales prevalecerán sobre los certificados, actas e informes emitidos por las entidades colaboradoras, y tendrán vigencia mientras no se modifique la normativa aplicable en el momento de su emisión o cuando los cambios no hubieran impedido la emisión de estos certificados, actas e informes. Y siempre con la precaución recogida expresamente en el apartado 6 de este artículo 4: las entidades colaboradoras en ningún caso tendrán carácter de autoridad, ni

su actuación sustituye ni excluye la función de verificación, control e inspección propia de los servicios técnicos municipales

Ello supone que el certificado puede ser confirmado o no por el Ayuntamiento, lo cual implica que el ámbito de las relaciones entre administración y entidad colaboradora se circunscriben al juicio de valor que en cada actuación realice esta sobre el certificado emitido por la entidad colaboradora. No hay una decisión automática con la presentación de un certificado, sino que el Ayuntamiento decide en cada caso sobre la base de la actuación certificada por la entidad colaboradora, pero sin someterse acríticamente a su contenido. La presentación de un certificado de conformidad exige un juicio de conformidad a normativa por la administración municipal acerca del contenido del certificado.

Por ello, la celebración de un contrato entre el Ayuntamiento y una entidad colaboradora no implica la concesión del ejercicio de autoridad a un operador privado, en la medida en que la administración no asume directamente el certificado o informe de la entidad, sino que este puede o no ser aceptado, validado o rechazado por la administración.

En este sentido, la emisión de informes técnicos sobre la compatibilidad urbanística de las actuaciones con el ordenamiento vigente por parte de las ECUS no supone participación directa o indirecta en las potestades públicas municipales. Esta cuestión ya fue resuelta en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de abril de 2016 (nº de recurso 229/2014), en cuyo fundamento de derecho cuarto se manifestaba lo siguiente:

“El segundo eje sobre el que gira la impugnación de la parte recurrente es el referido a aquellos preceptos que abordan ciertos aspectos procedimentales en los que intervienen las entidades privadas colaboradoras. No niega el recurrente el amparo legal de dichas entidades en la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, Disposición Adicional Segunda, cuyos primeros cuatro apartados disponen que:

“1. Las entidades privadas que cumplan los requisitos establecidos en esta disposición y estén debidamente habilitadas pueden colaborar en la realización de las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico.

2. Las entidades privadas colaboradoras son entidades de carácter técnico, con personalidad jurídica propia, que disponen de los medios materiales, personales y financieros necesarios para el desempeño adecuado de las actuaciones de verificación, inspección y control, que actúan bajo su responsabilidad, debiendo constituir las garantías patrimoniales que se determinen en cada caso.

Las entidades privadas colaboradoras actúan con imparcialidad, confidencialidad e independencia. El personal a su servicio debe respetar las disposiciones que se adopten en materia de incompatibilidades.

3. En su actuación, las entidades privadas colaboradoras podrán emitir certificaciones, actas, informes y dictámenes, que podrán ser asumidos por

la Administración Pública tramitadora del expediente y ser incorporados al mismo con el valor y la eficacia que reglamentariamente se determinen.

4. La homologación y el registro de estas entidades corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, que dictará las normas reglamentarias necesarias para ello, así como para la aplicación, en su caso, de la presente disposición."

La impugnación del art. 7.3 de la Ordenanza se basa en la indebida equiparación, que a juicio del demandante, se da a los informes de estas entidades como si fuesen emitidos por funcionarios públicos, pues el privilegio probatorio reconocido en exclusiva a los documentos públicos en el art. 137 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se ve infringido.

Pues bien, el precepto impugnado no establece una equiparación absoluta en los términos expuestos por el recurrente, pues establece que las certificaciones, informes, actas y dictámenes emitidos por las entidades colaboradoras tienen efectos equiparables a los emitidos por los servicios técnicos municipales cuando sean favorables, si bien añade que "En cualquier caso y momento de tramitación, a instancia de cualquier interesado o del Ayuntamiento, los servicios municipales podrán emitir nuevo informe técnico y/o jurídico motivado, que prevalecerá sobre el de las entidades colaboradoras". Esto es, el superior criterio motivado de los informes municipales siempre prevalece sobre el contenido de los emitidos por las entidades colaboradoras, de modo que el privilegio probatorio de los documentos públicos a que aludía el recurrente no se ve infringido.

En definitiva, la superior función de inspección, verificación y control de los servicios técnicos municipales queda salvaguardada".

Por tanto, en el sistema previsto por la normativa municipal el certificado de conformidad puede ser confirmado o no por el Ayuntamiento, lo cual implica que el ámbito de las relaciones entre administración y entidad colaboradora se circunscriben al juicio de valor que en cada actuación realice esta sobre el certificado emitido por la entidad colaboradora. No hay una decisión automática con la presentación de un certificado, sino que el ayuntamiento decide en cada caso sobre la base de la actuación certificada por la entidad colaboradora, pero sin someterse acríticamente a su contenido. La presentación de un certificado de conformidad exige un juicio de razonabilidad por la administración municipal acerca del contenido del certificado.

Dado que la administración mantiene en todo momento sus potestades públicas y el control último sobre las actuaciones de las entidades colaboradoras, puede convenirse entonces en que las funciones o tareas que desempeñan estas mismas son de carácter técnico e instrumental. Aunque tienen una indudable trascendencia jurídica, su actuación en este ámbito es meramente asistencial, de auxilio y colaboración en el ejercicio de una función pública, con lo que realizarían una labor material y técnica que contribuiría al correcto ejercicio de las competencias del Ayuntamiento.

En definitiva: las entidades no ejecutan una prestación material o técnica cumpliendo las órdenes o decisiones del Ayuntamiento, sino que las entidades emiten sus certificados sobre la base de sus inspecciones y aquellas pueden con posterioridad ser aceptadas o no por el ayuntamiento.

La posibilidad de acudir a la fórmula contractual para la realización de funciones de colaboración con la administración por entidades privadas ha resultado avalada recientemente por las Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 22/2019, de 18 de enero de 2019, en el Recurso 745/2019 y n.º 977/2019, Recurso n.º 771/2019, de 6 de septiembre, que no han dudado en calificar como contrato de servicios un contrato para la gestión integral de la Inspección Técnica de Vehículos en la Isla de Mallorca. Y en aplicación de dicha doctrina, se considera oportuno reflejar en el reglamento la posibilidad de que la administración acuda a fórmulas contractuales cuando sea necesario instrumentar la colaboración de estas entidades privadas en funciones de verificación, inspección o control encomendadas por ella misma.

Esta facultad de celebrar un contrato administrativo con las entidades colaboradoras no parecía restringirse con la vigencia del Convenio de Colaboración de 26 de abril de 2013 entre el Ayuntamiento de Madrid y la ENAC para la acreditación de las entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas, que suscribieron con fecha 28 de julio de 2009 el Ayuntamiento de Madrid y la Entidad Nacional de Acreditación para la Acreditación de Entidades Colaboradoras en la Gestión de Licencias Urbanísticas, modificado con fecha 6 de febrero de 2012 y renovado el día 26 de abril de 2013. En el Anexo del convenio se estipulaba en el punto 3.3. que *“las ECLU no podrán mantener relación jurídica, excepto para los servicios y actividades para los que estén acreditadas, con el órgano del Área de Gobierno u organismo competente del Ayuntamiento de Madrid para la gestión de licencias urbanísticas, con el órgano medioambiental competente para la emisión del informe municipal de evaluación ambiental de actividades, y con los servicios municipales responsables de las preceptivas inspecciones para la comprobación de las normas medioambientales, de salubridad, urbanísticas y de seguridad, en las actividades sometidas a evaluación ambiental y en las actividades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley 17/1997, de 4 de julio”*.

Del literal de este precepto, parecía deducirse la posibilidad de que las entidades colaboradoras se relacionaran con el ayuntamiento por cualquier título jurídico para la realización de sus servicios y actividades, siempre que se encontraran dentro del ámbito de las funciones específicas para las que estuvieran acreditadas, ya que no se especificaba el instrumento para la concreción de esta relación jurídica. En la práctica, esa relación jurídica se producía con la autorización del ayuntamiento.

Con independencia de lo anterior, el día 21 de septiembre de 2014 se produjo la resolución del convenio anterior, al ser de competencia de la Comunidad de Madrid la homologación y registro de las entidades privadas colaboradoras en el ámbito urbanístico y exigiéndose la acreditación de la ENAC como un requisito de homologación y no de autorización municipal, como mecanismo para comprobar su competencia técnica. Por ello el Convenio de Colaboración de 26 de abril de 2013 entre el Ayuntamiento de Madrid y la ENAC para la acreditación de las entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas ha quedado sin efecto, toda vez que ha desaparecido la causa determinante de su suscripción. La regulación de las entidades colaboradoras desde ese momento queda circunscrita a la normativa ya mencionada de la Comunidad de Madrid y a la Ordenanza de Apertura de Actividades Económicas, disposiciones en las que nada se dice sobre la posibilidad de realizar un

contrato con una entidad colaboradora, ni en las que se establece prohibición alguna al respecto.

En consecuencia, el título jurídico para prestar un servicio a favor del Ayuntamiento de Madrid por encargo inmediato de este será el del contrato administrativo.

3. Regulación de un régimen de incompatibilidades de las ECUS y de su personal

Uno de los aspectos no regulados en el vigente régimen aplicable a las entidades colaboradoras es el correspondiente a la regulación y desarrollo de un régimen completo de situaciones de incompatibilidad y deberes de abstención. Con el presente reglamento se pretende solventar esa laguna, incorporando una relación de supuestos en los que las entidades colaboradoras o su personal deben abstenerse de intervenir, so pena de incurrir en algún tipo de responsabilidad.

Las entidades colaboradoras, una vez acreditadas, son categorizados como “organismos de inspección de tipo A” por la Norma UNE –EN ISO/IEC 17020. Ello implica que, como requisito general, sus actividades deberán realizarse con imparcialidad e independencia. Ni estas entidades ni su personal deben intervenir en ninguna actividad incompatible con su independencia de juicio ni su integridad en lo que concierne a sus actividades de inspección. El organismo de inspección debe ser responsable de la imparcialidad de sus actividades de inspección y no debe permitir que diferentes situaciones de índole laboral o comercial comprometan su imparcialidad.

La Disposición adicional segunda de la Ley 8/2009 de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, declara que las entidades privadas colaboradoras actúan con imparcialidad, confidencialidad e independencia, y que el personal a su servicio debe respetar las disposiciones que se adopten en materia de incompatibilidades. Bajo esta cobertura normativa y en el ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Ayuntamiento de Madrid, y sobre la base de los motivos indicados, se ha considerado necesario recoger con el mayor grado de detalle posible las causas y supuestos de incompatibilidad, tanto de las propias entidades, como de su personal.

Con carácter general, las entidades colaboradoras no podrán ser proyectistas, fabricantes, proveedoras, instaladoras, suministradoras, compradoras, propietarias, usuarias, mantenedoras, consultoras o directoras de las obras que hay que controlar o verificar, entre otras, y no podrán ejercer funciones de verificación, inspección y control con respecto de actuaciones en las que sus titulares, socios o su personal directivo tengan relación de parentesco hasta segundo grado con los integrantes titulares, socios o personal directivo de la entidad colaboradora.

Entre las incompatibilidades del personal a su servicio, destacan las previsiones relativas a que su personal técnico y directivo no podrá tener vinculación con ninguna actividad que pueda entrar en conflicto o comprometa la independencia de juicio con respecto a las actuaciones de verificación o control. En particular, no puede realizar actividades de arquitectura, ingeniería ni consultoría en el marco de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, ni ostentar cargos públicos ni

encontrarse en servicio activo como personal de una Administración pública. Asimismo, el personal técnico de la entidad colaboradora no podrá ejercer las funciones de verificación, inspección y control en una actuación en la que haya estado implicado en razón de su profesión en los dos años anteriores. A este efecto, las entidades colaboradoras deben valorar y documentar las acciones que se adoptarán en la contratación de personal que se haya dedicado previamente a actividades incompatibles.

Por último, y dentro de este ámbito, se ha considerado oportuno incorporar también lo que se consideran otras incompatibilidades por razón de la función desempeñada: así, la emisión de un certificado de conformidad o de adecuación de una instalación, establecimiento o actividad será incompatible con la colaboración con la administración municipal en el ejercicio de sus competencias de comprobación e inspección sobre esa misma instalación, establecimiento o actividad, y las entidades colaboradoras no podrán tener relación directa ni tener implicación en la elaboración de proyectos técnicos de obras, memorias y documentación técnica de instalaciones, ni con la dirección ni ejecución de las obras que se desprendan de dichos proyectos técnicos, necesarios e imprescindibles para la obtención de licencia urbanística o para la presentación de una declaración responsable.

4. Refuerzo de las labores inspectoras y de comprobación del Ayuntamiento de Madrid sobre las ECUS

La normativa municipal en materia de medios de intervención implica una extensión de la declaración responsable a otros usos, incluido el uso residencial. Esta previsión está destinada a agilizar y simplificar las actuaciones de los particulares en este ámbito. Y en consonancia con ello, se pretende ampliar en la normativa municipal el ámbito de la colaboración con las entidades urbanísticas a las actuaciones en el uso residencial y a otro tipo de usos anteriormente proscritos a la intervención de las entidades colaboradoras.

Si bien el Ayuntamiento de Madrid dispone en todo momento de la facultad de comprobar e inspeccionar las actuaciones de las ECUS, en la regulación vigente el desarrollo normativo de esta potestad es muy escaso, limitándose en la actualidad a la previsión del artículo 7.3 de la vigente Ordenanza de Apertura de Actividades y a alguna mención en determinadas partes del articulado municipal. Con el presente reglamento se pretende introducir una referencia más completa y sistemática a estas funciones de inspección y control, aludiendo a su alcance y delimitación y a la posibilidad de realizar actuaciones y auditorías conjuntas con ENAC.

5. Incorporación de nuevos artículos y supresión del artículo 48 OAAEE.

La presente iniciativa normativa no regula este régimen jurídico de las ECUS “ex novo” sino que parte de la regulación contenida en la OAAEE.

Fruto del resultado positivo que ha supuesto la regulación de las entidades colaboradoras en la OAAEE, se traslada la mayor parte del contenido normativo de esta

ordenanza relativo a las ECUS al nuevo reglamento y se completa con nuevas previsiones y mejoras técnicas que se consideraba necesario y aconsejable incorporar.

Por un lado, el nuevo texto incorpora 7 artículos adicionales a la regulación contemplada en la OAAE:

- Artículo 6. *Contratación de las entidades colaboradoras.*
- Artículo 20. *Régimen de incompatibilidades de las entidades colaboradoras.*
- Artículo 21. *Incompatibilidades de las entidades colaboradoras.*
- Artículo 22. *Incompatibilidades del personal de las entidades colaboradoras.*
- Artículo 23. *Incumplimiento del deber de imparcialidad.*
- Artículo 27. *Facultades inspectoras del Ayuntamiento.*
- Artículo 28. *Colaboración con la Entidad Nacional de Acreditación en la realización de funciones inspectoras.*

Por otra parte, se suprime el artículo 48 OAAEE “**Comunicación e información a los ciudadanos**”, por entenderse que su contenido podría contravenir las funciones de certificación de la conformidad que tienen atribuidas las entidades colaboradoras, en la medida en que presume el ejercicio de funciones de asesoramiento hacia los ciudadanos que estas entidades tienen proscritas en virtud de la Norma UNE-EN ISO/IEC 17020. Con el fin de evitar conflictos de intereses y equívocos en las posibles interpretaciones de este precepto, se ha procedido a su supresión en el nuevo reglamento.

6. Adecuación del régimen sancionador a la dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El reglamento contempla un régimen sancionador propio aplicable a las entidades colaboradoras en el ejercicio de sus funciones. La regulación que figura en la OAAEE no ha sido actualizada y las referencias que se contienen en dicha ordenanza se refieren a una regulación ya derogada. Con el reglamento se pretende adaptar este contenido a los principios y procedimientos establecidos en las leyes anteriores.

4.- ANÁLISIS JURÍDICO

La iniciativa propuesta afecta al régimen normativo vigente y a determinados acuerdos y decretos municipales de la siguiente forma:

4.1.- Normas que se derogan:

En el reglamento se incluye una disposición derogatoria única por la que quedan derogados el título III, el capítulo II del título IV y el título V de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid, de 28 de febrero de 2014, así como cuantas disposiciones se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo establecido en el presente reglamento.

4.2.- Acuerdos y Decretos afectados:

Toda vez que las competencias recogidas en el artículo 3 de los Estatutos del Organismo Autónomo Agencia de Actividades aprobados el 30 de octubre de 2014 por el Pleno del Ayuntamiento refiere sus competencias a la OAAE que, como consecuencia de la aprobación del futuro reglamento quedará derogada, deberá hacerse la correspondiente adaptación en los Estatutos que delimite su ámbito conforme al nuevo marco normativo.

De igual manera, el Acuerdo de 11 de julio de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de organización y competencias del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano, al determinar las competencias que le corresponden a la Dirección General de la Edificación refiere el punto 1.15 relativo a las competencias en materia de Licencias urbanísticas, declaraciones responsables y comunicaciones previas a las actuaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la OMTLU. Por su parte, el apartado 12º, determina las competencias del Organismo Autónomo Agencia de Actividades relacionadas con los medios de control urbanístico regulados en la actualmente vigente OAAE. En todos estos casos será preciso la adaptación de estos Acuerdos al marco normativo constituido por el reglamento, si así se considera oportuno por el gobierno municipal.

Concretamente, y en lo que se refiere a este último acuerdo, podría ser conveniente su modificación, si se considera oportuno atribuir a varios órganos municipales competencias como las relativas a la coordinación con las ECUS y el ejercicio de las funciones de control sobre estas, así como el ejercicio de la competencia en materia sancionadora en el ámbito de actuación de las ECUS.

4.3.- Instrucciones que se derogan o precisan una adecuación al nuevo reglamento:

La aprobación de la nueva regulación exige igualmente la revisión y adaptación de las siguientes Instrucciones:

1. Instrucción 6/2011 del Coordinador General de Gestión Urbanística, Vivienda y obras, relativa a los criterios aplicables para la entrada en vigor de la segunda fase de la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias de Actividades.
2. Instrucción 1/2008 para la Gestión y Tramitación de los Expedientes de Licencias Urbanísticas.
3. Instrucción de la Delegada del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda sobre el ámbito de aplicación de la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades.

4. Protocolo aclarativo sobre la documentación que debe acompañar a la declaración responsable del Presidente del Consejo Rector de la Agencia de Actividades, de 12 de mayo de 2014.

4.4.- Necesidad de desarrollo por otros instrumentos:

La Disposición final segunda del reglamento señala que el Alcalde y la Junta de Gobierno determinarán, en su ámbito competencial respectivo, el órgano u organismo competente para:

- a) Interpretar y resolver cuantas cuestiones surjan de la aplicación de este reglamento.
- b) Aprobar los acuerdos, decretos y resoluciones complementarios que sean necesarios para el desarrollo y cumplimiento del reglamento, que no podrán tener carácter normativo.

5.- TRAMITACIÓN.

El reglamento se encuentra incluida en el Plan Anual Normativo para el año 2021 (PAN) según lo dispuesto en el Acuerdo de 15 de junio de 2017, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las Directrices sobre el Plan Anual Normativo del Ayuntamiento de Madrid.

Dado que sería aconsejable que su tramitación fuera acompasada a la de la ordenanza de licencias y declaraciones responsables, se estima que su aprobación por la Junta de Gobierno se producirá en el cuarto trimestre del año. El órgano directivo promotor de la propuesta es la Gerencia de la Agencia de Actividades.

Igualmente, el texto ha sido sometida al trámite de consulta pública previa, sustanciado por el Acuerdo de 23 de julio de 2020, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid. El plazo de la consulta previa ha sido del 27 de julio de 2020 al 10 de agosto de 2020.

Atendiendo al resultado de la consulta, según el informe de 11 de agosto de 2020 de la Dirección General de Participación Ciudadana, el resumen de las principales aportaciones recibidas dentro de dicho trámite son las siguientes:

- Sobre la necesidad de redactar un nuevo Reglamento que desarrolle el régimen jurídico de las Entidades Colaboradoras en materia urbanística (ECUS) en el Ayuntamiento de Madrid, la mayoría de las respuestas del informe demuestran serias reticencias por parte de los ciudadanos a que las Entidades colaboradoras participen en funciones de control e inspección en materia urbanística.
- En lo que se refiere a la valoración del funcionamiento de las Entidades Privadas de Colaboración como intermediarios en la tramitación de licencias urbanísticas y declaraciones responsables de actividades, y la posibilidad de que realicen nuevas funciones de inspección y control para el Ayuntamiento de Madrid, algunos ciudadanos parecen

inclinarse más por que estas funciones las realicen los funcionarios públicos, si bien para otros constituye un mecanismo más rápido y eficaz para la concesión de las licencias y declaraciones responsables.

- También se interpeló a la ciudadanía acerca de si consideraba que existía un control adecuado por el Ayuntamiento de Madrid sobre las funciones que actualmente desempeñan las ECUS. La mayoría de las respuestas inciden en que el control que se ejerce sobre ellas no es lo suficientemente estricto.
- La última pregunta era la destinada a pulsar la opinión ciudadana sobre si estas fórmulas de colaboración público-privadas eran positivas en el ámbito urbanístico y dotarían de mayor agilidad a la tramitación de licencias y declaraciones responsables para actuaciones urbanísticas. En las respuestas tampoco se arroja una opinión demasiado favorable por parte de los ciudadanos, que siguen demandando que este tipo de actividades se efectúen por funcionarios públicos.

Igualmente, es relevante hacer constar que en el desarrollo de los trabajos se han tenido en cuenta las conclusiones a las que se llegaron en las reuniones del Workshop, impulsados por la Agencia de Actividades en colaboración con representantes de los sectores, público y privado, con interés en materia de controles urbanísticos y que tuvieron lugar en el último trimestre de 2019.

El anteproyecto de reglamento recoge observaciones de las áreas de gobierno del ayuntamiento realizadas a un anteproyecto preliminar.

Asimismo, el anteproyecto de reglamento incorpora la totalidad de las observaciones del informe emitido el 1 de febrero de 2021 por la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, tanto en lo que se refiere a la técnica normativa, como en lo que afecta a las observaciones de régimen jurídico, organizativo y competencial formuladas, con la salvedad de lo dispuesto en el punto 3.1, apartado d) "imparcialidad e independencia" (páginas 17 y 18 del informe) por los motivos que en la propia memoria de impacto se detallan.

Tras la emisión de los informes preceptivos que requiere la tramitación del Anteproyecto, e incorporadas, en su caso, las modificaciones derivadas de las observaciones que formulen, las fechas aproximadas previstas para los correspondientes trámites son las siguientes:

Fecha prevista inclusión orden del día Comisión Preparatoria	8 de junio de 2021
Fecha prevista inclusión orden del día Junta Gobierno	10 de junio de 2021
Fecha prevista trámite de alegaciones	

	16 de junio a 16 de julio de 2021
Fecha prevista aprobación definitiva Junta de Gobierno	septiembre 2021
Fechas previstas tramitación Pleno	octubre 2021

6.- ANÁLISIS DE IMPACTOS.

6.1 Impacto competencial.

El reglamento propuesto se adecúa al régimen de distribución constitucional de competencias.

En primer término, y en lo que se refiere al título competencial de la presente propuesta normativa, este viene reconocido en la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) al otorgar a los municipios las potestades reglamentarias y de autoorganización en su artículo 4.1 a) añadiendo en su artículo 25.2.a) como competencia propia, el urbanismo en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, comprensivo de: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

Por su parte, la Ley 8 /2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, establece en su Disposición adicional segunda la colaboración de entidades privadas en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación, inspección y control en el ámbito urbanístico, manifestando que las entidades privadas que cumplan los requisitos establecidos en esta disposición y estén debidamente habilitadas pueden colaborar en la realización de las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico.

Según esta disposición normativa, las entidades privadas colaboradoras son entidades de carácter técnico, con personalidad jurídica propia, que disponen de los medios materiales, personales y financieros necesarios para el desempeño adecuado de las actuaciones de verificación, inspección y control, que actúan bajo su responsabilidad, debiendo constituir las garantías patrimoniales que se determinen en cada caso. Las entidades privadas colaboradoras actúan con imparcialidad, confidencialidad e independencia. El personal a su servicio debe respetar las disposiciones que se adopten en materia de incompatibilidades, y en su actuación podrán emitir certificaciones, actas, informes y dictámenes, que podrán ser asumidos por la Administración Pública

tramitadora del expediente y ser incorporados al mismo con el valor y la eficacia que reglamentariamente se determinen.

Como complemento de lo anterior, la Orden 639/2014, de 10 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, por la que se regulan las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación y control en el ámbito urbanístico regula el ámbito de actuación de las entidades colaboradoras y dispone en su artículo 2.3 que cada Ayuntamiento desarrollará mediante ordenanzas el procedimiento a seguir por las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de sus funciones, lo cual confirma la cobertura normativa de las entidades locales para regular el régimen y funciones de estas entidades a través de una norma de naturaleza reglamentaria.

Y en el ámbito estatal, en materia de implantación y desarrollo de actividades, la existencia de estas entidades colaboradoras vino prevista por la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, en cuya Disposición adicional segunda, referida a la “habilitación a las entidades colaboradoras” se dispone que para el desempeño de la actividad de comprobación de los requisitos y circunstancias referidos en la declaración responsable o comunicación previa en esa Ley, las corporaciones locales competentes podrán recurrir a la colaboración privada de entidades de valoración, comprobación y control, legalmente acreditadas, a través de las cuales podrá gestionarse la totalidad o una parte de la actividad de comprobación. Dichas entidades actuarán en régimen de concurrencia. Los interesados, a efectos de la valoración de los requisitos manifestados en sus declaraciones responsables, o en sus comunicaciones previas, podrán libremente hacer uso o no de los servicios de dichas entidades, sin que de ello pueda derivarse tratamiento diferenciado alguno por parte de la administración competente, destinataria de la comunicación.

Otras reformas legislativas recientes sobre el régimen de los organismos de control autorizados o entidades colaboradoras de las administraciones públicas son las siguientes:

- a) En el caso de las entidades colaboradoras ambientales de Cataluña destaca la adaptación de su normativa a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña, mediante el Decreto 60/2015, de 28 de abril, sobre las entidades colaboradoras ambientales, a las que atribuye funciones de inspección y control, con la garantía de que se llevarán a cabo de acuerdo con los requisitos de capacidad técnica, independencia, imparcialidad y responsabilidad.
- b) La normativa aplicable a los organismos de control de seguridad industrial se ha adaptado a las Leyes estatales 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, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo respecto de la autorización administrativa previa para su constitución.
- c) En el caso de los organismos de certificación administrativa de la Generalitat de Valencia, regulados por la Ley 8/2012, de 23 de noviembre, que actúan en el ámbito de los espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos, destacan por su

novedad y singularidad, como por su especial régimen de acreditación mediante la inscripción en un registro. La Ley 8/2012 fue objeto de desarrollo mediante el Decreto 7/2014, de 10 de enero, del Consell, de 23 de noviembre, de la Generalitat, por la que se regulan los organismos de certificación administrativa (OCA).

d) La Comunidad Autónoma de Galicia mediante la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica, crea las entidades de autorizadas por la Comunidad Autónoma, para actuar en todo el territorio autonómico para el ejercicio 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” (art.47.1) En sus actuaciones podrán emitir certificados, actas, informes y dictámenes, que podrán ser asumidos por la Administración pública competente (art. 49.2). A su vez, el ya citado Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos, de la Comunidad Autónoma de Galicia desarrolla esta materia.

En lo que se refiere a la potestad sancionadora, el artículo 127 LRBRL señala que corresponde a la Junta de Gobierno Local su ejercicio. En el ámbito de Madrid, la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, en su artículo 17.1. k) atribuye a la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid igualmente la competencia para su ejercicio.

Por su parte, la ya reseñada Disposición adicional segunda de la Ley 8/2009, en relación con las entidades privadas colaboradoras en materia urbanística, dispone que los Ayuntamientos podrán establecer tipos de infracciones, que se clasificarán en muy graves, graves y leves, atendiendo a determinados criterios, y también que por la comisión de infracciones podrán imponerse determinadas sanciones, que se graduarán por los Ayuntamientos por medio de sus correspondientes ordenanzas, estableciéndose asimismo los importes de estas sanciones en función de su tipificación y graduación.

6.2 Impacto organizativo.

Desde el punto de vista de la incidencia de la norma en lo que se refiere a la organización municipal, la aplicación del reglamento no comporta necesariamente un cambio en la actual organización municipal. Como ya se ha puesto de manifiesto en epígrafes anteriores, el ejercicio de las labores de coordinación de las ECUS, el control sobre sus actuaciones y el ejercicio de la potestad sancionadora serán ejercidos por los órganos a los que se les atribuya dichas materias en los correspondientes Decretos y Acuerdos de delegación de competencias, pero la aprobación del reglamento no implica en sí mismo cambio alguno en la organización municipal. La aprobación del reglamento no supone la necesidad de establecer nuevas estructuras ni controles, en la medida en que arbitra en gran medida obligaciones y deberes de las entidades colaboradoras y un régimen jurídico cuyos aspectos más relevantes ya se recogían en otra ordenanza.

Respecto a la necesidad de creación de nuevos órganos directivos, se considera que la aplicación del nuevo reglamento tampoco lleva aparejada la necesidad de su creación. Es la normativa reguladora de los medios de intervención urbanística la que influye en el régimen de distribución de competencias y de asignación de tareas. El reglamento solo detalla el régimen de relaciones entre las entidades colaboradoras, la

administración y los ciudadanos, pero su contenido no afecta a la estructura vigente del Ayuntamiento ni supone una carga de trabajo adicional que tenga que ser encomendada a otras unidades que no tuvieran atribuidas las competencias de control sobre las ECUS,

En consecuencia, las medidas contenidas en la propuesta normativa no implican necesariamente la modificación de los decretos de la Alcaldía o acuerdos de la Junta de Gobierno de desconcentración y delegación de competencias vigentes.

6.3 Impacto presupuestario.

Desde el punto de vista de los eventuales costes presupuestarios, y tal y como ya se ha señalado, la aprobación de la norma no supone la creación o modificación de estructuras orgánicas.

6.4 Impacto económico.

El nuevo reglamento regula principalmente las relaciones entre el Ayuntamiento y las entidades colaboradoras en el ámbito de la normativa urbanística de aplicación. Debido a este carácter secundario, accesorio y complementario, se estima que su aprobación no implica ningún impacto económico directo.

6.5 Impacto de género.

En cuanto a la evaluación específica de los efectos que el reglamento pueda tener sobre las condiciones de vida de las mujeres y de los hombres y su contribución en el avance en la igualdad de género, se considera que las medidas que incorpora la nueva normativa no van a producir impacto alguno en relación con la eliminación de desigualdades entre mujeres y hombres y el cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad, dado que su regulación es de carácter interno y no está destinada a producir efectos en las relaciones con los ciudadanos. En una norma de carácter organizativo que disciplina las relaciones entre el Ayuntamiento y las Entidades Colaboradoras, por lo que su alcance y naturaleza no afecta a este ámbito.

6.6 Simplificación de procedimientos.

Conforme a la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, la finalidad de este análisis consiste *“en plasmar en este apartado las medidas concretas que introduce la propuesta para eliminar los procedimientos y trámites innecesarios, simplificar los existentes y, en el caso de que se regulen nuevos procedimientos, conseguir que éstos alcancen el mayor eficiencia y eficacia posible y sean proporcionales a su objetivo”*, y así mismo se analiza parcialmente el cumplimiento del principio de eficiencia, en la definición que realiza del mismo el art. 129.6 LPAC .

En este sentido, la norma no tiene un impacto directo en la simplificación de procedimientos, ya que su naturaleza, como se ha puesto de manifiesto a lo largo del texto de esta Memoria de Impacto de Análisis Normativo, y el carácter organizativo de esta regulación solo afectan a las relaciones entre Administración y ECUS, sin que la norma contemple ningún trámite ni procedimiento de tipo administrativo.

Por tanto, su influencia en este ámbito es nula.

6.7 Evaluación

La presente Memoria de Impacto Normativo no introduce objeto, metodología y plazos para la evaluación posterior de la norma al no concurrir los requisitos recogidos en el punto 5.13.2 de las Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa aprobadas por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid el 14 de mayo de 2020 toda vez que ni se regula por primera vez un sector o materia, ni se modificarse sustancialmente el régimen jurídico de la materia que se regula ni pose una relevancia destacada por la extensión, complejidad, materia regulada o impactos desplegados.

Madrid, 15 de abril de 2021

Firmado electrónicamente

LA GERENTE DE LA AGENCIA DE ACTIVIDADES

Myriam Inmaculada Peón González