
Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades

Cayetano PRIETO ROMERO

Director General de Organización y Régimen Jurídico
Ayuntamiento de Madrid

RESUMEN

El presente trabajo es un estudio sobre las fórmulas de colaboración público-privada en el desarrollo de funciones públicas, en este caso, en lo concerniente al desarrollo de las funciones de verificación y control en el ámbito de las licencias urbanísticas de actividades. Para ello, el autor efectúa un recorrido detallado por los antecedentes de esta nueva forma de actuación, para detenerse en el análisis de la reciente Ordenanza madrileña por la que se establece el Régimen de Gestión de Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades.

Palabras clave: colaboración público-privada; entidades colaboradoras; funciones públicas; licencias urbanísticas; verificación y control.

ABSTRACT

This essay is a study of the different public-private partnership formulas in the carrying out of public functions, in this particular case, regarding the carrying out of the verification and control functions in the context of planning permits. To this end, the author makes a detailed comprehensive investigation of the backgrounds of this new form of action giving special attention to the analysis of the recent Madrid By-Law which established the framework for the management of the control of planning operative permits.

Key words: public-private partnership; collaborator entities; public functions; planning permits; verification and control.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN QUE HA MOTIVADO LA COLABORACIÓN CON ENTIDADES PRIVADAS.—II. LAS CAUSAS QUE MOTIVAN LA COLABORACIÓN DE ENTIDADES PRIVADAS EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES

PÚBLICAS.—1. Antecedentes.—III. EL SISTEMA DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA GESTIÓN Y CONTROL DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS DE ACTIVIDADES EN LA OGLUA.—1. Líneas generales del sistema.—2. Objeto y finalidad.—3. Actividades excluidas.—4. Régimen jurídico.—5. Funciones públicas asignadas a las entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas: el certificado de conformidad.—6. Acción inspectora municipal.—7. Gestión sujeta a contraprestación: idea rectora de no empeorar la situación del particular.—8. Sistemas de acreditación y autorización.—8.1. *Acreditación*.—8.1.1. Requisitos para la acreditación.—8.1.2. Denegación de la acreditación.—8.1.3. Vigencia y coste de la acreditación.—8.1.4. Modificación, retirada y suspensión de la acreditación.—8.1.5. Responsabilidad de la entidad de acreditación.—8.2. *Autorización administrativa. Registro*.—8.2.1. Obtención de la autorización administrativa.—8.2.2. Suspensión y extinción de la autorización.—9. Obligaciones de las entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas.—10. Supervisión y control de las ECLU.—11. Los procedimientos de gestión de las licencias de actividades: aspectos generales.—11.1. *El nuevo esquema de procedimientos para la gestión de las licencias urbanísticas de actividades y de las comunicaciones previas*.—11.2. *El certificado de conformidad*.—11.3. *Exclusividad de la actuación de la ECLU*.—11.4. *El procedimiento de licencias para la implantación o modificación de actividades*.—11.4.1. Fundamento legal.—11.4.2. Objeto.—11.4.3. Tramitación ante la ECLU.—11.4.4. Tramitación del procedimiento administrativo.—A) *Iniciación*.—B) *Instrucción*.—a) *Requerimiento de subsanación*.—b) *Informes técnicos preceptivos y el informe jurídico*.—c) *Plazo de resolución y silencio administrativo*.—d) *Actividades sometidas a evaluación ambiental*.—e) *Actividades recreativas y de espectáculos públicos*.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN QUE HA MOTIVADO LA COLABORACIÓN CON ENTIDADES PRIVADAS

El Derecho urbanístico constituye, sin duda alguna, uno de los ámbitos de actuación de las Administraciones públicas que más incidencia tiene en el desarrollo y promoción económica de las ciudades y, muy especialmente, dentro del mismo, el régimen jurídico propio de la expedición y gestión de las licencias urbanísticas.

Ya desde los años ochenta, y hasta hoy, las distintas Administraciones públicas, en especial los gobiernos locales, han venido realizando una constante labor de adaptación jurídica y técnica de su normativa y de sus instrumentos de gestión a las sucesivas modificaciones introducidas por el legislador estatal y autonómico en este ámbito. Éste ha sido el caso del propio Ayuntamiento de Madrid, a través de las distintas Ordenanzas reguladoras del régimen de tramitación de licencias urbanísticas de 1989, 1997 y, más recientemente, del año 2004¹.

Además de realizar la oportuna traslación jurídica de las innovaciones legales estatales y autonómicas, el regulador local ha tratado de alcanzar dos objetivos prioritarios en esta materia. En primer término, simplificar los trámites administrativos insertos en el procedimiento de expedición de las licencias urbanísticas; y, en segundo lugar, y en directa relación con lo anterior, conseguir una mayor eficacia y celeridad en la gestión

¹ Ordenanza Especial de Tramitación de Licencias y Control Urbanístico de 28 de abril de 1989, Ordenanza Especial de Tramitación de Licencias y Control Urbanístico de 29 de julio de 1997 y Ordenanza de Tramitación de Licencias Urbanísticas de 23 de diciembre de 2004 (OMTLU).

de las mismas, sin que ello acarree, en ningún caso, una merma de los derechos esenciales del ciudadano reconocidos por la normativa urbanística ni, obviamente, afectar negativamente a la certeza y legalidad de lo que se verifica con el procedimiento para la obtención de la licencia. En definitiva, ganar en celeridad y eficacia sin sacrificar los derechos del ciudadano y la propia tutela del interés público.

En el caso del Ayuntamiento de Madrid, el proceso de simplificación y de mejora en la eficacia en la gestión ha venido acompañado por un constante esfuerzo presupuestario, técnico y de recursos humanos en este sector de actividad, si bien, la información cuantitativa de la que ha venido disponiendo el gobierno de la ciudad no permitía constatar una reducción significativa de los plazos de tramitación, manteniéndose en tasas apreciablemente superiores a la media que existía en la práctica totalidad del resto de los procedimientos administrativos gestionados por la Administración municipal.

En definitiva, los datos de gestión venían a indicar que el volumen de solicitudes de licencias urbanísticas, y su evolución a corto plazo, en una ciudad como Madrid², era permanentemente mayor a la capacidad de respuesta de su propia Administración, al menos conforme a los estándares de gestión que el propio gobierno de la ciudad entendía como deseables.

Esta situación motivó que en 2008 se decidiera promover un proceso de reflexión sobre las causas jurídicas, técnicas y organizativas que impedían que el procedimiento de expedición de las licencias urbanísticas alcanzase unos niveles adecuados de gestión de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia y celeridad en su tramitación.

El trabajo de análisis y reflexión realizado en el periodo 2008-2009 incluyó un estudio detenido de los distintos factores-clave que incidían en el procedimiento, poniéndose de manifiesto la extraordinaria complejidad técnica que, cada vez en mayor medida, venía introduciendo la legislación sectorial en este procedimiento administrativo (medio ambiente, seguridad contra incendios, patrimonio histórico, salud pública, etc.), así como el progresivo aumento de los aspectos técnicos que debían ser tenidos en cuenta en el momento del estudio de la solicitud, fruto, en muchos casos, de la propia evolución de los componentes o elementos físicos instalados y del alcance e intensidad de la labor de verificación en cumplimiento de normas aprobadas por la propia Unión Europea.

Asimismo, el análisis incluyó un estudio detenido de las experiencias existentes en otras Administraciones públicas que, ya desde los años ochenta, venían apelando a la colaboración técnica de operadores privados en múltiples sectores de intervención administrativa en las actividades de los particulares.

Todo ello está en el origen de la aprobación, por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades de 29 de junio de 2009 (en adelante OGLUA).

² En 2008 se presentaron en el Ayuntamiento de Madrid casi 22.000 solicitudes de licencias urbanísticas.

En el presente trabajo abordaremos, en primer lugar, los más recientes antecedentes normativos y jurisprudenciales de la atribución de funciones públicas a sujetos privados. Seguidamente describiremos los aspectos esenciales del nuevo sistema de gestión de licencias de actividades definido en la OGLUA y, en particular, se desarrollará con detalle el procedimiento de licencias para la implantación y modificación de actividades. No trataremos aquí otros aspectos relevantes de este sistema como son los referentes al control periódico, las garantías de los ciudadanos o el régimen sancionador.

II. LAS CAUSAS QUE MOTIVAN LA COLABORACIÓN DE ENTIDADES PRIVADAS EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES PÚBLICAS

El recurso a la colaboración de entidades privadas en el ejercicio de funciones públicas no es una novedad en nuestro ordenamiento jurídico, constituyendo, en la actualidad, un mecanismo cada vez más utilizado en el ámbito de la gestión de cualquier Administración pública³. Las Administraciones públicas del Estado del bienestar desarrollan tal volumen de actividad que resultaría prácticamente inviable atender eficientemente a las demandas ciudadanas sin el recurso a operadores privados o de carácter social.

La colaboración de entidades privadas en la realización de tareas de carácter administrativo se justifica, en último extremo, por la necesidad de prestar los servicios públicos bajo los principios de eficacia y eficiencia, y ello no sólo por la necesidad de mantener las cuentas públicas dentro de los parámetros exigidos por la convergencia económica europea, sino por la existencia de razones coyunturales que exigen una política presupuestaria de restricción y control del gasto público a la vista de la actual situación de la economía.

Este fenómeno de colaboración privada se aprecia con una especial intensidad en el ejercicio de las funciones administrativas de control, inspección, verificación y certificación.

Las causas que explican este creciente recurso a organizaciones privadas para el desempeño de determinadas funciones públicas son, entre otras, las siguientes: 1) La simplificación de procedimientos y la creciente intervención de diferentes técnicos competentes en la materia. 2) El aumento de la complejidad técnica de las normas, los procesos, productos e instalaciones a controlar e inspeccionar. 3) El desajuste entre la capacidad técnica, organizativa y procedimental de las Administraciones públicas y la complejidad, cuantitativa y cualitativa, de los controles e inspecciones exigidos por la normativa vigente⁴. Esta circunstancia se acrecienta con el progresivo aumento de los elementos

³ A. GALÁN GALÁN y C. PRIETO ROMERO, «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», *Anuario de Derecho Municipal*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, 2008, pp. 63-104. En este trabajo abordamos algunas de las principales cuestiones relacionadas con las entidades privadas que colaboran con la Administración en el ejercicio de funciones públicas, a las cuales me referiré de forma resumida en el presente trabajo.

⁴ Como indica C. PADRÓS REIG, este fenómeno «no refleja más que un retraimiento por parte del Estado ante las actividades eminentemente técnicas, a las que las estructuras públicas no se adaptan con suficiente

concretos a controlar e inspeccionar para garantizar, entre otros aspectos, la protección de los ciudadanos y del medioambiente. 4) La transposición al ordenamiento jurídico interno de las normas de Derecho comunitario que introducen requerimientos técnicos adicionales, a nivel europeo, en consonancia con la evolución de la tecnología y de los nuevos sectores de actividad económica.

En definitiva, la externalización del ejercicio de determinadas funciones públicas, motivada por la concurrencia de las causas reseñadas, se justifica, como se ha señalado más arriba, en la búsqueda de una mayor eficacia de la actuación administrativa y una mayor eficiencia en la asignación de recursos⁵.

Por otra parte, la traslación del ejercicio de determinadas funciones públicas a sujetos privados no supone que la Administración renuncie a la responsabilidad que le corresponde en cuanto titular de las mismas. Por ello, la Administración mantiene un control permanente sobre el desarrollo de las funciones externalizadas y sobre los sujetos que las desempeñan. Este control permite garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos, así como hacer compatible el ejercicio de las funciones públicas irrenunciables con la colaboración del operador privado⁶.

Este control de las funciones administrativas encomendadas a sujetos privados ha de producirse en diversas fases temporales, tanto a priori como una vez finalizada la actuación de que se trate.

Así, existen controles preventivos o *ex ante*, consistentes en exigir a los sujetos privados colaboradores una serie de requisitos o cualificaciones de orden técnico, de solvencia económica, de experiencia y de transparencia, que permitan garantizar al máximo la protección de los intereses generales implicados en estos procesos. Estos requerimientos, previos al inicio de la actividad de los sujetos colaboradores, pueden hacerse compatibles con el establecimiento de otras medidas adicionales, como la suscripción de pólizas de seguros que permitan afrontar los hipotéticos errores del colaborador en el despliegue de su actividad o los eventuales incumplimientos de las condiciones contenidas en la autorización/habilitación. En el caso de la OGLUA este examen se articula a través de los procesos de acreditación y autorización, como se verá más adelante.

También existen controles posteriores o *ex post*, esto es, cuando la transferencia de la función pública a las entidades colaboradoras ya se ha hecho efectiva, que se ejercen a través de auditorías, mediante la exigencia de informes periódicos de actividad,

celeridad». En «La articulación del concepto de “colaboración” desde el punto de vista del ordenamiento administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 142, 2009, pp. 282-283.

⁵ D. CANALS I AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Granada, Comares, 2003, p. 229.

⁶ PADRÓS REIG manifiesta que «no se trasladaría al ámbito privado más que la gestión técnica de una función pública, quedando en manos de la Administración cruciales potestades de dirección y control. No estamos pues ante una figura que implique traslación de poder (*auctoritas interpositio*), que estaría prohibida por nuestro ordenamiento jurídico, ni ante una integración orgánica de la estructura privada que formalmente se mantiene al margen de la organización burocrática». *Cf.*: «La articulación del concepto de “colaboración”...», p. 281.

o mediante la articulación de un severo régimen sancionador que puede acarrear la suspensión o retirada de las autorizaciones y habilitaciones. Adicionalmente, se prevé un sistema de reclamación ante la Administración frente a las actuaciones de las entidades autorizadas que el ciudadano entienda no ajustadas a Derecho o técnicamente erróneas. La OGLUA ha contemplado estas fórmulas de control, así como un sistema de reclamaciones que se inicia ante la entidad colaboradora y es susceptible de revisión por el Ayuntamiento de Madrid.

1. Antecedentes

La colaboración de entidades privadas en el ejercicio de funciones administrativas tiene lugar en diferentes ámbitos⁷. Las funciones en las que, con mayor frecuencia, se viene recurriendo a la colaboración privada son las de inspección, verificación y certificación. Como paradigma de la regulación de esta colaboración, podemos citar la que el sector industrial ha incorporado a través de organismos de diferente naturaleza y con distintos cometidos. La Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, desarrollada por el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, prevé la colaboración de entidades privadas en la autorización de actividades en el sector de la seguridad industrial⁸. Esta colaboración se dispone igualmente, con distinto alcance, en el ámbito de la calidad industrial.

Un caso singular lo constituye la inspección técnica de vehículos, en la que la participación de entidades privadas colaboradoras fue expresamente refrendada por el Tribunal Supremo.

Otros ejemplos de colaboración privada en el ejercicio de funciones públicas podemos encontrarlos en materia de medioambiente, prevención de riesgos laborales, adopción internacional, servicios sociales, en la ordenación vitivinícola, agricultura ecológica, calidad alimentaria, montes y caza, control y vigilancia de la calidad de las aguas, contaminación acústica, embarcaciones de recreo e inspección y control de buques, etc.

El ejemplo más reciente de la regulación normativa de esta colaboración privada lo encontramos en la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, que se aprueba, según señala su preámbulo, con el objetivo de adaptar el ordenamiento autonómico a la Directiva de Servicios. Para ello, las modificaciones normativas que establece pretenden «eliminar los obstáculos a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros, garantizando la seguridad jurídica necesaria para su ejercicio efectivo». Al servicio de este objetivo, su disposición adicional segunda contempla la colaboración de entidades pri-

⁷ En la obra de D. CANALS I AMETLLER se puede consultar un completo análisis doctrinal sobre la colaboración privada en el ejercicio de las funciones públicas, sus fundamentos y mecanismos de atribución de autoridad. Cfr. *El ejercicio por particulares de funciones...*, cit., pp. 269 y ss.

⁸ *Ibid.*, pp. 111 y ss.

vadas en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación, inspección y control en el ámbito urbanístico. A través de esta previsión normativa, la Comunidad de Madrid viene a avalar la regulación contenida en la OGLUA que, como se ha señalado, obedece a los objetivos mencionados.

Entre los antecedentes jurisprudenciales sobre esta colaboración, es destacable, por referirse a la ciudad de Madrid, el relativo a la Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones, de 28 de enero de 1999 (OCRERE).

Esta Ordenanza regula, por primera vez, la inspección técnica de edificios (ITE). La realización de dicha inspección, que no estaba entonces prevista en ninguna norma con rango legal, se encomendaba a «profesionales titulados legalmente competentes para ello» (arts. 25 a 32). Esta nueva regulación se justificaba en la necesidad de instrumentar un procedimiento que pudiera garantizar la adecuada conservación de las edificaciones con un bajo coste en términos organizativos y presupuestarios⁹.

El resultado de las inspecciones se documentaba por los técnicos privados en un modelo oficial de informe, expresando si el resultado de la inspección era favorable o desfavorable. Dicho informe, una vez completado, se visaba por el Colegio profesional correspondiente y se remitía a la propiedad del edificio y a la Administración municipal (art. 31.1).

La OCRERE fue recurrida ante el TSJ de Madrid, alegando los recurrentes que la ITE era una obligación onerosa impuesta a los propietarios carente de respaldo legal, que infringía los arts. 9, 33 y 103 de la CE.

El TSJ, mediante sentencia de 28 de mayo de 2003, estima el recurso contencioso administrativo y anula la regulación de la ITE (arts. 25 a 32 de la OCRERE), entre otras razones, porque la ITE supone una carga adicional respecto del derecho de propiedad, ya que el coste a abonar a los profesionales que realicen la ITE implica una merma o restricción de carácter económico que afecta al contenido esencial de dicho derecho. Por ello, en opinión del TSJ, al no existir ninguna ley que habilite a establecer dicha carga de carácter oneroso, la OCRERE carece de cobertura legal e infringe el principio de legalidad y de jerarquía normativa¹⁰.

⁹ «La novedad más importante de este Título es la regulación, en el capítulo 3.º, de la Inspección Técnica de Edificios, mediante la cual se pretenden evitar las consecuencias que la falta de una conservación apropiada genera en las edificaciones. Al objeto de que esta nueva tarea pueda ser asumida por la organización administrativa existente y no incrementado de forma innecesaria el presupuesto municipal, se parte de organizaciones institucionales ya existentes, los Colegios Profesionales, capaces de realizar esta inspección de forma eficaz. El único Servicio de nueva creación es el Registro de Edificios, que, dependiente de la Gerencia Municipal de Urbanismo, coordinará el cumplimiento de dicho deber y la subsiguiente intervención municipal si fuera necesaria. La implantación del Registro requiere, con todo, la realización de algunos importantes trabajos previos: censo de edificaciones, desarrollo de aplicaciones informáticas y adquisición de los equipos necesarios, dotación de personal, etc. Todo ello ha aconsejado establecer, como se hace en la Disposición Transitoria 2.ª, unos plazos para la paulatina entrada en vigor de esta regulación».

¹⁰ El TSJ consideró que también era ilegal la regulación de las multas coercitivas previstas en la OCRERE, al conceptualizarlas como auténticas sanciones administrativas, que al carecer de habilitación legal previa infrin-

Nótese que en el momento de dictarse esa sentencia ya se había aprobado la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), que regula, ya con rango de ley, la inspección técnica de edificios. Así lo indica expresamente la sentencia del TSJ como un argumento más a favor de su tesis de que la OCRERE infringía el principio de reserva de ley¹¹.

La sentencia del TSJ fue recurrida en casación por el Ayuntamiento de Madrid. El recurso de casación fue resuelto por el TS, mediante sentencia de 26 de junio de 2007, anulando en parte la sentencia del TSJ y declarando la legalidad de la ordenanza. El TS declara la legalidad del sistema de colaboración mediante técnicos privados, precisando que el mismo no vulnera el principio de reserva de ley previsto en el art. 33 de la CE¹².

gen los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora. Adicionalmente, el TSJ consideró que el principio de igualdad también resultaba infringido. En primer lugar, porque el establecimiento de unos plazos para realizar las inspecciones sin la existencia de una ley general, provocaría que cada Ayuntamiento pudiera establecer los plazos que considerase oportunos, existiendo por tanto mayor intensidad de gravamen en aquellos municipios que establecieran plazos más cortos entre una inspección y otra. En segundo lugar, porque la exención de la ITE de los edificios propiedad de personas jurídico públicas constituía un privilegio injustificado contrario al art. 14 de la CE.

¹¹ «Concluyendo, pues, entiende la Sala que los arts. 25 a 32 de la ordenanza impugnada son nulos de pleno derecho, tesis que además viene avalada con la publicación posterior de la Ley del Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid núm. 9/2001, de 17 de julio, que tiene rango legal suficiente para imponer al derecho de propiedad un gravamen oneroso como es la realización de la inspección técnica de edificios, y que otorga cobertura legal suficiente a la regulación específica que los distintos municipios puedan establecer en desarrollo de la misma, mediante la publicación de las correspondientes ordenanzas siempre que no contradigan los criterios de la propia Ley».

¹² Al hilo de este pronunciamiento, las SSTs de 7, 14 y 15 de octubre, y 17 de noviembre de 2009, efectúan importantes consideraciones sobre la vinculación de las Ordenanzas al principio de legalidad. «El motivo de casación trasluce [...] una concepción del ámbito o del modo de determinación de las competencias municipales basada en la idea de la vinculación positiva que ahí o para ello acarrearía el principio de legalidad, de suerte que la Corporación local sólo podría actuar en la forma en que previamente hubiera sido habilitada por el legislador sectorial, no pudiendo dictar una ordenanza sobre una materia sin la previa habilitación de éste para ello. Sin embargo, hoy en día no es esa concepción la que mejor se acomoda a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales Corporaciones que atienda, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de Tratado fue incorporada a nuestro Ordenamiento, cual es la *Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988*. Ni es tampoco la que mejor se adecua a algunos pronunciamientos de este Tribunal Supremo que ya la han tenido en cuenta, en los que se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquéllas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir.

En esta línea, prescindiendo ahora por su problemática singular de algunas significativas que se refieren a la potestad normativa local en materia sancionadora (como por ejemplo las de 29 de septiembre de 2003 y 25 de mayo de 2004), son de oportuna cita dos sentencias de este Tribunal de fechas 21 de mayo de 1997 y 30 de enero de 2008, dictadas respectivamente en el recurso de apelación 5996/1992 y en el de casación 1346/2004. En la primera de ellas, frente a la tesis que negaba la competencia municipal por no existir a su favor un acuerdo firme y definitivo por parte de la Administración titular de la competencia principal en la materia, afirmamos que esa interpretación es excesivamente restrictiva y dudosamente compatible con la amplitud con que la Constitución concibe la garantía institucional de la autonomía de gobierno y administración de los municipios (art. 140 de la Constitución), la cual debe ser interpretada, en el terreno competencial, de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la *Carta Europea de Autonomía local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante Instrumento de 20 enero 1988*, con arreglo a cuyo art. 4.2, «*las Entidades locales tienen, dentro*

El TS parte de la consideración inicial de que una ordenanza no puede agravar el deber de conservación, porque ello afectaría al contenido esencial del derecho de propiedad (FJ 6.º). El deber de conservación es el deber primario y sustancial impuesto por la legislación urbanística, pero ese deber incluye también el accesorio de demostrar su cumplimiento, ya que cuando se trata de deberes de resultado, el deber accesorio es inherente al primero y «la forma y modo en que el propietario demuestra que lo cumple no está regulado en la ley, ni es necesario, porque constituyen, en todo caso, aspectos accesorios que no afectan al contenido esencial del derecho de propiedad, pues el derecho de propiedad sobre el edificio es el mismo antes y después de la vigencia de la ordenanza que aquí se discute, y que se limitó a imponer el deber accesorio de demostración del cumplimiento de un deber principal, el de conservación».

Por tanto, estos aspectos accesorios e instrumentales no están sujetos a reserva de ley, según el TS, y el Ayuntamiento está habilitado a regular mediante ordenanza ese otro deber instrumental o formal, que puede incluir la obligación de pasar una inspección técnica y el de acreditarla mediante la presentación de una inspección realizada por un técnico privado¹³.

III. EL SISTEMA DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA LA GESTIÓN Y CONTROL DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS DE ACTIVIDADES EN LA OGLUA

1. Líneas generales del sistema

El sistema regulado en la OGLUA asigna a las entidades colaboradoras el desempeño de determinadas funciones vinculadas a la gestión de las licencias urbanísticas;

del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad” y en la segunda, en un supuesto de impugnación de una ordenanza de un municipio catalán que regulaba la liberación de olores a la atmósfera, entendimos que las Corporaciones locales, en aquellas materias en que necesariamente han de ejercer competencias, como lo es en especial la de protección del medio ambiente, pueden ejercerlas por medio de ordenanza en los aspectos en que la norma autonómica no las haya utilizado, siempre que el uso que de ellas se haga no contravenga lo establecido legalmente, “para de ese modo realizar las actividades complementarias de otras Administraciones públicas a que se refiere el *art. 28 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*”.

¹³ Respecto de los demás argumentos empleados por el TSJ de Madrid, el TS consideró que no existía atentado al principio de igualdad por el hecho de que cada municipio pueda establecer unos plazos distintos de inspección, ya que el deber de conservación es igual en todos los municipios, y las diferencias en la regulación del deber instrumental de acreditación no atentan al principio de igualdad. No obstante, existen dos aspectos de la ordenanza cuya anulación sí resulta confirmada: 1. La regulación de las multas coercitivas, al considerar el TS que aun no siendo sanciones administrativas, las multas coercitivas, como medio de ejecución forzosa, requieren de una habilitación legal previa (art. 99.1 LRJPAC), que en el caso de la OCRERE no existe. En consecuencia, se anula el art. 26.2 de la OCRERE. 2. La exención de la ITE respecto de las personas jurídico-públicas, al considerar el TS que las personas jurídico-públicas no están exceptuadas del deber de conservación y carece de toda justificación que se exima de una obligación general y accesoria del deber de conservación a personas jurídicas de naturaleza pública. En consecuencia, se anula el art. 32.1 y 2.

se trata por tanto de un sistema de colaboración privada en el ejercicio de funciones administrativas.

En concreto, esta colaboración supone que esas entidades van a llevar a cabo una parte del ejercicio de las funciones públicas referidas a la gestión de las licencias urbanísticas de actividades, consistente en el examen o comprobación documental de la solicitud y en la verificación del cumplimiento de la legalidad aplicable a la actuación solicitada, que se expresará en el certificado de conformidad, como luego veremos. De este modo, la solicitud se presentará posteriormente al Ayuntamiento de Madrid, al que corresponde la tramitación, la resolución del procedimiento y la inspección.

Además, las entidades colaboradoras ejercerán funciones de supervisión de las obras ejecutadas en los casos de procedimiento ordinario, y participarán en el seguimiento o inspección¹⁴ de las licencias otorgadas mediante el control periódico de las actividades.

En definitiva, el sistema de colaboración público-privada regulado en la OGLUA no transfiere el ejercicio completo de la función pública de gestión de las licencias urbanísticas, sino sólo la parte referente a la verificación documental y a la corrección técnica del proyecto presentado por el solicitante, por tanto, se trata de un sistema de externalización parcial. En este sentido, resultan clarificadoras las palabras del preámbulo: «En todo caso, el diseño que incorpora la ordenanza no responde a un fenómeno de desapoderamiento o eliminación de funciones públicas irrenunciables, pues la competencia para el otorgamiento o la denegación de la licencia corresponde al Ayuntamiento. Se trata, bien por el contrario, de contribuir a la satisfacción de los intereses y derechos de los ciudadanos en términos de mayor eficacia, sin merma de la indiscutible responsabilidad pública en la materia, todo ello en sintonía con los modelos de regulación más recientes y avanzados cuyo objetivo responde a la necesidad de simplificar, en la medida de lo jurídicamente posible, el régimen de intervención administrativa en la materia, compatibilizando esta finalidad con la garantía de los demás intereses —públicos y privados— que se encuentran en juego».

Por otra parte, la titularidad municipal de la función pública de gestión y control de licencias, conlleva una consecuencia determinante en la definición del sistema, cual es la relativa a la responsabilidad de las entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas (ECLU) y del Ayuntamiento. En este sentido, la OGLUA prevé que las ECLU ejercerán sus funciones bajo su propia responsabilidad y deberán responder de los daños y perjuicios que pudiera provocar su actuación al Ayuntamiento de Madrid, a los titulares de actividades que contraten sus servicios, o a terceros, para lo cual deberán suscribir la correspondiente póliza de seguros, por la cuantía que determine el Ayun-

¹⁴ J. AMENÓS ÁLAMOS no encuentra objeción para que determinadas tareas de inspección en el ámbito urbanístico sean ejercidas por entidades particulares, entendiéndose que el campo propio de esta actividad se circunscribirá a «una actividad material o técnica de patrulla, examen, verificación y análisis» y a «la formulación de específicas declaraciones de conocimiento sobre lo comprobado que se concretarán documentalmente en actas o certificaciones», en *La inspección urbanística: concepto y régimen jurídico*, Barcelona, Cedecs Editorial, 1999, p. 127.

tamiento. Todo ello, sin perjuicio de la responsabilidad del Ayuntamiento de Madrid, como luego se explicará.

Como se ha apuntado, este sistema de colaboración privada se desarrolla en el ámbito de las licencias de actividades o negocios —con algunas excepciones— por su incidencia directa en la actividad económica de la ciudad.

Sin perjuicio de lo expuesto, las líneas básicas del nuevo sistema de gestión de licencias de actividades son:

En primer lugar, se ha ampliado el ámbito de la comunicación previa a todas las actividades que no tengan incidencia sobre el medioambiente, la seguridad de las personas, la protección del patrimonio histórico y artístico o la salud pública, en el marco de los principios contenidos en la LSCM (art. 156).

En segundo lugar, se trata de simplificar los procedimientos de tramitación de licencias, a través de una reducción de los trámites y de un aumento de las garantías para los ciudadanos y para el interés general.

En tercer lugar, las entidades colaboradoras habrán de estar sometidas a rigurosos criterios de acreditación y autorización que permitirán garantizar el ejercicio de sus funciones en términos de objetividad, imparcialidad, eficacia, celeridad, transparencia, rigor técnico y responsabilidad, conforme a la norma UNE-EN ISO/IEC 17020. Dichas funciones se desarrollarán bajo la permanentemente supervisión de la entidad de acreditación y del Ayuntamiento de Madrid.

2. Objeto y finalidad

La OGLUA establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas y comunicaciones previas para la implantación, desarrollo, modificación o cambio de actividades, impliquen o no la realización de obras. Se incluyen, por tanto, en su ámbito de aplicación todas las actuaciones urbanísticas referentes a una actividad o al establecimiento físico en el que se ubique (art. 1), y quedan fuera las referentes a obras en uso residencial o vivienda que se regirán por las prescripciones de la OMTLU.

Por otra parte, a fin de clarificar las actividades sujetas al ámbito de la OGLUA, se concreta la tipología de actividades cuya implantación, desarrollo, modificación o cambio será objeto de las labores de verificación y control de las ECLU por requerir licencia urbanística o comunicación previa (art. 9). Se define esta tipología de actividades de acuerdo con la clasificación de usos, clases y categorías contenida en las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 17 de abril de 1997.

Como se ha argumentado, la particularidad principal de este régimen es que permite la colaboración de entidades privadas en el proceso de gestión de las solicitudes de licencias urbanísticas y de las comunicaciones previas, con la finalidad de mejorar la eficacia administrativa en esta materia (art. 2). En este sentido, el preámbulo de la OGLUA se-

ñala que «...esta colaboración que se encomienda a las entidades colaboradoras en la fase previa a la solicitud y en el control periódico, persigue, en consecuencia, obtener una mayor agilidad en la actuación administrativa, manteniendo en cualquier caso el respeto y cumplimiento de la legalidad».

3. Actividades excluidas

La OGLUA relaciona en el art. 4 las actividades que se excluyen de su ámbito de aplicación, cuyas solicitudes de licencias o de comunicación previa se tramitarán conforme a las disposiciones de la OMTLU o norma que la sustituya.

Así, en atención a la naturaleza del sujeto solicitante, quedan excluidas del ámbito de aplicación de la ordenanza aquellas licencias y comunicaciones previas para la implantación, desarrollo o modificación de actividades cuya titularidad corresponda a las Administraciones públicas, organismos públicos o entidades de Derecho público y demás entes públicos [art. 4.1.a)].

En atención al ámbito físico en el que se ubica la actividad o negocio, se excluyen aquellas que se desarrollen en bienes de dominio público y precisen la obtención de la correspondiente autorización o concesión demanial [art. 4.1.b)] y también las solicitudes de licencias o comunicaciones previas que afecten a varios usos urbanísticos ubicados en un mismo inmueble, cuando alguno de esos usos no estuviera sujeto a la OGLUA previéndose en estos casos la aplicación de la OMTLU (art. 4.2), por ejemplo, la solicitud de licencia de obras de consolidación de un edificio en el que se alojan negocios y viviendas.

4. Régimen jurídico

El régimen jurídico de las licencias de actividades objeto de la OGLUA estará constituido por sus propias disposiciones, por las de la OMTLU, en todo lo que no contradiga o se oponga a aquélla, y por las demás normas que resulten de aplicación. Nótese, por tanto, que la OGLUA no desplaza a la OMTLU, sino que contempla las especialidades respecto de la regulación general contenida en ésta en lo referente a los procedimientos de gestión de las licencias de actividades (art. 5).

Esto supone que la OMTLU viene a actuar como norma general y la nueva ordenanza como norma especial referida a la gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades. En este sentido, por ejemplo, el marco general contenido en el título I de la OMTLU, así como las disposiciones generales relativas al régimen jurídico de los procedimientos —derechos y deberes de los interesados, principio de celeridad procedimental, proyectos técnicos, estudio de seguridad y salud, etc.— contenidas en el título II, son de aplicación directa a las licencias de actividades. Por el contrario, no serán de aplicación a

la gestión de las licencias de actividades las disposiciones de la OMTLU contenidas en el título II que contradigan o se opongan a las prescripciones de la OGLUA.

Por otra parte, los contenidos de la OGLUA conforman una nueva regulación no prevista en la OMTLU, por esto, la única materia en la que existe coincidencia entre ambas es la referente al régimen jurídico de los procedimientos (título III de la OGLUA y título II de la OMTLU); consecuentemente, sólo en este ámbito puede producirse contradicción entre dichas normas, y es en esta materia en la que la OGLUA prevalece respecto de las disposiciones de la OMTLU. En cualquier caso, la disposición final cuarta de la OGLUA prevé la elaboración de una nueva ordenanza que refunda la misma con la OMTLU en un solo texto normativo, de forma que toda la regulación municipal en materia de licencias urbanísticas se integre en una única norma.

Se establece asimismo la posibilidad de que el Alcalde y la Junta de Gobierno puedan dictar las disposiciones que correspondan en el ejercicio de sus competencias, de acuerdo con la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LCREM).

5. Funciones públicas asignadas a las entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas: el certificado de conformidad

Como señala el preámbulo: «La tarea que se encomienda a las entidades colaboradoras en el procedimiento de otorgamiento de la licencia, *queda limitada a la colaboración con el solicitante para verificar que la actividad, tal y como se proyecta desarrollar de forma concreta, se sujeta plenamente a la legalidad*, de forma tal que sólo podrán tramitarse por el Ayuntamiento aquellas solicitudes de licencia que vengan acompañadas del oportuno certificado de conformidad emitido por una entidad colaboradora. De esta forma, la entidad colaboradora *realiza una primera o inicial tarea de comprobación del cumplimiento de las exigencias de la legalidad del proyecto, en la forma en que lo pretenda el interesado*»¹⁵.

En este sentido, el art. 8 de la OGLUA determina que el ámbito de actuación de las ECLU, que concreta y desarrolla el título III, lo constituyen las labores de verificación en los procedimientos ordinario común y abreviado, en el procedimiento para la implantación y modificación de actividades, en las comunicaciones previas, así como el desarrollo de la labor de control periódico.

La función de verificación se define en el art. 3 como la evaluación y comprobación de la conformidad con el ordenamiento urbanístico de las actividades y obras incluidas en el ámbito de aplicación de la ordenanza.

Una vez efectuadas las funciones descritas la entidad colaboradora expedirá el correspondiente certificado de conformidad, que se define como el documento en el que se

¹⁵ La cursiva es nuestra.

acredita el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por el ordenamiento urbanístico para la realización de las actuaciones solicitadas (art. 3)¹⁶. De manera que si la ECLU no emite el certificado de conformidad el procedimiento administrativo municipal no puede tramitarse. Constituye, por tanto, este certificado, como señala el preámbulo, un requisito imprescindible para la tramitación del procedimiento administrativo, que sigue siendo de Derecho público y de responsabilidad municipal, de forma tal que el Ayuntamiento de Madrid mantiene íntegras las potestades de decisión sobre el otorgamiento o denegación de la licencia solicitada.

Con este esquema de colaboración privada se pretende que las solicitudes de licencias que se presenten al Ayuntamiento de Madrid se encuentren plenamente adecuadas a la legalidad vigente, tanto en la vertiente documental como en lo referente al cumplimiento de la normativa urbanística y sectorial que resulte de aplicación. De esta forma el Ayuntamiento podrá resolver en un plazo breve la solicitud formulada, evitándose la gestión administrativa y la carga burocrática que supone la tramitación de solicitudes de licencias que se presentan sin la documentación exigida y sin respetar la legalidad vigente.

En definitiva, como también determina explícitamente el preámbulo de la OGLUA, la aportación de este sistema de colaboración privada «...es una forma de corrección técnica de lo proyectado¹⁷, respaldada por la responsabilidad que se establece sobre aquéllas» —las ECLU— «al emitir el certificado de conformidad, lo que posibilita una mayor confianza en la actuación de los particulares y un incremento de la celeridad en la actuación de la Administración».

Dicho esto, ha de precisarse que en el caso de las comunicaciones previas, y conforme a lo establecido en el art. 156 de la LSCM, el certificado de conformidad habilita al solicitante a realizar la actuación pretendida, sin que tenga que tramitarse procedimiento administrativo alguno. En este caso, además, el certificado de conformidad se convierte en una garantía adicional para el interesado al contar con la verificación previa de una entidad colaboradora.

Se somete también a la supervisión de las ECLU la ejecución de las obras, con el objetivo de facilitar la consecución de la licencia de primera ocupación y funcionamiento. Efectivamente, en el procedimiento ordinario común y abreviado —ambos exigen proyecto técnico de obras—, la ejecución de las obras se realizará bajo la supervisión de la ECLU, debiéndose requerir al interesado las adecuaciones que resulten procedentes de acuerdo con la normativa vigente (art. 41.1). De este modo se consigue que la ejecución de la obra se adecue plenamente a la licencia otorgada, lo que permitirá consecuentemente mejorar la gestión de aquella licencia. No obstante, conforme a lo previsto en la LSCM, la visita de inspección de las obras con motivo del inicio o acta de replanteo de

¹⁶ En este sentido puede verse el art. 38.2 para el procedimiento ordinario, el art. 53.2 para el procedimiento de implantación de actividades y el art. 57.2 para las comunicaciones previas.

¹⁷ Esta idea se concreta en el art. 38.3 para el procedimiento ordinario, en el art. 53.3 para el procedimiento de implantación de actividades y en el art. 57.4 para las comunicaciones previas.

éstas (art. 41.1) y la comprobación final (art. 44.1) se realizarán conjuntamente con los servicios municipales.

El sistema de colaboración privada definido en la OGLUA abarca también la función de control de determinados tipos de actividades, como tarea de apoyo a la potestad de inspección municipal. Es decir, sin perjuicio de los controles que puede desarrollar el Ayuntamiento de Madrid en cualquier momento conforme a lo previsto en la LSCM, la OGLUA proyecta sobre el titular de la actividad la obligación de someterse a un control periódico, que llevarán a cabo las ECLU, quienes remitirán al Ayuntamiento el resultado de su actuación, a los efectos de que éste pueda adoptar, en su caso, las medidas correspondientes.

Por último, la OGLUA precisa que las ECLU colaborarán en la gestión en periodo voluntario de las tasas e impuestos establecidos por el Ayuntamiento de Madrid que, de acuerdo con la normativa vigente, deban satisfacer los titulares de instalaciones o actividades. Dichos importes se ingresarán directamente en la Tesorería municipal (art. 33).

6. Acción inspectora municipal

La OGLUA destaca, en el art. 7, que todas las actuaciones y actividades que regula la ordenanza quedan sujetas a la acción inspectora del Ayuntamiento. Como se ha señalado, ésta se podrá llevar a cabo en cualquier momento y podrá motivar el inicio de un procedimiento sancionador cuando, como consecuencia de dicha acción, se detectara la comisión de una infracción administrativa tipificada por la propia OGLUA o por la normativa sectorial aplicable, de acuerdo con lo que al respecto establece el art. 190 de la LSCM.

7. Gestión sujeta a contraprestación: idea rectora de no empeorar la situación del particular

Como se verá más adelante, las ECLU son entidades privadas con ánimo de lucro, es decir, realizan las funciones administrativas anteriormente descritas a cambio de una contraprestación económica o precio¹⁸.

En este sentido, la letra *h*) del art. 25 de la OGLUA señala como obligación de las ECLU la de: «Tarifar sus actuaciones respetando el límite máximo fijado por el Ayuntamiento de Madrid, de acuerdo con los precios comunicados al Área de Gobierno u Organismo competente y gestionar documentalmente el cobro de los mismos con carácter previo al inicio de la actuación»¹⁹.

¹⁸ A. GALÁN GALÁN y C. PRIETO ROMERO, cit., p. 70.

¹⁹ *Vid.* Acuerdo de 25 de febrero de 2010 de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid por el que se fija el importe máximo de los precios, a percibir por las entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas (publicado en el *BOCM*, núm. 6132, de 1 de marzo).

De acuerdo con esto, los ciudadanos deberán abonar a la ECLU, al inicio de la actuación, el precio comunicado al Ayuntamiento. Ello sin perjuicio de los tributos que deban abonarse al Ayuntamiento de Madrid conforme a lo que disponga la normativa vigente, y respecto de lo cual la ECLU podrá actuar como entidad colaboradora en la gestión.

Esta dualidad tributos/precios no constituye un supuesto de doble imposición, pues la contraprestación satisfecha a la ECLU no es un tributo, sino un precio privado (intervenido). Ahora bien, la idea rectora de no empeorar la situación del particular impone tener en cuenta el precio a la hora de fijar el importe de los tributos²⁰. Esta idea aparece claramente expresada en la disposición final quinta de la ordenanza, en la que se establece el compromiso del Ayuntamiento de Madrid de revisar las ordenanzas fiscales con el objeto de eliminar o reducir el importe de la tasa por prestación de servicios urbanísticos y, en su caso, del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, como consecuencia de la intervención de las entidades colaboradoras.

La determinación de los precios por las ECLU ha de ajustarse a los trámites establecidos en el art. 32. En primer lugar, la Junta de Gobierno, a propuesta del Área de Gobierno u organismo competente, establecerá y actualizará anualmente el importe máximo de los precios, en función de los costes del servicio y de su evolución. Dicho importe máximo será fijado en el tercer trimestre del año natural anterior a su aplicación. En segundo lugar, las ECLU fijarán anualmente sus precios a percibir de los solicitantes de certificados de conformidad y de controles periódicos. Dichos precios serán, en todo caso, inferiores a los máximos establecidos por la Junta de Gobierno, y serán comunicados al Ayuntamiento con una antelación mínima de dos meses a la finalización del año natural anterior, a fin de proceder a su publicación el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid.

8. Sistemas de acreditación y autorización

Los mecanismos habitualmente utilizados por el legislador sectorial para atribuir a entidades privadas colaboradoras el desempeño de funciones públicas, han sido la concesión y la autorización administrativas²¹. Actualmente, estos mecanismos han sido sustituidos por otro más adecuado para ese fin que es el sistema de acreditación, por el que se decanta la OGLUA.

Por acreditación se entiende una actuación tendente a certificar, mediante la expedición de una resolución expresa, que un sujeto —en nuestro caso, la ECLU— cumple determinados requisitos. Estos requisitos tienen como finalidad garantizar que ese sujeto posee la capacidad técnica y financiera necesaria para llevar a cabo la actividad que se le encomienda, así como su imparcialidad y objetividad en la realización de dicha actividad²².

²⁰ *Ibid.*, p. 71.

²¹ *Ibid.*, p. 85.

²² *Ibid.*, p. 90.

Entre las distintas modalidades de acreditación, la ordenanza opta por la de acreditación privada seguida de autorización administrativa (art. 6.1 y 2). Es decir, para que la entidad privada adquiera la condición de ECLU en el sistema de gestión de las licencias urbanísticas es necesario que cumpla una doble condición, que obtenga una acreditación privada y, posteriormente, que se le otorgue la correspondiente autorización administrativa.

Esta idea aparece claramente expresada en el preámbulo de la OGLUA al indicar que: «Las entidades colaboradoras deben acreditarse ante una entidad privada sin ánimo de lucro, designada por el Ayuntamiento, a la que se encomienda la función técnica, en términos de objetividad, imparcialidad e independencia, de verificar y controlar el cumplimiento de los requisitos previstos en la ordenanza y que deben reunir las entidades colaboradoras como exigencia previa para ser autorizadas por el Ayuntamiento de Madrid...».

Efectivamente, conforme indica el art. 10.1 de la OGLUA, el otorgamiento de la acreditación corresponderá a la entidad de acreditación que designe el Ayuntamiento de Madrid²³. En aplicación de esta previsión, la Junta de Gobierno ha designado a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), entidad sin ánimo de lucro, especializada en acreditar a entidades colaboradoras de la Administración²⁴.

Como se ha indicado, la finalidad de esta acreditación privada es garantizar que la entidad colaboradora dispone de la capacidad necesaria y que realizará su actividad con imparcialidad y objetividad [art. 3.c)]. Respecto de esto, la OGLUA exige que la comprobación de los requisitos de capacidad técnica y financiera se efectúe conforme a los criterios y normas establecidas en la norma UNE-EN ISO/IEC 17020 (art. 12). Por ello puede decirse que la acreditación privada viene a ser una mera actividad reglada, de índole estrictamente técnica, y opera como presupuesto previo para obtener el posterior título administrativo que le habilite a actuar, la autorización administrativa a la que nos referiremos más adelante.

²³ La ordenanza precisa en el art. 10.3 que para su designación dichas entidades deberán presentar al Ayuntamiento la siguiente documentación:

- a) Declaración de la naturaleza jurídica, propiedad y fuentes de financiación de la entidad.
- b) Organigrama que detalle su estructura funcional, con especificación de los cometidos de cada uno de sus órganos dentro de ella.
- c) Estatutos por los que se rige la entidad.
- d) Memoria justificativa de los recursos materiales con que cuenta para desempeñar la actividad.
- e) Relación de su personal permanente, indicando titulación profesional y experiencia en el campo de la acreditación.
- f) Declaración de que ni la entidad ni su personal están incurso en las incompatibilidades que les sean de aplicación.
- g) Documentación acreditativa de los acuerdos internacionales de reconocimiento mutuo con otras entidades especializadas similares de que se disponga.
- h) Tarifas que se propone aplicar en la prestación de sus servicios.

²⁴ Acuerdo de 23 de julio de 2009 de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación como entidad de acreditación de las entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas.

Sin perjuicio de lo expuesto, la OGLUA prevé la posibilidad de que el sistema de acreditación se gestione por el propio Ayuntamiento de Madrid a través de sus órganos u organismos y de acuerdo con las adaptaciones organizativas y técnicas que en tal caso aprobara la Junta de Gobierno (art. 10.4). En este supuesto, estaríamos ante la modalidad de acreditación pública, en la que bastaría con que la entidad privada obtenga la acreditación otorgada por el propio Ayuntamiento de Madrid, no resultando necesaria la autorización administrativa posterior a la acreditación pues la intervención administrativa ya tiene lugar en el momento mismo de la acreditación, en el que se valorarán todos los requisitos exigidos en los arts. 12 y 20 de la OCLUA.

La OGLUA exige la firma de un convenio con la entidad de acreditación designada²⁵ en el que se especificarán los aspectos particulares de la relación entre ambos, y en el que deberán constar, entre otras, las siguientes cuestiones:

- Concreción de las reglas de acreditación previstas en la ordenanza²⁶.
- El régimen de responsabilidad de la entidad.
- El sistema de resolución de las reclamaciones que se formulen ante la entidad de acreditación.
- El sistema de colaboración entre ambas entidades en materia de evaluación y auditoría de las ECLU.

8.1. Acreditación

8.1.1. Requisitos para la acreditación

Respecto de los requisitos para la acreditación, el preámbulo de la OGLUA señala que las entidades colaboradoras «...deben cumplir con unos rigurosos requisitos (..) con el objeto de garantizar tanto el correcto desarrollo de sus funciones (en términos de objetividad, imparcialidad, eficacia, celeridad, transparencia, rigor técnico) como la efectividad de su responsabilidad en el caso de que incurran en los supuestos que la generan en Derecho».

La OGLUA concreta los requisitos para la acreditación en el art. 12. Para ello hace una remisión general a los requisitos exigidos por la norma UNE-EN ISO/IEC 17020, destacando los siguientes:

- Solvencia técnica, que comportará la disposición de los medios materiales y humanos necesarios, así como de la estructura organizativa que garantice su competencia según los estándares de calidad establecidos en aquella norma internacional.

²⁵ *Vid.* el convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) para la acreditación de entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas, firmado el 28 de julio de 2009.

²⁶ El Convenio de 28 de julio de 2009 incorpora un anexo en el que se desarrollan los requisitos de acreditación de las entidades colaboradoras en la gestión de las licencias de actividades en el Ayuntamiento de Madrid.

Con carácter específico, se determina la necesidad de que el personal de la entidad privada realice y supere los cursos de formación complementarios teórico-prácticos que determine el Ayuntamiento de Madrid.

— Disponer de un sistema que permita demostrar en cualquier momento su solvencia económica y financiera previéndose el control a través de auditorías externas.

— Las entidades colaboradoras serán independientes, imparciales y desarrollarán su actividad de forma objetiva. De acuerdo con esta exigencia y siguiendo los conceptos empleados por la norma UNE-EN citada, deberán cumplir con los criterios que dicha norma engloba en el denominado «Tipo A». Es decir, la entidad privada deberá demostrar una total independencia respecto a las actividades y actuaciones que van a ser objeto de sus labores de verificación y control. Así, se considerarán incompatibles a estos efectos las actividades que puedan entrar en conflicto con su independencia de juicio e integridad en el desarrollo de sus funciones de verificación y control.

— Disponer de procedimientos para el tratamiento de las reclamaciones que presenten sus clientes u otras partes en relación con sus actividades de verificación y control²⁷.

8.1.2. Denegación de la acreditación

La OGLUA prevé la posibilidad de presentar reclamaciones ante la entidad de acreditación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por ella, en los casos en los que deniegue una solicitud de acreditación (art. 13). En todo caso, las resoluciones de ENAC no son susceptibles de recurso ante el Ayuntamiento de Madrid.

8.1.3. Vigencia y coste de la acreditación

La acreditación se formalizará en un certificado en el que se hará constar su alcance y fecha de entrada en vigor. Su vigencia queda condicionada al cumplimiento permanente por la ECLU de los requisitos que la hicieron posible, así como de las obligaciones que derivan de ella, debiendo someterse a una evaluación cada cinco años como máximo (art. 14).

El coste del procedimiento de acreditación deberá abonarse por parte de la entidad privada a la entidad de acreditación (art. 15).

8.1.4. Modificación, retirada y suspensión de la acreditación

Como se ha apuntado, las ECLU tienen la obligación de mantener los requisitos que dieron lugar a la acreditación durante todo el tiempo de su vigencia, como consecuencia

²⁷ Respecto del procedimiento para la resolución de las reclamaciones, *vid.* la instrucción aprobada por el Delegado del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, referente a la acreditación de las entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas, aprobada mediante Decreto de 29 de julio de 2009.

de esto, se establece que cualquier modificación de estos requisitos deberá comunicarse a la entidad de acreditación que, en su caso, emitirá un nuevo certificado (art. 16)²⁸.

El incumplimiento de estos requisitos podrá dar lugar a la extinción o suspensión de la acreditación, previa audiencia de la ECLU, de acuerdo con las disposiciones adoptadas por la entidad de acreditación al respecto (art. 17.1). La consecuencia inmediata de la extinción y de la suspensión de la acreditación es que extingue o suspende de forma inmediata la autorización concedida por el Ayuntamiento de Madrid para actuar como ECLU (arts. 17.3, 22.1 y 23.1).

Nótese que la determinación de los incumplimientos que justifican la retirada o suspensión es competencia de la entidad de acreditación. A este respecto la OGLUA sólo exige, como se ha indicado, que la decisión se tome previa audiencia de la ECLU.

La retirada de la acreditación supone la retirada de la autorización e impide el ejercicio de las funciones públicas (arts. 17.2 y 23.1); e igualmente en el caso de la suspensión se produce la retirada de la autorización e impide el ejercicio de esas funciones durante un plazo no superior a seis meses (arts. 17.3 y 4 y 22.1).

Por todo ello, se establece que la entidad de acreditación deberá comunicar al Ayuntamiento de Madrid tanto las acreditaciones otorgadas como la modificación de sus condiciones, la retirada y la suspensión de las mismas a los efectos descritos anteriormente. En estos casos, la entidad de acreditación deberá señalar los motivos que dieron lugar a las citadas consecuencias (art. 18).

8.1.5. Responsabilidad de la entidad de acreditación

La OGLUA establece que la entidad de acreditación responderá de los daños y perjuicios causados como consecuencia del desempeño de sus funciones de acuerdo con las determinaciones establecidas en el convenio (art. 19). El convenio suscrito entre la ENAC y el Ayuntamiento de Madrid, el 28 de julio de 2009, prevé en su cláusula séptima que ENAC responderá por los daños y perjuicios causados como consecuencia

²⁸ Con carácter general, las ECLU deberán informar a ENAC de los cambios que efectúen en los requisitos de acreditación. Sin embargo, son pocos los datos cuya modificación implique la emisión de un nuevo certificado de acreditación. Entre ellos encontramos el cambio de denominación social o el de la situación jurídica de las ECLU (datos que se recogen explícitamente en el certificado).

Otras modificaciones podrán implicar la revisión de la ficha técnica que se anexa al certificado de acreditación pero que tampoco conllevan la emisión de un nuevo certificado. Por ejemplo, el cambio de domicilio social o la ampliación de la acreditación señalada en la disposición transitoria segunda de la OGLUA.

Por otra parte, también pueden darse modificaciones que no alteren los datos de la ficha técnica pero que han de ser igualmente comunicados. Es el caso del cambio de personal directivo-técnico de la ECLU, entendiéndose por tal al director técnico y a los jefes de departamento, cambio que deberá ser comunicado con el objeto de que ENAC realice las pertinentes comprobaciones sobre su capacitación técnica.

Por último, están aquellas modificaciones de la ECLU que no precisan ser comunicadas a ENAC y que se verificarán en las correspondientes auditorías de seguimiento. Por ejemplo, las modificaciones de plantilla de personal que no afecte al personal directivo técnico.

del estricto desempeño de su actividad de acreditación. Expresamente se excluye su responsabilidad respecto de daños derivados de la actuación de las entidades colaboradoras o del Ayuntamiento de Madrid.

8.2. Autorización administrativa. Registro

8.2.1. Obtención de la autorización administrativa

Como se ha explicado más arriba, una vez obtenida la acreditación, el siguiente trámite a realizar es la solicitud de la autorización administrativa del Ayuntamiento de Madrid. Esta autorización constituye el título jurídico que habilita a la entidad privada para realizar las funciones públicas de que se trate, y permite hacer efectivo el traspaso del ejercicio de dichas funciones a las entidades privadas acreditadas y autorizadas. En definitiva, una entidad acreditada pero no autorizada no puede actuar²⁹.

La finalidad de la autorización es permitir un segundo control sobre la entidad privada colaboradora, y que corresponde ejercer directamente al Ayuntamiento de Madrid. Este control tendrá por objeto comprobar que efectivamente se ha obtenido la previa acreditación, pero también trata de asegurar el cumplimiento de otros requisitos.

En este sentido, la OGLUA precisa que para la obtención de la autorización, la entidad acreditada deberá presentar su solicitud acompañada de la siguiente documentación: estatutos o normas por los que se rija; certificado de acreditación; póliza de seguros; compromiso de disponer con carácter permanente de un sistema de información compatible con el del Ayuntamiento de Madrid que permita el intercambio de información y que pueda adecuarse de forma continua a las características técnicas y funcionales que establezca el Ayuntamiento de Madrid; acreditación de contar con un procedimiento de reclamaciones; declaración de disponer de un sistema de atención al cliente suficiente, y declaración de adecuarse a la imagen corporativa establecida por el Ayuntamiento de Madrid (art. 20.3).

De estos requisitos conviene destacar ahora los que se refieren a la suscripción de la póliza de seguros³⁰ y al procedimiento de reclamaciones, pues constituyen dos piezas fundamentales del sistema de garantías de los derechos de los ciudadanos establecido en la OGLUA, como se verá más adelante.

El plazo de resolución de este procedimiento de autorización es de un mes desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación (art. 20.4).

La autorización se inscribirá de oficio en el Registro de Entidades Colaboradoras en la Gestión de Licencias Urbanísticas de Actividades, y se publicará en el *Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid*, así como en la página web del Ayuntamiento (art. 20.5).

²⁹ A. GALÁN GALÁN y C. PRIETO ROMERO, cit., p. 91.

³⁰ Vid. Acuerdo de 18 de febrero de 2010 de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid por la que se determina la cuantía del Seguro de responsabilidad Civil que han de suscribir las entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas (publicado en el *BOCM*, núm. 63, de 16 de marzo de 2010).

La vigencia de la autorización será la misma que la de la acreditación que la motivó, sin perjuicio de su suspensión o extinción en los casos contemplados en la propia OGLUA (art. 20.6).

Al igual que en el caso de la acreditación, las ECLU deberán mantener de forma permanente los requisitos que sirvieron de base para su autorización, debiendo comunicar cualquier modificación de los mismos al órgano que concedió la autorización, acompañada, en su caso, del certificado de acreditación —si éste se ha emitido nuevamente—. El órgano competente se pronunciará al respecto en el plazo de un mes, publicándose igualmente la resolución adoptada en el *Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid* y en la web municipal (art. 21).

8.2.2. Suspensión y extinción de la autorización

El cumplimiento de los requisitos exigidos para la autorización ha de mantenerse de forma permanente, de manera que su incumplimiento dará lugar a su suspensión o extinción.

La suspensión de la autorización podrá acordarse por un plazo máximo de seis meses sólo en los casos de suspensión de la acreditación y en los casos de sanción por la comisión de infracción grave (art. 22.1).

La suspensión por sanción se acordará mediante resolución del órgano municipal competente, en el plazo máximo de dos meses desde la firmeza de la sanción, con audiencia de la ECLU, cuando se aprecie que su actuación puede resultar lesiva para el interés general (art. 22.2).

En estos supuestos de suspensión, motivada por la suspensión de la acreditación o por la imposición de sanción grave, el órgano municipal competente encomendará a otra u otras ECLU la tramitación de expedientes ya iniciados sin que ello suponga un aumento de coste para los interesados (art. 22.3).

La extinción de la autorización se acordará por alguna de las siguientes causas (art. 23.1):

- a) Retirada de la acreditación como entidad colaboradora, conforme a lo explicado más arriba.
- b) Incumplimiento de los requisitos necesarios para obtener la autorización.
- c) Renuncia de la ECLU.
- d) Sanción por la comisión de infracción muy grave.

La extinción deberá acordarse por resolución del órgano competente del Ayuntamiento de Madrid, con audiencia de la ECLU, en el plazo de un mes en el caso de renuncia y de dos meses en los supuestos de incumplimiento o de sanción muy grave (art. 23.2 y 3).

La retirada de la acreditación comporta en cualquier caso, como se ha dicho, la retirada automática de la autorización (art. 17.2).

En los casos de renuncia, ésta quedará condicionada a la finalización de los expedientes cuya tramitación haya iniciado la ECLU, salvo imposibilidad debidamente justificada, en cuyo caso, el órgano competente del Ayuntamiento de Madrid encomendará la tramitación a otra u otras ECLU, lo que en todo caso hará en los demás supuestos de extinción de las autorizaciones (art. 23.5, párrafo segundo).

La extinción y la suspensión de la autorización se inscribirá en el Registro y se publicará en el *Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid* y en la página web del Ayuntamiento de Madrid (arts. 22.5 y 23.6).

La extinción y la suspensión de la autorización por algunas de las causas expresadas no darán derecho a indemnización alguna (arts. 22.6 y 23.8).

9. Obligaciones de las entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas

Una vez acreditadas, autorizadas y registradas como tales, las ECLU podrán iniciar el desarrollo de su actividad, quedando obligadas al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el art. 25 de la OGLUA.

En concreto, están obligadas a:

— Realizar las actuaciones de verificación y control y a expedir los certificados de conformidad y los informes de control periódico dentro de los plazos establecidos, de acuerdo con las condiciones formales que determine el Área de Gobierno u Organismo competente del Ayuntamiento de Madrid, cuyos protocolos técnicos e instrucciones deberán cumplir en todo momento.

— Responder de sus actuaciones que deberán llevar a cabo por sí mismas y en exclusiva, incluso en el caso de renuncia y salvo las excepciones previstas en la propia OGLUA.

— Llevar a cabo las actuaciones iniciadas por otra ECLU cuya autorización municipal haya sido suspendida o extinguida, cuando así se determine expresamente por el Ayuntamiento, y sin que ello implique aumento de costes para el interesado.

— Contar con procedimientos específicos para el tratamiento de las reclamaciones que presenten sus clientes y con un archivo de todas las actuaciones relacionadas con ellas.

— Tarifar sus actuaciones respetando el límite máximo fijado por el Ayuntamiento de Madrid de acuerdo con los precios comunicados al Área de Gobierno u organismo competente.

— Colaborar en la gestión en periodo voluntario de los tributos que deban satisfacer los titulares de las actividades y que se ingresarán directamente en la Tesorería del Ayuntamiento de Madrid.

— Garantizar la confidencialidad de la información que hayan obtenido en el desarrollo de sus funciones y cumplir con la normativa en materia de protección de datos de carácter personal.

Finalmente, la OGLUA enumera una serie de obligaciones que las ECLU deberán cumplir a fin de facilitar su control referente al registro, conservación de la documentación y a la comunicación e información.

De acuerdo con el art. 26, la obligación de registro y conservación por un periodo de siete años alcanza a toda aquella documentación que se derive de las actuaciones de las ECLU, y deberá realizarse en la forma que determine el Área de Gobierno u Organismo competente del Ayuntamiento de Madrid garantizando su constancia y autenticidad.

La obligación de comunicación e información afecta tanto a las cuestiones organizativas de la ECLU, tales como cambios en su capital social, fusiones y absorciones, como a las actuaciones desarrolladas por ellas, cuya documentación podrá requerir el Ayuntamiento en cualquier momento. Específicamente se exige que informen al Ayuntamiento de Madrid sobre la contratación de actividades de carácter especializado previamente a su inicio. A todo ello se añade una obligación de comunicación de carácter periódico en la que se incluye la necesaria remisión por parte de la entidad colaboradora al Ayuntamiento de Madrid, con carácter anual, de un informe general de sus actuaciones y de una memoria detallada de sus actividades, dirigidos a la mejora de su gestión organizativa y en la que, además, podrán incluirse las sugerencias de cambio para la mejora de la eficacia de sus actuaciones.

10. Supervisión y control de las ECLU

El Ayuntamiento de Madrid, como titular de las funciones públicas cedidas parcialmente a las ECLU, controla el correcto ejercicio de sus actuaciones, pudiendo supervisarlas en cualquier momento (art. 29.1).

Este control municipal sobre las ECLU se complementa con la supervisión que corresponde a la entidad de acreditación, que las someterá a una auditoría periódica de seguimiento —en la que podrán participar técnicos municipales³¹—, con el objetivo de comprobar el mantenimiento de los requisitos de acreditación (art. 28 en concordancia con el art. 14.2).

Con este fin los representantes del Ayuntamiento de Madrid y de la entidad de acreditación tendrán acceso a las instalaciones, oficinas y documentación relacionadas con el desempeño de las funciones de verificación y control de las ECLU (art. 29.2).

En relación con las auditorías de seguimiento, el art. 28 señala su frecuencia, el carácter —programadas o no— y determina que los resultados han de remitirse al Ayuntamiento de Madrid en el plazo máximo de un mes desde su finalización.

Por otra parte, la OGLUA establece algunas especialidades en el sistema de auditorías:

³¹ A este respecto, es preciso destacar el convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid y la ENAC el 28 de julio de 2009 que detalla, entre otras cuestiones, el sistema de colaboración entre las dos partes en materia de evaluación y auditoría de las entidades colaboradoras.

— La denominada «reevaluación» es una auditoría especial, que se realizará conforme al proceso establecido para la acreditación inicial y se efectuará cada cinco años (art. 14.1). Su finalidad es someter a una nueva evaluación a las ECLU, transcurrido el plazo máximo de cinco años desde la fecha del certificado, y se concreta en la continuidad de la acreditación en los mismos términos iniciales en que se otorgó.

— Las auditorías y control señalados en la disposición transitoria segunda, que se efectuarán con carácter específico durante el periodo de tiempo referido en esta disposición.

11. Los procedimientos de gestión de las licencias de actividades: aspectos generales

Pasamos a continuación al análisis de los procedimientos de gestión de las licencias de actividades regulados en el título III de la OGLUA. En primer lugar, destacaremos una serie de cuestiones generales referentes a esos procedimientos, y seguidamente analizaremos las especialidades referentes al procedimiento de implantación y modificación de actividades a fin de precisar el nuevo modelo de gestión establecido en la ordenanza.

Como se ha señalado en el apartado referente al régimen jurídico, la OGLUA no regula de forma completa el régimen de los procedimientos de gestión de las licencias de actividades, así las disposiciones generales de la OMTLU en esta materia son aplicables también a los nuevos procedimientos, salvo las que resulten incompatibles con las especialidades establecidas en aquélla.

Por otra parte, ha de resaltarse que una de las novedades de este nuevo sistema es que el solicitante de la licencia dirigirá su solicitud a la ECLU, la cual efectuará una previa verificación de la documentación y de la viabilidad de lo proyectado, y en el caso de ser positiva emitirá el certificado de conformidad. De este modo, en la gestión de los procedimientos regulados en la OGLUA han de diferenciarse dos fases, por un lado, la tramitación de la solicitud ante la ECLU y, por otro lado, la tramitación del procedimiento administrativo ante el órgano competente del Ayuntamiento de Madrid. No obstante, cabe señalar que en las comunicaciones previas sólo se da la tramitación ante la ECLU al no exigirse un posterior pronunciamiento municipal.

La gestión de la solicitud ante la ECLU se efectuará conforme a sus propios procedimientos respetando las instrucciones que adopte el Ayuntamiento de Madrid. Esto es, no se trata por tanto de procedimientos administrativos, sino procedimientos de gestión privada guiados en todo caso por los principios de eficacia, eficiencia, transparencia, objetividad, etc., cuyo objetivo como se ha explicado es la verificación documental y técnica de la solicitud formulada por el ciudadano.

11.1. *El nuevo esquema de procedimientos para la gestión de las licencias urbanísticas de actividades y de las comunicaciones previas*

La solicitud de licencia una vez obtenido el certificado de conformidad de la ECLU, se tramitará ante el órgano competente del Ayuntamiento de Madrid a través de procedimientos administrativos en sentido propio. Estos procedimientos se regulan en la OGLUA, sin perjuicio de las disposiciones generales contenidas en la OMTLU que serán, como se ha indicado, igualmente aplicables salvo en lo que contradigan o resulten incompatibles con el nuevo marco normativo de la OGLUA.

Hemos de recordar además que la finalidad de este nuevo sistema es agilizar las actuaciones tendentes a obtener la licencia de actividad, es decir, aunque en principio pudiera parecer que se están estableciendo trámites no existentes en la regulación contenida en la OMTLU, lo cierto es que todo el sistema pivota sobre esa finalidad como se podrá comprobar a continuación.

El diseño de los nuevos procedimientos administrativos parte del esquema procedimental establecido en la LSCM. Es decir, con base y conforme a lo establecido en esa ley, la OGLUA establece tres procedimientos administrativos de gestión de las licencias de actividad: el procedimiento ordinario común, el procedimiento ordinario abreviado y el procedimiento para la implantación o modificación de actividades. Los dos primeros coinciden tanto en su denominación como en su regulación sustancial con lo previsto en la LSCM, sin perjuicio de algunas especialidades que se destacarán más adelante. El procedimiento para la implantación o modificación de actividades es de nueva configuración y encuentra su fundamento legal en el art. 155 de la LSCM.

Por último, se regulan las «comunicaciones previas» previstas en el art. 156 de la LSCM, como simples comunicaciones al Ayuntamiento de Madrid con carácter previo al inicio de las actuaciones de que se traten. Ello a diferencia de la regulación contenida en la OMTLU en la que las actuaciones comunicadas constituyen el cuarto tipo de procedimiento administrativo de gestión de las licencias.

En definitiva, la sistematización que efectúa la OGLUA responde a dos variables en lo sustancial. Por un lado, las exigencias derivadas de la LSCM que son respetadas en todo caso; por otro lado, la necesidad de flexibilizar y simplificar el diseño procedimental aplicable, modulando y reformando el diseño contenido en la OMTLU.

Insistimos en la idea de que el inicio del procedimiento administrativo que corresponda debe ir precedido de la tramitación ante la ECLU con el objetivo de alcanzar el certificado de conformidad.

Dicha tramitación previa ante la ECLU, cuando culmina con la emisión del correspondiente certificado de conformidad, garantiza que la solicitud posterior que se presente al Ayuntamiento de Madrid vaya documentada de forma completa y ajustada a la legalidad para la ejecución de la actuación urbanística pretendida. Ello contribuirá en gran medida a que se otorgue la licencia urbanística en los plazos establecidos, pues

libera a la Administración de la importante carga burocrática y de la consecuente demora temporal que genera la verificación documental de la solicitud y de la adaptación a la legalidad de lo proyectado —revisión administrativa, notificación, comprobación de la nueva documentación, etc.—. Asimismo, se facilita la gestión de estos procedimientos al resultar innecesario o excepcional efectuar requerimientos de subsanación, y acotarse la emisión de informes a los supuestos en los que resulten imprescindibles.

Por otro lado, el nuevo diseño procedimental contenido en la OGLUA parte de la consideración conforme a la LSCM de que las actuaciones complejas que requieran de proyecto técnico de obras se tramitarán por el procedimiento ordinario. Aquellas que requieran de un proyecto distinto del proyecto técnico de obras, las que tengan especial incidencia en el medio ambiente, o se traten de actividades recreativas o espectáculos públicos se tramitarán por el procedimiento para la implantación o modificación de actividades y las que no requieran de ningún tipo de proyecto por tratarse de actuaciones «inocuas» se tramitarán como comunicación previa, con las ventajas que ello comporta.

Se atiende de esta forma a las exigencias derivadas de la Directiva de 21 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y a lo dispuesto en el nuevo art. 39 bis³² de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), en el que se establece como regla general la de justificar, conforme al principio de proporcionalidad y a las exigencias de la simplificación administrativa que respalda, la concreta técnica de intervención por la que la norma opte en cada caso.

De acuerdo con el principio de proporcionalidad y a las exigencias de simplificación administrativa que promueve, la OGLUA mantiene un control riguroso e intenso respecto de las actuaciones urbanísticas que requieren de proyecto técnico de obras, se reduce en las que no requieren este tipo de proyecto técnico, y se minimiza en el caso de actuaciones de escaso impacto urbanístico que se tratan como comunicaciones previas. Además, la actuación urbanística puede iniciarse previa obtención del certificado de conformidad y una vez presentada la solicitud al órgano competente del Ayuntamiento de Madrid, salvo en el caso del procedimiento ordinario común en el que, en atención a la relevancia de las obras, se exige la obtención de la licencia con carácter previo al inicio de la ejecución del proyecto.

La simplificación administrativa destaca particularmente en el ámbito de las comunicaciones previas, pues en estos casos el Ayuntamiento de Madrid se ve liberado de tra-

³² Artículo introducido en la LRJ-PAC por la Ley 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. El apartado primero de este precepto precisa lo siguiente:

«1. Las Administraciones públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias».

mitar y resolver los procedimientos administrativos de aproximadamente el 60 por 100 de las solicitudes que se formulan. Por otra parte, el ciudadano encuentra una garantía importante en el certificado de conformidad, y podrá iniciar las actuaciones pretendidas con la certeza de que las mismas son conformes con la legalidad aplicable.

11.2. *El certificado de conformidad*

La OGLUA define el certificado de conformidad como el «documento expedido por la entidad colaboradora por el que se acredita el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por el ordenamiento urbanístico para la realización de las actuaciones urbanísticas solicitadas» [art. 3.ºh)].

En este sentido, los arts. 38.2, 53.2 y 57 precisan que la ECLU, una vez recibida la documentación completa y realizados los trámites que correspondan, emitirá, en su caso, el certificado de conformidad «en el que se hará constar la adecuación del proyecto presentando a las normas generales, sectoriales y técnicas que sean de aplicación a la ejecución del mismo».

Por tanto, el certificado de conformidad viene a constituir la resolución positiva de la tramitación de la solicitud efectuada por la ECLU, y su objeto es acreditar que lo proyectado cumple con las exigencias derivadas de la normativa urbanística que resulte de aplicación.

Hemos visto también que el certificado de conformidad constituye un documento imprescindible que ha de acompañar a la solicitud de iniciación del procedimiento administrativo, de manera que su omisión impide la tramitación del procedimiento administrativo. Así aparece explicado de forma expresa en el preámbulo de la OGLUA cuando dice que: «...Si la entidad colaboradora no emite el certificado de conformidad, que es el instrumento mediante el cual certifica o acredita que, en su criterio técnico, el contenido de lo proyectado se ajusta al ordenamiento urbanístico, el procedimiento administrativo municipal no puede iniciarse. Constituye, por tanto, este certificado un requisito imprescindible para la tramitación del procedimiento...».

Lo cual significa, por otra parte, que si en el proceso de tramitación de la solicitud la ECLU detecta cualquier tipo de infracción de la normativa aplicable al caso concreto, requerirá al interesado su subsanación, pero no emitirá el certificado de conformidad, pues éste solo puede expedirse cuando el resultado de las funciones de verificación efectuadas por la ECLU sea positivo.

En los casos en los que el procedimiento solicitado no sea el adecuado a la actuación pretendida, o en los de infracción de la normativa aplicable, la ECLU indicará al interesado el procedimiento que corresponda o las infracciones detectadas a fin de que proceda a efectuar las modificaciones que resulten necesarias (arts. 38.3, 52.3 y 57.4).

De esta forma el certificado de conformidad permite asegurar un doble objetivo: garantizar la eficacia y celeridad en la respuesta administrativa a las solicitudes de licencias

formuladas por los ciudadanos, y reforzar el principio de seguridad jurídica en el ámbito de las licencias urbanísticas y las comunicaciones previas³³.

Como se ha explicado, el certificado de la ECLU permite que los proyectos presentados al Ayuntamiento se adecuen a la normativa aplicable, lo que supone un importante ahorro de tiempo y recursos en la adopción de la resolución administrativa, pues el Ayuntamiento sólo debe verificar la documentación de la solicitud y requerir los informes que sean preceptivos. Pero además, el certificado refuerza la seguridad jurídica tanto en los casos de comunicaciones previas, como en los de licencia provisional, pues el ciudadano podrá iniciar sus actuaciones con el respaldo de la verificación efectuada por la ECLU. En el caso de que se produzca silencio administrativo el ciudadano igualmente contará con la garantía que ofrece el haber realizado la actuación urbanística conforme a lo establecido en el certificado de conformidad.

Respecto de la eficacia de este certificado de conformidad, la disposición adicional tercera de la OGLUA precisa que tendrá una vigencia de tres meses a contar desde la fecha de su emisión por parte de la ECLU. Por tanto, transcurrida esa fecha sin haberse iniciado el procedimiento administrativo que corresponda, el interesado deberá solicitar un nuevo certificado de conformidad. Cabe puntualizar que esa disposición adicional tercera no tiene virtualidad para las comunicaciones previas, pues éstas no requieren de la posterior tramitación de un procedimiento administrativo.

Por último, la OGLUA tipifica como infracción muy grave la expedición dolosa por parte de la ECLU de certificados de conformidad que no se ajusten a la realidad de los hechos [art. 66.2. b)]; y como infracción grave la expedición negligente de certificados de conformidad que no se ajusten a la realidad de los hechos [art. 66.3.a)].

11.3. Exclusividad de la actuación de la ECLU

La ECLU que inicie una actuación deberá finalizarla bajo su responsabilidad (art. 30.1). Por tanto, una vez iniciada la actuación de que se trate a solicitud del ciudadano, no podrá intervenir otra ECLU, salvo en los casos previstos en la propia OGLUA (art. 30.1).

³³ S. MUÑOZ MACHADO, en el artículo titulado «Las regulaciones por silencio (Cambio de paradigma en la intervención administrativa en los mercados)», manifiesta que «la participación de entidades de certificación durante la fase de acceso al ejercicio de la actividad y en el control de su práctica, puede agilizar y dar seguridad al régimen de las comunicaciones y declaraciones». Cita en concreto la OGLUA y opina que estas técnicas son interesantes «en cuanto pueden ayudar a resolver con inmediatez y rápidamente los conflictos que surjan respecto de la interpretación de las normas», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 9, 2009, p. 77. El autor insiste en la necesidad de un esfuerzo normativo que establezca un régimen minucioso de los nuevos controles ex post que se avecinan con la normativa de transposición de la Directiva de servicios. En una línea parecida se expresa A. NOGUEIRA LÓPEZ, «Entidades colaboradoras con la Administración, libre prestación de servicios y régimen de control preventivo de actividades», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, 2009, pp. 77-88.

Esta exclusividad implica por una parte que la ECLU ante la cual se presenta la solicitud de tramitación de licencia, de comunicación previa, o de control periódico, tiene la obligación de tramitarla hasta la finalización bajo su propia responsabilidad. Ello ha de entenderse sin perjuicio de que el ciudadano desista de lo solicitado y así lo exprese a la ECLU de forma expresa o tácita.

La exclusividad de la actuación de la ECLU comporta una obligación de las demás entidades colaboradoras de no intervenir en las actuaciones que está conociendo la primera. Queda por ello prohibida la posibilidad de tramitación de una misma actuación urbanística ante dos o más ECLU.

No obstante, la OGLUA establece tres excepciones a las reglas apuntadas:

En primer lugar, se contempla la posibilidad de que la Junta de Gobierno en circunstancias excepcionales encomiende el ejercicio de las funciones de las ECLU a los servicios municipales.

Se trata de un supuesto de rescate o asunción por el Ayuntamiento de Madrid de las funciones externalizadas. Esta posibilidad dice la ordenanza que sólo puede producirse en circunstancias excepcionales, por ejemplo, cuando el sistema de colaboración de las entidades privadas en la gestión de las licencias funcione de forma deficiente y suponga un grave perjuicio para el interés general.

Adoptada esta decisión por la Junta de Gobierno las funciones de gestión de las licencias se residencian en el ámbito exclusivo del Ayuntamiento de Madrid, lo que trae como consecuencia que la tramitación de las solicitudes formuladas anteriormente y las que se formulen en el futuro se efectuará conforme a las disposiciones contenidas en la OMTLU (art. 30.2). Es decir, dejan de aplicarse los procedimientos contenidos en la OGLUA, pues éstos se definen sobre la base de la intervención previa de las ECLU en la tramitación de la solicitud de licencia, por tanto, al desaparecer la colaboración de éstas, los procedimientos de la OGLUA no pueden tramitarse.

La extinción de la colaboración de las ECLU motivada en circunstancias excepcionales no genera derecho a indemnización, conforme se expresa en el art. 30.2.

En segundo lugar, se permite que las ECLU puedan contratar con terceros el desarrollo de actividades de carácter especializado. Esta posibilidad también aparece configurada con carácter excepcional; así el art. 31.1 habilita a las ECLU a recurrir a la contratación con terceros para la realización de tareas de carácter especializado cuyo objeto sea una parte limitada de las actividades de verificación y control y que requieran el empleo de medios o recursos distintos de los suyos.

Es decir, la opción de contratar con terceros el desarrollo de determinadas funciones de verificación o control es admisible en el marco de las disposiciones siguientes:

— Una, que la actuación que se contrata sea de carácter especializado por requerir el empleo de medios o recursos distintos de los propios de la ECLU (art. 31.1), es decir, de los recursos necesarios para la acreditación y autorización. Por ejemplo, la contrata-

ción de análisis de ámbitos arqueológicos o paleontológicos, la comprobación efectiva de que la actuación urbanística desarrollada ha respetado los bienes arqueológicos o paleontológicos, o también el estudio de actividades en las que concurra especial complejidad técnica (aeronáutica, nuclear, química, minera, etc.).

— Dos, en todo caso, dicha actividad comprenderá sólo actividades de carácter parcial de la función de verificación y control (art. 31.1).

— Tres, la contratación será siempre excepcional y temporal (art. 31.1).

— Cuatro, la ECLU que contrata este tipo de actividades deberá garantizar que el contratista está debidamente cualificado, que cuenta con la experiencia necesaria para realizar la actividad de que se trate y reúne los requisitos de independencia exigidos a la propia ECLU para su acreditación (art. 31.1).

— Cinco, previamente al inicio de las actividades contratadas la ECLU deberá comunicarlo al Ayuntamiento de Madrid (art. 31.2).

En tercer lugar, la exclusividad del desarrollo de sus funciones cede en los casos en los que la autorización sea extinguida o suspendida, como se ha visto más arriba [arts. 22.3, 23.5 y 25.f)].

11.4. El procedimiento de licencias para la implantación o modificación de actividades

11.4.1. Fundamento legal

La configuración de este nuevo procedimiento viene determinada por las disposiciones contenidas en el art. 155 de la LSCM, sin perjuicio de las características distintivas del modelo de gestión diseñado por la OGLUA.

Este art. 155 se refiere a la intervención administrativa mediante licencia respecto de las actuaciones referentes a la implantación de usos o de modificación de los ya establecidos para el desarrollo de actividades en terrenos, edificios, construcciones o instalaciones o partes de los mismos, sin ejecución de obras de clase alguna.

De este precepto podemos destacar la precisión que hace referencia a que la actuación de implantación o modificación de los usos se efectuará sin ejecución de obras de clase alguna, no obstante, en el procedimiento para la implantación o modificación de actividades establecido en la OGLUA se faculta para efectuar obras de comunicación previa.

En este sentido, se ha interpretado que la condición del art. 155 de la LSCM opera exclusivamente para las obras definidas en los procedimientos de los arts. 153 y 154 de la mencionada ley, entendiéndose por tal aquellas obras que por su complejidad requieren de proyecto técnico para ser definidas (procedimiento ordinario común y abreviado de la OGLUA). *A sensu contrario*, las obras que no revisten las características anteriores se consideran obras de «escasa entidad» —incluidas en el anexo III.3 de la OGLUA como comunicaciones previas— y pueden ser ejecutadas como obras necesarias para la im-

plantación o modificación de las actividades objeto de este nuevo procedimiento, y en consecuencia serán autorizadas en la licencia que lo resuelva.

11.4.2. Objeto

De acuerdo con lo establecido en el art. 52 de la OGLUA, «se tramitarán mediante este procedimiento las solicitudes de licencia para la implantación, modificación o cambio de actividades, siempre que cumplan alguno de los supuestos previstos en el anexo II, sin obras o con obras de comunicaciones previas incluidas en el anexo III.3».

Nótese que este precepto destaca que una actuación urbanística consistente en la implantación, modificación o cambio de actividades será tramitada por este procedimiento cuando se corresponda con alguno de los supuestos previstos en el anexo II. Así, de acuerdo con este anexo se tramitarán por este procedimiento las actuaciones en las que se dé alguna de las siguientes condiciones:

— La implantación o cambio de actividades incluidas en el anexo II cuando *no requiera de obras o si las requiere éstas sean de comunicación previa* (anexo III.3).

— Las modificaciones de actividades del anexo II ya implantadas, cuando las variaciones que se pretendan realizar (sin obras o con obras de comunicación previa) *alteren significativamente las condiciones de repercusión ambiental, seguridad, salubridad o modifiquen sustancialmente la actividad ejercida en el local*, de conformidad con lo establecido en el art. 23 de la OMTLU referida a las modificaciones de licencias urbanísticas.

En consecuencia, no todas las actividades e instalaciones relacionadas en dicho anexo se tramitarán por este procedimiento, sino sólo las que reúnan esas condiciones, por ello quedan fuera de su objeto:

— La implantación, modificación o cambio de actividades y sus instalaciones del anexo II *cuando requieran de proyecto de obras*, pues en estos casos las solicitudes de licencia se tramitarán por el procedimiento ordinario.

En estos casos, son las obras asociadas a la actividad o a las instalaciones las que determinan el procedimiento a seguir.

— La modificación de la actividad del anexo II ya implantada cuyas variaciones *no alteren las condiciones establecidas en el art. 23 de la OMTLU* y, en consecuencia, no implique una modificación de licencia, se tramitará como comunicación previa.

Dicho de otro modo, las actuaciones que se han incluido en el procedimiento de implantación o modificación de actividades son aquellas que por conllevar cierta repercusión en el entorno urbanístico, medioambiente o seguridad de las personas y bienes³⁴,

³⁴ Ejemplos:

1) Incidencia en materia de seguridad:

— La instalación de una segunda salida de emergencia; instalación de un sistema de control de humos, etc. (anexo II.5).

no pueden tramitarse como comunicaciones previas, pues exigen un control previo por parte de la Administración. No obstante, por tratarse de actuaciones que no requieren de proyecto técnico de obras quedan fuera del objeto del procedimiento ordinario.

Por último, ha de destacarse que la incidencia o repercusión arriba mencionada exige que la actuación tenga que describirse en la correspondiente documentación técnica³⁵ comprensiva de la actividad y de sus instalaciones, suscrita por técnico competente y visada por el colegio oficial correspondiente.

11.4.3. Tramitación ante la ECLU

La OGLUA regula en sus arts. 53 y ss., las reglas de tramitación de este procedimiento. No obstante, dicha tramitación general es susceptible de concreción mediante las correspondientes instrucciones, criterios interpretativos y los protocolos técnicos que establezca el Ayuntamiento de Madrid, de acuerdo con el art. 25.c) en concordancia con el apartado 1 de la disposición final primera de la ordenanza.

En aplicación de ello, y al objeto de ordenar con carácter homogéneo la gestión de las ECLU en la tramitación de las licencias para la implantación y modificación de actividades, el Delegado del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública ha aprobado, mediante Decreto de 29 de julio de 2009, la Instrucción para la acreditación de las ECLU, que contiene determinaciones de obligado cumplimiento por parte de las entidades colaboradoras en sus propios procedimientos de gestión de la solicitud.

El art. 53 de la OGLUA establece que el titular de la actividad deberá presentar a la ECLU todos los documentos que, de acuerdo con el anexo I, son exigibles en este

— Las actividades comerciales en las que esté previsto la utilización de carros para transporte de productos y/o baterías de cajas de cobro (anexo II.3).

— Que la actividad precise plan de autoprotección (anexo II.6).

2) Incidencia en materia medioambiental:

Que la actividad esté sujeta a la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de Actividades de la Comunidad de Madrid, a control integrado de la contaminación conforme a la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, o a la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, así como todas aquellas que estén sometidas a determinaciones medioambientales de acuerdo con la normativa sectorial correspondiente o por la normativa específica medioambiental (anexo II.2).

3) Incidencia urbanística, en materia medioambiental y de seguridad:

Que la actividad esté incluida en el Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones (anexo II.1).

³⁵ Documento técnico comprensivo de la actividad y de sus instalaciones, suscrito por técnico competente, visado por el colegio oficial correspondiente, y/o otros proyectos técnicos exigidos por la legislación sectorial de aplicación, referidos a materias o aspectos de control municipal.

Cuando sea necesario justificar las condiciones de seguridad en caso de incendios, se incorporarán los contenidos o la información técnica precisa, conforme a la Norma UNE 157653 «Criterios generales para la elaboración de proyectos de protección contra incendios en edificios y establecimientos» o norma que la sustituya (anexo I 2.1.2).

procedimiento. Conforme a lo establecido en el punto 3.1.2 de la Instrucción, la ECLU sólo iniciará la tramitación cuando haya comprobado que el interesado ha abonado en su totalidad el precio que corresponda.

En este momento podrá comenzar la tramitación por parte de la ECLU para la emisión del certificado de conformidad y que se iniciará con la valoración de la documentación.

De acuerdo con lo previsto en el punto 3.2.1 de la Instrucción, la valoración inicial consistirá en comprobar que el interesado ha presentado la documentación completa para realizar la actuación urbanística pretendida, así como en efectuar un análisis preliminar de aquélla.

En esta fase de valoración inicial de la documentación, la ECLU puede constatar las siguientes situaciones:

— Una, que el interesado haya presentado la documentación completa, en cuyo caso se inicia el cómputo de los quince días para la emisión del certificado de conformidad. Esta circunstancia deberá comunicarse tanto al interesado como al Ayuntamiento de Madrid.

— Dos, que el interesado no haya presentado la documentación completa, en cuyo caso, la ECLU realizará los requerimientos de subsanación que fueran necesarios a fin de que el interesado complete la documentación. El inicio del cómputo del plazo máximo de quince días hábiles para emitir el certificado de conformidad se producirá cuando se haya presentado la documentación requerida.

No obstante, la ECLU podrá de forma potestativa, conforme a lo establecido en el apartado 3.2.5 de la Instrucción, establecer un plazo máximo a efectos de subsanación de la documentación, transcurrido el cual, podrá entender que el interesado desiste de su solicitud de certificado de conformidad, y proceder al archivo de las actuaciones lo que deberá notificarle, indicándole la posibilidad de manifestar su disconformidad con este extremo mediante la correspondiente reclamación. El archivo de las actuaciones será también comunicado al Ayuntamiento de Madrid.

— Tres, que se detectase de forma evidente que la actuación pretendida no está incluida entre las previstas para ser tramitadas mediante el procedimiento de licencias para la implantación o modificación de actividades. En este caso, la ECLU lo comunicará a su cliente indicándole el procedimiento a seguir (punto 3.2.2 de la Instrucción), así como su coste, pudiendo continuar las actuaciones previo consentimiento del interesado. En este caso, la ECLU requerirá al interesado la documentación que proceda y efectuará la liquidación de las tarifas conforme al nuevo procedimiento.

— Cuatro, que se apreciase que la actuación pretendida es manifiestamente contraria al ordenamiento urbanístico. En este caso, cuando se trate de una contradicción que puede ser subsanada, la ECLU indicará al interesado las modificaciones que fueran necesarias para adecuar su actuación al ordenamiento urbanístico. Cuando la contradicción o ilegalidad manifiesta no fuera susceptible de ser corregida mediante las correspondientes

modificaciones, la ECLU lo indicará al interesado comunicándole que no se emitirá el correspondiente certificado de conformidad (punto 3.2.3 de la Instrucción).

Como se ha dicho, en el caso de que el ciudadano haya presentado la documentación completa exigida y la ECLU no hubiera apreciado ninguna de las circunstancias descritas anteriormente en su valoración inicial, se iniciará el cómputo del plazo máximo de quince días hábiles para que la ECLU desarrolle sus funciones de verificación del cumplimiento de la legalidad urbanística y emita, en su caso, el certificado de conformidad.

En esta fase de verificación del cumplimiento de la legalidad urbanística (punto 3.3 de la Instrucción) la ECLU puede apreciar la concurrencia de algunas de las situaciones anteriormente descritas cuando, por no resultar evidentes, no se hubieran apreciado en la valoración inicial de la documentación. Así, podrá constatar:

— Una, que la actuación pretendida no esté incluida entre las previstas para ser tramitadas por el procedimiento de licencias para la implantación o modificación de actividades, en este caso, la ECLU comunicará al interesado la tramitación a seguir. Esta circunstancia será igualmente comunicada al Ayuntamiento de Madrid.

— Dos, que la actuación pretendida resultara contraria a la normativa urbanística.

Concretamente, la infracción de la normativa urbanística puede plantear las siguientes posibilidades:

a) Que la actuación pretendida sea contraria al ordenamiento urbanístico sin que resulte posible introducir las correspondientes modificaciones para su adecuación a la legalidad, es decir, que se trate de una infracción no subsanable, por ejemplo, cuando el uso proyectado no sea el permitido por la norma. En este caso, la ECLU deberá señalarlo al interesado y le comunicará que no se emitirá el correspondiente certificado de conformidad. Dicha circunstancia será igualmente comunicada al Ayuntamiento (punto 3.3.4 de la Instrucción).

b) Que la inadecuación al ordenamiento pueda ser subsanada mediante las correspondientes modificaciones. La ECLU señalará al interesado las modificaciones concretas que estime necesario realizar para la adaptación de lo proyectado a la normativa que resulte de aplicación, y le advertirá que la no adopción de dichas medidas impedirá la emisión del certificado de conformidad. Dicha circunstancia se comunicará igualmente al Ayuntamiento de Madrid (punto 3.3.4 de la Instrucción).

Cabe entender que en la fase de verificación de la legalidad urbanística, las modificaciones técnicas propuestas por la ECLU han de incorporarse por el interesado en el plazo de emisión del certificado de conformidad.

En el caso de que el interesado presente las correcciones propuestas una vez transcurrido el plazo para la emisión del certificado de conformidad, parece razonable entender, con el objetivo de evitar el inicio de un nuevo procedimiento y el pago de las correspondientes tarifas, que la ECLU puede aceptar la nueva documentación presentada y emitir el certificado de conformidad. Quedarían exceptuados de esta posibilidad aquellos casos

en los que por el tiempo transcurrido u otras circunstancias se entienda que la propuesta debe ser objeto de una nueva valoración documental y técnica. En todo caso, la ECLU deberá hacer constar las circunstancias que han motivado la emisión del certificado de conformidad fuera del plazo, a los efectos del control y supervisión de su actuación por parte de ENAC y del Ayuntamiento de Madrid.

Especial atención merecen las actuaciones incluidas en el ámbito de aplicación de este procedimiento y que se refieren a actividades que, a su vez, han de ser objeto de evaluación ambiental. A ello se refiere el art. 54 de la OGLUA que se remite a las disposiciones contenidas en el art. 40. Así, en aquellos casos en los que el destino de las obras sea implantar, cambiar o modificar una actividad sometida a evaluación ambiental, la documentación especificada en el anexo I deberá acompañarse de una memoria ambiental, memoria-resumen o estudio de impacto ambiental, a fin de que la ECLU proceda a su verificación junto con el resto de documentos.

Esta verificación de legalidad puede dar lugar a que la ECLU considere preciso subsanar las deficiencias observadas en la memoria ambiental, memoria-resumen o estudio de impacto ambiental, lo cual se comunicará al interesado para que proceda a su corrección como requisito previo para la emisión del certificado de conformidad (art. 40.2 de la OGLUA y punto 3.3.6 de la Instrucción).

En el caso de que en la fase de verificación del cumplimiento de la legalidad urbanística, la ECLU constate la adecuación de la actuación pretendida a las normas generales, sectoriales y técnicas que sean aplicables a la actuación pretendida, emitirá el correspondiente certificado de conformidad en el que habrán de indicarse las condiciones medioambientales con arreglo a las cuales podrá desarrollarse la actividad (art. 54 en relación con el art. 40.2). El certificado, junto con la documentación debidamente diligenciada con su número, se entregará al interesado a fin de que pueda tramitar su solicitud de licencia urbanística ante el Ayuntamiento de Madrid.

Como se ha señalado, la disposición adicional tercera establece que el certificado de conformidad tendrá una vigencia de tres meses. Una vez transcurrido ese plazo sin que el interesado lo presente ante el Ayuntamiento junto con la solicitud de licencia y el resto de documentación exigible, perderá su validez (punto 3.4.5).

11.4.4. Tramitación del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo de tramitación de la licencia se inicia con la entrada en el registro del órgano competente para otorgar la licencia, de la solicitud acompañada de la documentación completa referida en el anexo I de la OGLUA y entre la que se incluye el certificado de conformidad emitido por la ECLU (art. 53.4).

Como característica destacada de este procedimiento prevista en el art. 155 de la LSCM, cabe resaltar el hecho de que la presentación ante el órgano municipal comportará automáticamente la autorización provisional para la implantación, modificación o

cambio de la actividad y su ejercicio así como para la ejecución de las obras necesarias para ello. Esta regla general se excepciona en el caso de actuaciones sometidas a evaluación ambiental o que requieran la obtención de la licencia de funcionamiento prevista en la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (LEPAR), en el sentido que más adelante analizaremos (art. 53.4).

A) Iniciación

El procedimiento administrativo se iniciará una vez obtenido el certificado de conformidad, y siempre que no hayan transcurrido tres meses desde su emisión (art. 53 en relación con la disposición adicional tercera).

La solicitud irá acompañada del certificado de conformidad y de la documentación exigida en el anexo I de la OGLUA, que ya fueron objeto de presentación ante la ECLU y de verificación por ésta. Por ello, se exige que «cada uno de los documentos que acompañen a la solicitud deberán presentarse debidamente diligenciados por la entidad colaboradora con el número del certificado de conformidad correspondiente» (art. 53.4).

La OGLUA precisa que la solicitud puede presentarse en los registros municipales o bien por cualquiera de los medios establecidos en el art. 38 de la LRJ-PAC, no obstante, el procedimiento administrativo se entenderá iniciado una vez tenga entrada la documentación completa reseñada, en el registro del órgano competente para otorgar la licencia urbanística (art. 53.4, segundo párrafo).

B) Instrucción

a) *Requerimiento de subsanación*

La OGLUA precisa que en cualquier momento anterior a la propuesta de resolución se podrá realizar un requerimiento de subsanación de deficiencias y, en su caso, de mejora de la solicitud que interrumpirá el plazo máximo de resolución (art. 53.5, segundo párrafo).

Esta previsión trae causa de lo dispuesto en el art. 154.4.º de la LSCM, en el que se señala que: «El Ayuntamiento sólo podrá formular a la solicitud un único requerimiento de subsanación de deficiencias y, en su caso, mejora de la solicitud, que deberá notificarse dentro del mes siguiente a la presentación de aquélla».

En relación con esto, ha de destacarse en primer lugar que este requerimiento de subsanación tendrá carácter excepcional, pues conforme al esquema de participación de las ECLU y las funciones de verificación documental y técnica que les corresponden, se entiende que la solicitud de licencia no debería ser objeto subsanación documental o técnica por parte del Ayuntamiento. No obstante, la OGLUA contempla esta previsión

con el objetivo de poder subsanar aquellas solicitudes en las que haya podido darse algún error por parte de la ECLU, y sin perjuicio de la responsabilidad de ésta.

En segundo lugar, conforme a lo establecido en el art. 42.5.a) de la LRJ-PAC, el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender «cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el transcurso del plazo concedido...».

b) *Informes técnicos preceptivos y el informe jurídico*

Iniciado el procedimiento conforme a lo expuesto más arriba, en el plazo de los cinco días siguientes se solicitarán los informes preceptivos de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional segunda de la OGLUA (art. 53.5, párrafo primero).

Esta disposición concreta que «a los efectos previstos en esta ordenanza, son preceptivos los informes así establecidos por una norma con rango de ley, o cuando así lo exija una disposición estatal o autonómica, y los previstos en las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 17 de abril de 1997».

De este modo, serán preceptivos, por ejemplo, los informes exigidos por la legislación de medio ambiente, o el informe de la Comisión de Patrimonio Histórico Artístico del Ayuntamiento de Madrid de acuerdo con lo previsto en las normas urbanísticas.

Asimismo, indica la disposición adicional segunda, que serán también preceptivos los informes que deba emitir el órgano municipal competente en materia de protección contra incendios; es decir, si bien este informe no viene exigido por ninguna norma con rango de ley ni en las demás disposiciones estatales o autonómicas, la OGLUA ha optado por darle la consideración de informe preceptivo para las actividades incluidas en su anexo V³⁶.

³⁶ ANEXO V. CATÁLOGO DE ACTIVIDADES SUJETAS A INFORME PRECEPTIVO EN MATERIA DE PROTECCIÓN CONTRA INCENDIOS

1. Dotacional salud.
 - 1.1. En todos los casos en que se prestan cuidados médicos en régimen de hospitalización y/o cuidados intensivos o quirúrgicos.
 - 1.2. Los de superficie construida mayor de 2.500 metros cuadrados cuando no exista hospitalización.
2. Dotacional cultural con ocupación mayor de 500 personas.
3. Dotacional educativo.
 - 3.1. Todos los centros docentes de enseñanza reglada en los niveles infantiles con más de 500 metros cuadrados de superficie docente (aulario) construida.
 - 3.2. Todos los centros docentes destinados a personas discapacitadas físicas o psíquicas o a otras personas que no puedan realizar una evacuación por sus propios medios.
 - 3.3. Resto de centros docentes que tengan una superficie construida superior a 2.000 metros cuadrados.
4. Dotacional garaje-aparcamiento.

En definitiva, en los casos de proyectos técnicos de obras que puedan tener incidencia en el ámbito del medioambiente, del patrimonio histórico y de la seguridad de las personas y los bienes, se emitirán con carácter preceptivo los informes indicados, sin perjuicio de los demás que se establezca en la legislación estatal y autonómica. *A sensu contrario*, cuando el proyecto no tenga incidencia en esos ámbitos no se solicitarán dichos informes, sin perjuicio de los que el órgano competente para la tramitación de la solicitud estime conveniente recabar atendiendo a las características singulares de cada proyecto (art. 82 de la LRJ-PAC).

Respecto del plazo para la emisión de esos informes preceptivos, el art. 53.5 de la OGLUA determina que el plazo para su emisión es de cinco días, salvo cuando la legislación sectorial establezca un plazo diferente, rigiéndose en todo lo demás por lo dispuesto en la LRJ-PAC. En este sentido, ha de recordarse que el plazo de emisión del informe municipal ambiental es de cuatro meses (art. 40.4), y de quince días para el caso del informe del órgano competente en materia de protección contra incendios (disposición adicional segunda).

Una vez emitidos los informes técnicos que correspondan, se procederá a la redacción del informe jurídico que contendrá la propuesta de resolución a la vista del proyecto y del certificado de conformidad emitido por la ECLU (art. 53.5, párrafo primero *in fine*).

De este modo, los informes referidos vendrán a conformar, en su caso, el criterio técnico y jurídico de los servicios municipales respecto del proyecto sometido a licencia, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 157.2 de la LSCM. Ciertamente cuando la actuación proyectada tenga escaso impacto en el ámbito urbanístico y el órgano competente

-
- 4.1. Robotizados, semirrobotizados o similares, etcétera.
 - 4.2. Garajes con más de 10 metros de altura de evacuación ascendente.
 - 4.3. Garajes con más de 6.000 metros cuadrados de superficie construida.
 - 5. Terciario recreativo.
 - 5.1. Espectáculos:
 - 5.1.1. Teatros, cines, salas de conciertos, circos y recintos deportivos cerrados, en todos los casos.
 - 5.1.2. Recintos al aire libre con ocupación mayor de 10.000 personas.
 - 5.2. Uso reunión:
 - 5.2.1. Discotecas, disco-pub o similares con ocupación mayor de 300 personas o mayor de 100 personas bajo rasante.
 - 5.3. Establecimientos consumo bebidas y comidas con ocupación mayor de 400 personas.
 - 6. Terciario oficinas.
 - 6.1. Oficina con atención al público con superficie construida mayor de 2.000 metros cuadrados.
 - 6.2. Oficina privada con superficie construida mayor de 10.000 metros cuadrados.
 - 6.3. Resto de centros docentes cuando tengan una superficie construida mayor de 2.500 metros cuadrados.
 - 7. Terciario hospedaje.
 - 7.1. Todos los locales destinados a personas discapacitadas físicas o psíquicas o a otras personas que no puedan realizar una evacuación por sus propios medios.
 - 7.2. Resto de locales cuando tengan una ocupación superior a 125 personas.
 - 8. Terciario comercial con una superficie construida con más de 2.500 metros cuadrados.

para la resolución de la solicitud de la licencia no estime necesario recabar ningún informe adicional al amparo del art. 82 de la LRJ-PAC, la valoración técnica municipal se entiende contenida en el criterio técnico expresado por la ECLU en el certificado de conformidad, de acuerdo con el cual se elaborará el informe jurídico y la propuesta de resolución.

Por último, conviene destacar que los informes preceptivos pueden ostentar además la condición de «determinantes para la resolución del procedimiento», en cuyo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 83.3 de la LRJ-PAC, «se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos». La precisión en cada caso de los informes que ostentan la condición de determinantes para la resolución del procedimiento, y en consecuencia permita interrumpir el cómputo del plazo, corresponde al órgano competente para adoptar la resolución del procedimiento administrativo.

c) Plazo de resolución y silencio administrativo

La OGLUA establece un plazo de un mes para resolver sobre la solicitud. Este plazo se computará, con carácter general, a partir del inicio del procedimiento administrativo. No obstante, su cómputo presenta especialidades en el caso de las actividades sometidas a evaluación ambiental o incluidas en el ámbito de aplicación de la LEPAR, como se señalará más adelante. En cualquier caso, podrá interrumpirse en los casos previstos en la legislación general de procedimiento administrativo y en la propia OGLUA como ya se ha señalado más arriba.

El transcurso del plazo previsto para resolver determinará que la licencia se entienda otorgada por silencio administrativo, sin perjuicio de lo establecido en el art. 8 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (art. 56.1).

De esta forma, la OGLUA se limita a precisar respecto del silencio administrativo la regla que con carácter general se establece en el art. 8.1. *b*) del Real Decreto Legislativo (TRLR) 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, conforme a la cual: «En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística». Ésta es, por otra parte, una regla sobre el silencio administrativo propia del ámbito urbanístico, que se ha venido recogiendo en todas las leyes estatales sobre suelo y ordenación urbana desde el año 1956 y, entre otras, en el ya derogado texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Dicho artículo tiene carácter básico, según la disposición final primera del citado texto refundido, y así lo ha declarado el TS en su sentencia de 28 de enero de 2009, en la que resolviendo un recurso de casación en interés de ley, establece como doctrina legal que «el art. 242.6 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y el art. 8.1. *b*),

último párrafo, del Texto Refundido de la Ley de suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, son normas con rango de leyes básicas estatales, en cuya virtud y conforme a lo dispuesto en el precepto estatal, también básico, contenido en el art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por Ley 4/1999, de 13 de enero, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística».

En cualquier caso, cabe señalar que al configurar la ordenanza el certificado de conformidad emitido por la ECLU como un documento indispensable de carácter procesal que asegura la veracidad de un hecho (la adecuación de la actuación pretendida al ordenamiento jurídico), se convierte en un instrumento importante para la efectividad del silencio positivo en la tramitación administrativa de las licencias urbanísticas, ya que proporciona una mayor garantía de que la actuación pretendida es conforme con el ordenamiento urbanístico.

d) *Actividades sometidas a evaluación ambiental*

En relación con las actividades sometidas a evaluación ambiental, el procedimiento de licencias para la implantación o modificación de actividades presenta las particularidades siguientes:

— No les será de aplicación la autorización provisional para implantar, modificar o cambiar la actividad y ejercerla.

— El plazo para resolver sobre la licencia se suspenderá por el plazo máximo de cuatro meses³⁷ previsto para la emisión del informe ambiental de actividades en la Ordenanza sobre Evaluación Ambiental de Actividades de 27 de enero de 2005 (OEAA). En este caso, según lo establecido en su art. 11, corresponderá al órgano sustantivo someter la solicitud de licencia al trámite de información pública durante un plazo de veinte días. El expediente, junto con copia del proyecto técnico y el resultado de la información pública, se remitirá al órgano ambiental municipal para que emita el informe.

En el caso de actividades sometidas a declaración de impacto ambiental conforme a la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, se remitirá la solicitud con el resto de documentación exigible, al órgano ambiental de la Comunidad de Madrid, quedando suspendido el procedimiento por el tiempo previsto para su expedición. Es decir, por un máximo de cinco o nueve meses según se trate del procedimiento de evaluación de impacto ambiental abreviado u ordinario.

³⁷ De acuerdo con el art. 17 de la OEAA, el plazo para la emisión del informe de evaluación ambiental será de cuatro meses, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud con la documentación preceptiva. Entendemos que esa fecha es la de inicio del procedimiento administrativo de tramitación de licencia, en el que se integra el de evaluación ambiental según el art. 6 de la OEAA. Por tanto, el trámite de información pública se realizaría dentro de esos cuatro meses, dado que, tras la modificación de la OMTLU operada por la OGLUA, dicho trámite no suspende el procedimiento.

Una vez obtenido el informe ambiental de actividades o la declaración de impacto ambiental favorables, podrá iniciarse la ejecución de las obras o instalaciones que, en su caso, fueran precisas, si bien no podrá iniciarse el funcionamiento de la actividad, dado que requiere de una comprobación previa a su puesta en funcionamiento por parte de los servicios municipales conforme a lo establecido en el art. 21 de la OEAA³⁸. El art. 55 de la OGLUA determina que los servicios municipales llevarán a cabo esta inspección previa con el objeto de comprobar el cumplimiento de las normas medioambientales, de salubridad, urbanísticas y de seguridad.

La comprobación se llevará a cabo a instancia del titular de la actividad, y será esa solicitud la que determine el inicio del cómputo del plazo de un mes para resolver sobre la licencia. Esto constituye una excepción a la regla general conforme a la cual ese plazo se inicia con la presentación de la solicitud junto con la documentación completa en el registro del órgano competente para otorgar la licencia.

De acuerdo con el art. 55 de la OGLUA, si practicada la inspección, se constata un incumplimiento, podrá requerirse al interesado para que subsane los reparos en el plazo de quince días durante los que se interrumpirá el plazo de resolución. El incumplimiento de ese requerimiento bastará para denegar la licencia urbanística para la implantación o modificación de actividades.

— La tercera especialidad del procedimiento previsto para este tipo de actividades la constituye el sentido negativo del silencio en el caso de que no se emita el informe ambiental o la declaración de impacto ambiental. En estos casos, se entenderá que son desfavorables y, en consecuencia, la licencia no puede otorgarse, como se ha explicado anteriormente.

e) *Actividades recreativas y de espectáculos públicos*

Las solicitudes de licencia para la implantación o modificación de actividades sometidas a la LEPAR, por su parte, presentan como especialidad reseñable el que la autorización provisional a que hace referencia el art. 53.4 de la OGLUA, en principio habilitará para la realización de las obras o instalaciones pero no para la puesta en funcionamiento de la actividad. Esto se debe a la necesidad de efectuar una comprobación previa por parte de los servicios municipales, en este caso exigida por el art. 8 de la LEPAR, con carácter previo a la obtención de la licencia de funcionamiento prevista en la propia ley. La solicitud de esta comprobación previa determina igualmente el inicio del cómputo del plazo para resolver.

A tal efecto, el art. 55 de la OGLUA establece la obligación de llevar a cabo una comprobación inicial por los servicios municipales de las actividades sometidas al ám-

³⁸ «Art. 21 de la OEAA. *Actos de comprobación.*

Las actividades e instalaciones objeto de evaluación ambiental de actividades [...] serán objeto de comprobación por parte de los servicios municipales, previamente a su puesta en funcionamiento, de conformidad con lo que establezca la normativa municipal en materia de tramitación de licencias».

bito de aplicación de la LEPAR, con el objeto de comprobar el cumplimiento de los extremos antes mencionados, con carácter previo a su inicio y funcionamiento.

Como se ha señalado, los servicios municipales podrán efectuar un requerimiento de subsanación que interrumpirá el plazo para resolver. El incumplimiento de los reparos detectados podrá dar lugar a que se deniegue la licencia de funcionamiento prevista en el art. 8 de la LEPAR.

Esta licencia de funcionamiento se concederá en el mismo acto que la licencia para la implantación o modificación de actividades por lo que, de acuerdo con el art. 55.2 de la OGLUA, la documentación establecida en el anexo I para este procedimiento deberá ser completada con la que prevén la LEPAR y sus normas de desarrollo³⁹.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALMENÓS ÁLAMOS, J.: *La inspección urbanística: concepto y régimen jurídico*, Barcelona, Cedecs Editorial, 1999.
- CANALS I AMETLLER, D.: *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Granada, Comares, 2003.
- GALÁN GALÁN, A., y PRIETO ROMERO, C.: «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», *Anuario de Derecho Municipal*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, 2008, pp. 63-104.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «Las regulaciones por silencio (Cambio de paradigma en la intervención administrativa en los mercados)», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 9, 2009.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «Entidades colaboradoras con la Administración, libre prestación de servicios y régimen de control preventivo de actividades», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, 2009, pp. 77-88.
- PADRÓS REIG, C.: «La articulación del concepto de «colaboración» desde el punto de vista del ordenamiento administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 142, 2009, pp. 282-283.

³⁹ El art. 6 de la LEPAR señala que los locales y establecimientos incluidos en su ámbito de aplicación deberán tener suscrito un contrato de seguro que cubra los riesgos de incendio del local y de responsabilidad civil por daños concurrentes y a terceros derivados de las condiciones del local, de sus instalaciones y servicios, así como de la actividad desarrollada y del personal que preste sus servicios en el mismo. Igualmente deberán contar con un plan de emergencia según las normas de autoprotección en vigor.

Asimismo, el art. 8 de la LEPAR dispone que: «4. En la licencia de funcionamiento se harán constar entre otros datos y, en todo caso: el nombre, denominación, razón social y domicilio de los titulares, el emplazamiento y denominación, aforo máximo permitido y la actividad o espectáculo a que se vaya a dedicar la actividad conforme al catálogo».

