

MEMORIA DE VALORACIÓN DE ALEGACIONES AL PROYECTO INICIAL DE REGLAMENTO POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS URBANÍSTICAS DE VERIFICACIÓN, INSPECCIÓN Y CONTROL.

I. ANTECEDENTES.

La Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, en su sesión de 14 de octubre de 2021, acordó aprobar el proyecto inicial de Reglamento por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control, abriendo un período de información pública durante un plazo de 30 días naturales, al objeto de que los interesados pudieran examinar el expediente y formular las alegaciones que consideraran oportunas.

El citado plazo comenzó a contar a partir del día siguiente del de la publicación del anuncio en el "Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid", que tuvo lugar el día 18 de octubre de 2021, finalizando el período de alegaciones el día 17 de noviembre de 2021.

En el plazo anterior han sido presentados dos escritos de alegaciones resultando todas desestimadas.

Por otro lado, se han incluido modificaciones técnicas a instancia del Ayuntamiento de Madrid en el apartado 6 del artículo 3, en el apartado a) del artículo 21, y en el apartado 1 del artículo 27 del proyecto inicial del reglamento, así como aquellas que han sido consideradas necesarias por los servicios y unidades del Ayuntamiento con objeto de adaptarlo a las Directrices de Técnica Normativa y Administrativa del Ayuntamiento de Madrid aprobadas por Acuerdo de 25 de junio de 2020 de la Junta de Gobierno.

II. ALEGACIONES AL REGLAMENTO.

ARTÍCULO 4. PRINCIPIOS GENERALES.

❖ **Alegante:** ECUTECNIA

Contenido:

El texto del Reglamento no establece un plazo para el control de las actuaciones de las entidades colaboradoras por parte del Ayuntamiento. Se plantea si se pueden hoy controlar, supervisar o inspeccionar actividades de hace 3 años, o 6, o del año 2010. La ausencia de plazo para su actuación no es ajustada a derecho, pudiendo ser causa de nulidad.

Valoración:

Desde un punto de vista formal, no se argumenta por qué la ausencia de plazo para el control por parte del Ayuntamiento podría constituir una causa de nulidad del artículo. Esta afirmación genérica adolece de carga argumental.

Por otro lado, y si bien no un existe un plazo limitativo de las actuaciones de control del Ayuntamiento con relación a las entidades colaboradoras, ya que el ejercicio de sus potestades de policía y control son permanentes en toda actividad municipal, las consecuencias del ejercicio de estas potestades en los plazos legalmente establecidos sí que vienen definidos en la normativa de aplicación.

Así, las potestades de los Ayuntamientos son inexcusables, y van ligadas tanto al control de las entidades colaboradoras, como a la verificación de que las actuaciones urbanísticas que se han tramitado con su intervención se ajusten a la legalidad. Son los plazos de prescripción y caducidad fijados por la normativa urbanística los que en su caso marcan las posibles consecuencias de que el Ayuntamiento realice o no el control material de las actuaciones en las que intervienen las entidades colaboradoras, pero ello no afecta y son distintas de las facultades de control que ejerce el Ayuntamiento sobre las propias entidades colaboradoras.

Igualmente, y en este sentido, son los plazos de prescripción y caducidad de los procedimientos sancionadores, establecidos por la normativa de aplicación, los que determinan las consecuencias de que la actividad de las entidades colaboradoras haya incurrido en alguna infracción del ordenamiento jurídico.

En cualquier caso, las competencias y facultades de policía y control de las entidades locales son permanentes, irrenunciables e indisponibles por atribución legal (véanse en este sentido los artículos 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 8 y 190 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid), por lo que ningún reproche puede hacerse a la regulación propuesta.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada.

❖ **Alegante:** Asociación Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT

Contenido:

Respecto a lo citado en el artículo 4.1, la ley autonómica de aplicación, 9/2001 Ley del Suelo de la Comunidad Madrid, únicamente hace referencia a las entidades colaboradoras en su artículo 159.1 (*las declaraciones responsables serán objeto necesariamente de control posterior por el ayuntamiento o sus entidades colaboradoras a las que se refiere las disposiciones adicionales primera y segunda de esta Ley*). Solamente se señala que estas podrán intervenir el control posterior, ya que lo referido en la disposición primera y/o segunda de la citada ley alude a las actuaciones de inspección técnica o actuaciones recogidas en la ley 2/2012 de la Comunidad de Madrid o las leyes 2/2002 Estatal.

Valoración:

El reglamento propuesto se adecúa al régimen de distribución constitucional de competencias, y dispone de una cobertura normativa adecuada y suficiente.

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.

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.

El Ayuntamiento, haciendo uso de su potestad normativa, pretende regular un régimen jurídico cuyos elementos primordiales vienen recogidos en la normativa ya citada.

Con estas previsiones, parecen 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 y la cobertura legal del Ayuntamiento de Madrid para regular esta materia en los términos del reglamento propuesto.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada.

❖ **Alegante:** Asociación Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT

Contenido:

En el apartado 3, referente a la imparcialidad, no se regula nada al respecto en la propuesta de reglamento, como sí se hace referente a la confidencialidad o responsabilidad. Además, existe una contradicción con el artículo 18.1 donde regula que el personal de los ecus estará sometido al poder de dirección y organización, luego, no queda garantizada la imparcialidad del personal al servicio de estas empresas.

Valoración:

Por su propia naturaleza, las entidades colaboradoras, tal y como viene definido en la Norma UNE – EN ISO/EIC 17020, ("*Requisitos para el funcionamiento de diferentes tipos de organismos que realizan la inspección*") y en la normativa autonómica (disposición adicional segunda de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña) son entidades imparciales e independientes. La imparcialidad que rige el desarrollo de sus funciones implica la presencia de objetividad, entendiendo por

objetividad la ausencia de conflictos de intereses o su adecuado tratamiento, con el fin de que no influyan negativamente en sus labores de inspección.

En tal sentido, y tal y como viene prefijado en la Norma UNE – EN ISO/EIC 17020, el organismo de inspección y su personal no deben intervenir en ninguna actividad incompatible con su independencia de juicio e integridad. Para que puedan actuar en el marco de las licencias urbanísticas, las entidades colaboradoras deben disponer previamente de 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); con lo que, con carácter previo al ejercicio de sus funciones, este tipo de entidades ya ha justificado su imparcialidad y objetividad a través de la mencionada acreditación.

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. Entre ellos, se valoran requisitos generales de imparcialidad e independencia.

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. De manera que tanto con carácter previo como posteriormente en el ejercicio de sus funciones estos requisitos de imparcialidad son controlados por la Entidad Nacional de Acreditación y por el Ayuntamiento.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada.

❖ **Alegante:** Asociación Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT

Contenido:

El apartado 5 no regula con claridad acerca de qué tipo de certificados, actas e informes pueden ser asumidos por el ayuntamiento, dejando abierta la posibilidad de determinación a posteriori y por tanto no entrar a valorar las contracciones jurídicas que pueda generar esto. Con esto, alega que no se regula al respecto, ni se garantiza la seguridad jurídica de la Administración y/o los funcionarios frente a posibles deberes de asumir documentos procedentes de empresas privadas.

Valoración:

En primer término, la posibilidad prevista en el apartado 5 está amparada legalmente en la disposición adicional segunda de la Ley 8/2009, en cuanto que en su apartado 3 se determina que *"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"*.

Así, y como se pone de manifiesto en el artículo 4 del reglamento, apartados 5 y 6, 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 mantendrán su validez 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 7 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

7

Información de Firmantes del Documento

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.

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 (n.º 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 así 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.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada.

- ❖ **Alegante:** Asociación Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT

Contenido:

El apartado 7 es contradictorio con la posibilidad que se plantea en la propuesta de ordenanza de licencias, artículo 26.9, lo que corrobora la alegación citada al respecto (ver anexo I), ya que no puede regularse únicamente en favor de las ECUS el acto de comprobación formal de las Declaraciones responsables.

Valoración:

El artículo 29.6 del Proyecto de Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables del Ayuntamiento de Madrid se refiere a la comprobación de determinadas actuaciones, por lo que no guarda conexión con el artículo 4.7 cuestionado.

Asimismo, ni la OLDRUAM ni el reglamento establecen reserva alguna en favor de las entidades colaboradoras para el control de las declaraciones responsables.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada.

ARTÍCULO 6. CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS.

❖ **Alegante:** ECUTECNIA

Contenido:

El objeto descrito en el artículo 6, cuando alude a la emisión de informes de verificación, inspección y control, podría incluir otras actividades relacionadas, como coadyuvar en la gestión de instrumentos de planeamiento, planes especiales y similares, cuyo contenido seguiría siendo exclusiva competencia municipal. Todas las opciones en las que la ECU pueda colaborar ayudando en la gestión, tramitación, visitas, mediante el precio pactado en el contrato y no sólo las de verificación podría dar un mayor juego en su aplicación práctica.

Valoración:

La posibilidad de que el Ayuntamiento acuda a los servicios de una entidad colaboradora mediante un instrumento de naturaleza contractual es una posibilidad que tiene encaje en el ordenamiento jurídico, si bien el objeto del contrato solo podrá recaer en las funciones que legalmente se atribuyen a las propias entidades por la normativa autonómica: verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico, de acuerdo con la disposición adicional segunda de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada.

❖ **Alegante:** Asociación Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT

Contenido:

En este artículo, no se determina ni justifica qué tipo de actos o funciones podrán ser encomendadas a las entidades privadas, y por tanto no se puede valorar su legalidad. Se señala al respecto que la potestad municipal regulada por las distintas leyes de aplicación no puede ser menoscabada, debiendo regularse y justificarse según lo citado en el artículo 129 de la LPAC.

Valoración:

Tal y como se expone en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), 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.

En este orden de cosas, el reglamento prevé que esta colaboración se pueda organizar a través de un contrato administrativo, 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.

Como se pone de manifiesto en el artículo 4, apartados 5 y 6, 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 7 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.

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.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada.

ARTÍCULO 7. AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

❖ **Alegante:** ECUTECNIA

Contenido:

Una ECU habilitada por una autorización del Ayuntamiento de Madrid circunscribe su actuación solo al ámbito de su municipio. El texto inicial no hace ninguna referencia a esta cuestión, especialmente cuando regula las limitaciones profesionales relacionada con materia de urbanismo. Debiera incluirse en el texto que su regulación no excede del ámbito del Ayuntamiento de Madrid ya que lo contrario permite interpretar que son exigibles en cualquier punto de España.

Valoración:

Según el artículo 2 del Reglamento, este se aplica a las entidades colaboradoras urbanísticas que ejerzan sus funciones en la Ciudad de Madrid, por lo que no cabe la posible interpretación del alcance del reglamento a la que se alude. Obviamente el Reglamento circunscribe su régimen jurídico y condiciones a las entidades colaboradoras que desempeñan sus actividades de control en la Ciudad de Madrid, dentro del marco regulatorio establecido por la Comunidad de Madrid.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada.

ARTÍCULO 17. PRECIOS Y PUBLICIDAD.

❖ **Alegante:** ECUTECNIA

Contenido:

El artículo incluye una omisión relevante que, además, la realidad ha puesto de manifiesto con evidente perjuicio para la ECU. Figuran los mismos precios, sin ninguna variación, desde que se publicaron hace ya unos años, a los que cada año el Ayuntamiento acuerda prorrogar su importe, incluido ahora también los del año 2022 pese a la crisis económica existente y la alta inflación, lo que limita mucho la adecuación salarial de los trabajadores al entorno económico real. Queda así a la exclusiva voluntad municipal mantener los precios inalterados; lo que incumple, a nuestro juicio, lo dispuesto en la Ley 2/2015 de desindexación de la economía, que establece la actualización del precio, si bien no referida exclusivamente a un índice, como ocurría antes con el IPC. Debe el texto establecer la actualización anual en los términos legales.

Valoración:

Los precios de las entidades colaboradoras se fijan por el Ayuntamiento, en función del presumible coste del servicio y de su correlación con el importe de la tasa por prestación de servicios urbanísticos. Como potestad municipal, es la Junta de Gobierno la que aprueba o prorroga todos los años los precios que correspondan, pero no existe obligación legal de revisar estos precios.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada.

ARTÍCULOS 18 y 21. PERSONAL. INCOMPATIBILIDADES.

❖ **Alegante:** Asociación Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT

Contenido:

No se establece ni regula el procedimiento de revisión y/o seguimiento de las incompatibilidades expresadas en el artículo, luego se estima un artículo incompleto que debe justificarse y regularse plenamente.

Valoración:

El control de las incompatibilidades de las entidades colaboradoras y de su personal se realiza por parte de la ENAC y del Ayuntamiento de Madrid, a través de los controles permanentes y auditorías, tal y como viene previsto en los artículos 26 y 28 del reglamento. Cómo se desarrollen estos controles y auditorías no es una materia que deba ser regulada reglamentariamente, sino que, en cada momento, atendiendo a criterios de idoneidad y oportunidad, serán ENAC y el Ayuntamiento los que determinen el proceso para la ejecución de estos controles y cómo se examina el cumplimiento de los deberes de imparcialidad y objetividad de las entidades colaboradoras.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada.

ARTÍCULO 22. INCOMPATIBILIDADES DE SU PERSONAL.❖ **Alegante:** ECUTECNIA**Contenido:**

El artículo no contempla límites espaciales y temporales en lo referido al personal contratado por una ECU, sobre todo cuando cita en concreto la Ley de Ordenación de la Edificación. Una norma de ámbito estatal y con un objeto universal de la edificación, que no se corresponde en todos sus extremos con el ámbito urbanístico de una ECU, excediéndolo. El texto no distingue, sino que asimila ambos objetos, el de la LOE y el de la ECU, igualándolos y prohibiéndolo por incompatible. Al menos el texto debiera expresar que se limita a la ciudad de Madrid y, también, enumerar las actividades de la LOE que están excluidas por no corresponderse con las urbanísticas que el Ayuntamiento de Madrid atribuye a una ECU.

Valoración:

El artículo supone la traslación al reglamento de los deberes de imparcialidad y coherencia de los organismos que efectúan labores de control e inspección en el ámbito urbanístico. Estos deberes vienen establecidos en la Norma UNE – EN ISO/EIC 17020, relativa a los "Requisitos para el funcionamiento de

diferentes tipos de organismos que realizan la inspección y en la normativa autonómica de aplicación (disposición adicional segunda de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña).

La imparcialidad que debe regir el desarrollo de las funciones de las entidades colaboradoras implica la presencia de objetividad, entendiendo por objetividad la ausencia de conflictos de intereses o su adecuado tratamiento, con el fin de que no influyan negativamente en sus labores de inspección. A tal fin, las entidades colaboradoras, como organismos de inspección, deben ser responsables de la imparcialidad de sus actividades, debiendo ser independiente de las partes involucradas.

En tal sentido, y tal y como viene prefijado en la Norma UNE – EN ISO/EIC 17020, el organismo de inspección y su personal no deben intervenir en ninguna actividad incompatible con su independencia de juicio e integridad. Por ello, y con el fin de salvaguardar esta independencia, se ha procedido a establecer una regulación en el artículo cuestionado, destinada a que el ejercicio de las actividades de arquitectura, ingeniería y consultoría de la LOE mientras se está al servicio de una entidad colaboradora no comprometan la independencia de la actuación de los técnicos de la entidad colaboradora. De manera que el personal técnico que forme parte de las ECUS no podrá, en ningún caso, efectuar cualquier otra función relacionada con su actividad profesional que no sean las previstas en el reglamento.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada.

ARTÍCULO 24. RESPONSABILIDAD.

❖ **Alegante:** ECUTECNIA

Contenido:

Existe aquí una contradicción ya que la Comunidad de Madrid establece en su Orden 639/2014 que el contrato de seguro sea de UN MILLON de euros y, sin embargo, el Proyecto de la OLDRUAM parece que lo amplía a TRES MILLONES sin que una norma de la CAM lo estipule.

Valoración:

En la alegación se pone de manifiesto la contradicción existente entre la previsión de la Disposición transitoria segunda, apartado 2, del proyecto de Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid (OLDRUAM) y el artículo 24 del reglamento. La Disposición adicional transitoria, apartado 2 de la OLDRUAM, establece que para la ampliación de su autorización necesitarán suscribir un contrato de seguro por importe de tres millones de euros, mientras que el artículo 24 del reglamento alude a que la suscripción del contrato de seguro se realizará por la cantidad que se determine por la normativa autonómica en materia de entidades colaboradoras, que en el momento estipula eleva la cuantía del contrato de seguro a un millón de euros. Se propone la desestimación de la alegación formulada al no estar referida al proyecto del Reglamento objeto de la memoria, sino al proyecto de la Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables del Ayuntamiento de Madrid. No obstante, con el fin de evitar posibles contradicciones, y toda vez que la determinación de la cuantía del contrato de seguro es una competencia autonómica, se propone sustituir la cifra de tres millones de euros por la cifra de un millón de euros en la disposición transitoria segunda de la OLDRUAM.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada y la modificación a instancia del Ayuntamiento de la disposición transitoria segunda apartado 2 del proyecto de la Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables del Ayuntamiento de Madrid.

ARTÍCULO 25. RECLAMACIONES.

❖ **Alegante:** ECUTECNIA

Contenido:

El artículo establece el silencio administrativo positivo cuando no resuelva una reclamación que un particular presente en el Ayuntamiento por la actuación de una ECU. La ECU se encuentra en este caso en una situación de posible indefensión. Si bien el silencio administrativo opera en sentido negativo o positivo, este lo es cuando se trata de la propia administración pública. En nuestro caso hay en el expediente de reclamación un tercero, la ECU, que puede ver estimada una reclamación de un particular en el caso de que el

Ayuntamiento no cumpla los plazos por la razón que sea, por eso debe operar el silencio en sentido negativo, pues su actual redacción deja a la ECU expuesta sin que pueda realizar acto válido alguno para evitar el silencio administrativo positivo.

Valoración:

El régimen de reclamaciones previsto en el reglamento es similar al de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas de la Ciudad de Madrid. La previsión relativa al silencio positivo se articula como una garantía para el ciudadano, responde a las reglas del silencio administrativo en materia urbanística previstas en la normativa y no obstaculiza las posibilidades de defensa de las entidades colaboradoras, que podrán reclamar en vía administrativa el valor estimatorio de este silencio.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada

ARTÍCULO 27. FACULTADES INSPECTORAS DEL AYUNTAMIENTO.

❖ **Alegante:** ECUTECNIA

Contenido:

El Ayuntamiento desarrolla en el nuevo texto que dispondrá de la documentación fiscal y contable de la entidad colaboradora urbanística, ECU. La ordenanza asume, sin una disposición legal que lo ampare, funciones que le son impropias pues el ordenamiento jurídico no le faculta a ello. Además, una ECU tiene otras actividades mercantiles que le son lícitas y por completo ajenas al Ayuntamiento; por ejemplo, seguridad industrial, laboratorios, etc. Y no sólo eso, sino que esta teórica facultad que ahora se pretende regular afectaría también a su actividad fuera del ámbito territorial de municipio de Madrid. En definitiva, el Ayuntamiento de Madrid, como todos los municipios, carece legalmente de la capacidad de obtener documentación fiscal y contable preparada por la empresa para una concreta administración pública, distinta del propio Ayuntamiento, con una normas propias y específicas que tampoco el Ayuntamiento puede regular ni interpretar. Ni siquiera puede obtener esa documentación en una revisión de las autoliquidaciones de tasas o impuestos cuya gestión tiene conferida.

Valoración:

La regulación propuesta no es novedosa, sino que recoge facultades de inspección tributaria de las que disponen los ayuntamientos. En el ámbito de las Entidades Locales se atenderá a lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

La Ley Reguladora de Haciendas Locales establece que la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria. Las Entidades locales, a través de su Ordenanza Fiscal General y sus Ordenanzas Fiscales Especiales, podrán adaptar dicha normativa al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas.

La Inspección tributaria, encuadrada en la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Madrid, tiene asignadas, de acuerdo con la legislación tributaria, las funciones de comprobación e investigación de los hechos impositivos no declarados o incorrectamente declarados en los distintos tributos municipales, a fin de regularizar la situación tributaria de las personas que ostentan la condición de contribuyentes mediante la propuesta de liquidación tributaria que corresponda y, en su caso, de las oportunas sanciones por infracción tributaria.

Su fundamento legal se encuentra en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, artículos 136 a 159, y en el Reglamento General de Gestión e Inspección (Real Decreto 1065/2007, de 27 de Julio), así como en la Ordenanza Fiscal General del Ayuntamiento de Madrid, Estatutos de la Agencia Tributaria Madrid y demás disposiciones organizativas internas de esta Agencia.

Por su parte, las previsiones del artículo cuestionado vienen legalmente establecidas en los 142 LGT (Facultades de la inspección de los tributos), 171, 172 y 173 del Reglamento General de Gestión e Inspección, por lo que la regulación propuesta es coherente y proporcionada, y goza de la correspondiente cobertura legal.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada.

❖ **Alegante:** ECUTECNIA

Contenido:

En el apartado 4 Ayuntamiento abre la posibilidad de montar su sistema de auditar la acreditación, distinto al de ENAC. Desde el principio, cuando se estableció la colaboración público - privada en la ordenanza de 2009, la regulación de ENAC para auditar las acreditaciones recoge la posibilidad de que el Ayuntamiento intervenga con sus propios técnicos urbanísticos; el Ayuntamiento siempre ha podido intervenir directamente. De hecho, en los primeros años ENAC auditó con la plena colaboración de funcionarios municipales designados por la Agencia. Por tanto, esa posibilidad existe, sin que sea preciso que la ordenanza disponga nada especial sobre ello.

Lo que no está en el ámbito de regulación de una ordenanza municipal es regular algo que no está atribuido al municipio como es una acreditación de ENAC. Ni directa ni indirectamente puede alterar la propiedad de la acreditación ni su régimen de auditoría; un cambio de facto, en uno o en ambos, colisionaría con las normas europeas de ENAC, que entre otras también por esa razón, la UE sólo permite una por cada país. Es la única dueña y responsable de la auditoría, y la realiza siempre con técnicos municipales expertos, que en los últimos años no han sido del Ayuntamiento de Madrid por su propia decisión.

Valoración:

El apartado 4 del artículo, relativo a la posibilidad de que el Ayuntamiento pueda elaborar planes de inspección o campañas periódicas para verificar el cumplimiento por las entidades colaboradoras de sus requisitos de autorización, así como de la correcta realización de las funciones que tengan estas encomendadas, no está ideado para sustituir las auditorías ni el control que se realiza por ENAC, sino que tiene carácter complementario de las actuaciones que se realizan por la Entidad Nacional de Acreditación. El Ayuntamiento, como dueño y promotor del esquema de intervención de las entidades colaboradoras en los procedimientos de licencias y declaraciones responsables, tiene la potestad inexcusable de controlar que el funcionamiento de las ECUS y los requisitos bajo los que se concedieron la acreditación de ENAC y la autorización municipal se sigue manteniendo. Los controles que pueda realizar el Ayuntamiento no son sustitutivos, sino adicionales a los que pueda realizar ENAC. La alegación carece por tanto de base fáctica y jurídica para que pueda prosperar.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada.

21

Información de Firmantes del Documento



- ❖ **Alegante:** Asociación Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT

Contenido:

Para asegurar una supervisión plena, real y eficiente, la auditoria, deberá hacerse en presencia compartida de ENAC y los servicios técnicos municipales, contrastando el técnico municipal los expedientes de la ECU con el listado facilitado por la aplicación informática del ayuntamiento, y no a través de la propia ECU o ENAC. Este procedimiento se realizaba de tal forma en un inicio, y en la práctica solo acude en técnico de ENAC lo que ni asegura la supervisión planteada por los servicios municipales ni la revisión de la totalidad del expediente.

Valoración:

La determinación de cómo deban realizarse las funciones de supervisión de las entidades colaboradoras no es una materia que deba regularse reglamentariamente, sino que las auditorías y controles se efectuarán en función de los objetivos, necesidades y recursos de que dispongan el Ayuntamiento y ENAC, y siguiendo también criterios de oportunidad e interés público en el ejercicio de tales tareas.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada.

CAPÍTULO IV. RÉGIMEN SANCIONADOR.

- ❖ **Alegante:** ECUTECNIA

Contenido:

En general el texto no define el concepto jurídico de cada infracción, dejando un amplio margen a si una determinada actuación es o no una infracción, en contra de los principios generales del derecho administrativo sancionador. En concreto esta redacción permite que diferencias de interpretación en cada uno de los expedientes, que son muy frecuentes dado que la realidad tiene una casuística muy variada, permite incoar sancionadores que luego la ECU debe llevar a los tribunales, donde muchos son revocados. Quizás ahora fuese un buen momento para concretar más la infracción.

Valoración:

El régimen sancionador del reglamento se adapta a los cambios normativos operados por la Ley 6/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid que modifica parcialmente la Disposición adicional segunda de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña. Por tanto, el régimen sancionador propuesto goza de la necesaria cobertura legal en virtud de la citada Ley autonómica que además reconoce esa potestad sancionadora municipal en la materia, habilitando incluso a los municipios para tipificar las concretas infracciones y sanciones en la materia, dentro de unos criterios mínimos conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer los tipos de infracciones y las clases de sanciones, como es el caso. Además de que esa atribución de potestad sancionadora a los entes locales se contiene de modo explícito en el artículo 4.1.f de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Por todas, puede citarse en este sentido la sentencia nº 237/2021, de 30 de septiembre de 2021, que confirma el razonamiento expuesto y la cobertura legal de un régimen sancionador similar al planteado.

Propuesta:

Se propone la **desestimación** de la alegación formulada

III. MODIFICACIONES Y MEJORAS DEL TEXTO DEL REGLAMENTO A INSTANCIA DEL PROPIO AYUNTAMIENTO.

Con ocasión del examen de las alegaciones anteriores, y tras la revisión del texto del reglamento por parte de los servicios y unidades del Ayuntamiento, se ha detectado la necesidad de modificar algunos artículos con objeto de adaptarlos a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de 25 de junio de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.

Por otro lado, las modificaciones de contenido introducidas con objeto de mejorar y clarificar el texto no suponen alteración ni modificación sustancial del régimen jurídico ni de la regulación propuesta en el reglamento. En los párrafos siguientes se recogen las modificaciones propuestas:

ARTÍCULO 3.6

Dado que la regulación de los tipos, alcance y contenido de los certificados que puede emitir una entidad colaboradora en el ejercicio de sus

funciones se regulan en la normativa en materia de medios de intervención urbanística, se considera oportuno no incluir en el reglamento definiciones susceptibles de modificación futuras y se opta por una definición más genérica de los estos.

A tales efectos se modifica la redacción del apartado 6 del artículo 3 en el siguiente sentido:

6. Certificados: documentos expedidos por la entidad colaboradora con el contenido y alcance previsto en la normativa urbanística de aplicación.

ARTÍCULO 21 a)

Se incluye una modificación en el artículo 21 a) para dar cumplimiento a la Orden de la Comunidad de Madrid, referida a los requisitos de las entidades acreditadas como Tipo A según la UNE-EN ISO/IEC17020, que precisa determinar el alcance de las incompatibilidades de las entidades colaboradoras en congruencia con los requisitos de imparcialidad de la norma UNE-EN ISO/IEC17020, quedando con la siguiente redacción:

a) No podrán ser proyectistas, fabricantes, proveedoras, instaladoras, suministradoras, compradoras, propietarias, usuarias, mantenedoras, consultoras o directoras de ningún tipo de actuación urbanística sobre la que una ECU tenga capacidad de actuar.

ARTÍCULO 27.1

Con el fin de aclarar el alcance y contenido de las funciones de supervisión a las que se refiere el artículo, se propone completar la redacción del artículo 27.1 para delimitar el ámbito y alcance de estas, quedando el artículo redactado como sigue:

“Artículo 27. Facultades inspectoras del Ayuntamiento.

1. Para la inspección y supervisión del funcionamiento de las entidades colaboradoras *en el ámbito y con el alcance del presente reglamento*, los servicios técnicos municipales podrán examinar, entre otros, los siguientes documentos de las entidades colaboradoras: (...)”

Firmado electrónicamente

LA GERENTE DE LA AGENCIA DE ACTIVIDADES

Myriam Peón González