

MEMORIA PARA LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA ELABORACIÓN DEL REGLAMENTO POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE LAS ENTIDADES PRIVADAS COLABORADORAS DE VERIFICACIÓN, INSPECCIÓN Y CONTROL EN MATERIA URBANÍSTICA Y DE ACTIVIDADES

1. MARCO NORMATIVO DE LA CONSULTA

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), regula en su título VI la iniciativa legislativa y la potestad normativa de las Administraciones Públicas. Este Título introduce una serie de previsiones que tienen como objetivo principal incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas. De entre estas previsiones, destaca la necesidad de recabar con carácter previo a la elaboración de la norma la opinión de los ciudadanos y de las organizaciones más representativas que potencialmente se puedan ver afectados por la misma, acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, sus objetivos y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

La consulta pública se sustanciará a través del portal web correspondiente, siendo un trámite exigible para todas las Administraciones Públicas en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley o naturaleza reglamentaria. Se trata, por tanto, de un trámite que responde a la necesidad de garantizar el acierto y oportunidad de las normas que finalmente son aprobadas por las distintas Administraciones Públicas.

De esta manera, con el objeto de dar cumplimiento a lo determinado en el artículo 133 LPAC, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de 20 de octubre de 2016 se aprobaron las Directrices que precisan cómo ha de sustanciarse la consulta en el procedimiento general de elaboración de ordenanzas y reglamentos en el Ayuntamiento de Madrid.

2. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA INICIATIVA

A) NECESIDAD DE UN CUERPO NORMATIVO AUTÓNOMO.

Desde su aparición en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid en el año 2009, el régimen de las Entidades Colaboradoras en materia urbanística (ECUS de aquí en adelante) se ha regulado en la norma sustantiva que desarrollaba los mecanismos de intervención de las actividades económicas, la Ordenanza de gestión de licencias de actividades (OGLUA) del año 2009 y la vigente Ordenanza de Apertura de Actividades Económicas (OAAE) de 2014, si bien en ambas, se contemplan dos partes bien diferenciadas y totalmente dispares, el desarrollo normativo de los medios de intervención municipales en las actividades de los particulares y las normas organizativas y de funcionamiento de las ECUS.

Con la aprobación de un nuevo Reglamento que desarrolle el régimen de las ECUS se descarga a la nueva regulación de simplificación de trámites urbanísticos prevista en la Ordenanza para la simplificación de Trámites Urbanísticos de Madrid (OSTUM), actualmente en fase de anteproyecto, de aquella parte que excede de lo que son los controles y tramitación administrativos.

Los ciudadanos podrán acudir directamente al texto normativo que regule el régimen de las ECUS 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 (la futura OSTUM) simplificado y aligerado de todo aquel contenido que estrictamente no responda a los fundamentos de un medio de intervención.

Todo lo anterior facilitará el conocimiento del ordenamiento jurídico municipal, así como su accesibilidad y transparencia, haciendo más rápida y sencilla su aplicación y cumplimiento.

B) AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LAS ECUS.

En la actualidad, la Ordenanza de Apertura de Actividades Económicas (OAAEE) 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 ECU. Durante el tiempo transcurrido se ha demostrado que las previsiones de la OAAEE son adecuadas y proporcionales, por lo que es aconsejable su mantenimiento.

El nuevo Reglamento introduce nuevas esferas de actuación de las ECUS, ampliando su campo de colaboración mediante la remisión al instrumento normativo 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 podrán realizar funciones de verificación, como función que realizan en la actualidad, sino que por primera vez se establece que estas entidades podrán realizar funciones de inspección y control a solicitud del Ayuntamiento, incluyendo la comprobación de que las obras y actividades que se encuentran en funcionamiento cumplen con su normativa de aplicación. De manera queda abierta la facultad de que sea el propio Ayuntamiento el que se dirija a las ECUS para que le presten sus servicios de verificación 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 ECUS a funciones de inspección y control a solicitud del Ayuntamiento, se concretan algunos aspectos para los casos en los que ésta opción se articule través de un contrato administrativo.

Efectivamente, para el ejercicio de las funciones previstas en la normativa que le sea de aplicación, las Entidades privadas colaboradoras deberán estar oportunamente acreditadas por la Entidad Nacional de Acreditación (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. Junto con la acreditación anterior, será necesaria la obtención de una habilitación previa por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Madrid. Y esta habilitación deberá obtenerse mediante autorización administrativa o mediante el correspondiente instrumento normativo que podrá ser el instrumento contractual que en su momento se establezca

D) REGULACIÓN DE UN RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES DE LAS ECUS Y DE SU PERSONAL.

Uno de los aspectos menos desarrollados del vigente régimen aplicable a las ECUS 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 ECUS 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 ECUS.

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 la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC).

F) INTRODUCCIÓN DE MEJORAS TÉCNICAS EN EL RÉGIMEN SANCIONADOR DE LAS ECUS.

El régimen sancionador contenido en la Ordenanza de Apertura de Actividades se considera adecuado y proporcionado, por lo que se ha incorporado en su totalidad a este Reglamento, si bien se incluyen algunas mejoras técnicas, como la tipificación como sanción muy grave del incumplimiento del nuevo régimen de incompatibilidades, o la fijación del plazo del cómputo del plazo de prescripción de determinadas infracciones.

3. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS.

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 el Anteproyecto de Ordenanza de Simplificación de Trámites Urbanísticos ya no contiene una previsión normativa y completa sobre las ECUS, sino que difiere su regulación a un Reglamento.

Igualmente, parece oportuno que el Ayuntamiento de Madrid, haciendo uso de su potestad normativa, regule un régimen jurídico cuyos elementos primordiales vienen recogidos con una gran parquedad en la normativa autonómica de aplicación (la Disposición adicional segunda de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, y en la Orden 639/2014, de 10 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se establece que

cada Ayuntamiento desarrollará mediante ordenanzas el procedimiento a seguir por las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de sus funciones).

La alternativa de no modificar el marco regulatorio en la materia y mantener el vigente no es, por lo tanto, una opción a valorar, justificándose la nueva regulación propuesta 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 OSTUM.

4. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA APROBACIÓN.

A la vista de la problemática a resolver y de la alternativa regulatoria que se plantea, se considera necesario aprobar un nuevo marco normativo que incorpore las mejoras identificadas tras varios años de implantación del sistema de colaboración público privado. Con esta nueva regulación se pretende delimitar de forma clara el ámbito de los medios de intervención en las actividades económicas, por un lado, y el ámbito de actuación y régimen jurídico de las ECUS, por otro.

La oportunidad de la nueva regulación se justifica en los siguientes aspectos:

1. Finalización del proceso de modificaciones legislativas que se inició en el año 2006 con la Directiva de Servicios y que se ha extendido durante casi una década, tanto a nivel estatal como autonómico, y que se configura como el marco jurídico de referencia de la regulación municipal de las licencias urbanísticas y declaraciones responsables, cristalizándose en la nueva OSTUM.
2. Experiencia adquirida en la aplicación desde el año 2009 en la intervención de las Entidades Colaboradoras en materia urbanística, a partir de la cual el Ayuntamiento de Madrid está en disposición de dar respuesta eficaz a los problemas identificados en la práctica.
3. Implantación del sistema de colaboración público-privada durante un tiempo suficiente como para plantear mejoras y refuerzo de la calidad del mismo.
4. Generalización de la declaración responsable como mecanismo preferente de intervención en la actividad de los administrados, lo que exige contar con medios y recursos suficientes para controlar e inspeccionar las actuaciones amparadas en su presentación. Necesidad del Ayuntamiento de disponer de unos

mecanismos de reacción adecuados a la realidad, complejidad e inmediatez de las actuaciones urbanísticas que desarrollan los particulares en la ciudad de Madrid.

5. Posibilidad de que las Entidades Colaboradoras puedan ampliar su campo de acción, interviniendo en el uso residencial. Ello exige un nuevo marco donde se definan con mayor precisión derechos y obligaciones de las partes.

5. OBJETIVOS DE LA NORMA.

Partiendo del análisis realizado, los objetivos del texto de la nueva ordenanza que se someten a consulta pública previa 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.
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 OSTUM 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
4. Incorporar la posibilidad de que las ECUS presten servicios al Ayuntamiento a través de un contrato administrativo u otro instrumento normativo.
5. Establecer con mayor amplitud los derechos y obligaciones de las ECUS y de sus trabajadores, regulando por primera vez un régimen acabado de incompatibilidades.
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 y habilitación, así como de la correcta realización de las funciones que tengan estas encomendadas y en colaboración con la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC).

7. Mejorar aspectos sustantivos del régimen sancionador de las ECUS, talas como la tipificación de nuevas infracciones o la determinación con mayor claridad del plazo de inicio del cómputo de prescripción.

ANEXO: PREGUNTAS CONSULTA PÚBLICA PREVIA DEL REGLAMENTO POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE LAS ENTIDADES PRIVADAS COLABORADORAS DE VERIFICACIÓN, INSPECCIÓN Y CONTROL EN MATERIA URBANÍSTICA Y DE ACTIVIDADES

1.- ¿Cuál es su opinión 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?

2.- ¿Cómo valora el funcionamiento de las Entidades Privadas de Colaboración (ECUS) 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 ?

3.- ¿Considera que existe un control adecuado por el Ayuntamiento de Madrid sobre las funciones que actualmente desempeñan estas ECUS?

4.- ¿Cree que estas fórmulas de colaboración público – privadas son positivas en el ámbito urbanístico y que dotarán de mayor agilidad a la tramitación de licencias y declaraciones responsables para actuaciones urbanísticas?