

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

La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. Aspectos urbanísticos y entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM)

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

51 Regap

Regap



ESTUDIOS

ALFONSO MARNOTES GONZÁLEZ

Técnico de Administración local

Funcionario do Corpo Superior da Xunta de Galicia (España)

jose.alfonso.marnotes.gonzalez@xunta.gal

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

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

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

Resumen: La Comunidad Autónoma de Galicia ha realizado una profunda revisión del sistema de intervención administrativa en la ejecución de obras y en la apertura de establecimientos, y, para ello, ha establecido una regulación integral del ejercicio de todas las actividades tanto inocuas como clasificadas y de los espectáculos públicos y activi-

dades recreativas mediante la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y la competitividad económica de Galicia. De esta manera se elimina una regulación dispersa, confusa y en ocasiones contradictoria, y se somete el ejercicio de actividades y la realización de obras a un sistema de intervención único basado en la supresión de la licencia y la generalización de la comunicación previa para su ejercicio. La reforma prevé la intervención de entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM) como entidades colaboradoras de la Administración para la verificación y control de conformidad con la normativa sectorial y municipal.

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

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

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

Sumario: 1 Introducción. 2 A Directiva de servizos e o seu impacto no ámbito urbanístico. 2.1 As liberdades comunitarias: liberdade de establecemento e de prestación de servizos. 2.2 A autorización administrativa previa. 2.3 Razóns imperiosas de interese xeral. 2.4 Recoñecemento do silencio positivo. 2.5 A recepción no dereito interno da Directiva de servizos. 2.5.1 Normativa estatal de transposición. 2.5.2 Medidas alternativas á autorización: comunicación previa e declaración responsable. 2.5.3 A normativa de adaptación da Comunidade Autónoma de Galicia. 3 A intervención administrativa para o exercicio de actividades en Galicia. 3.1 Cuestións previas. 3.2 A comunicación previa de apertura na Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia. 3.3 Efectos da comunicación previa. 4 A avaliación ambiental das actividades. 4.1 Procedemento. 4.2 Resolución. 4.3 Efectos. 5 Espectáculos públicos e actividades recreativas. 5.1 Supostos de espectáculos públicos e actividades recreativas con licenza previa. 5.1.1 Procedemento. 5.2 Vixencia e extinción das licenzas. 5.3 Revogación e caducidade. 6 Réxime sancionador. 6.1 Infraccións e sancións. 6.1.1 Moi graves. 6.1.2 Graves. 6.1.3 Infraccións leves. 6.1.4 Responsables. 7 As formas de intervención no ámbito urbanístico na normativa de Galicia. 7.1 A situación anterior á lei e a súa reforma. 7.2 A comunicación previa urbanística. 7.2.1 Prazo e procedemento. 7.2.2 Efectos. 7.3 Pluralidade de actuacións e responsabilidade. 7.4 Exención de licenza. 7.5 Control posterior. 8 As entidades colaboradoras da Administración. 9 Concepto e caracterización 9.1. Entidades privadas. 9.2 Colaboración coa Administración. 9.2.1 Contido da colaboración. 9.2.2 O problema do exercicio de funcións públicas. 9.2.3 A autonomía local e a atribución de funcións públicas polas entidades locais. 9.3 Principios da actuación das entidades colaboradoras. 9.4 Habilitación ou autorización de entidades. 10 Control e responsabilidade da súa actividade. 11 As entidades de control e conformidade municipal (ECCOM). 11.1 A regulación das entidades de certificación de conformidade municipal. 11.2 Infraccións e sancións. 11.2.1 Moi graves. 11.2.2 Graves. 11.2.3 Infraccións leves. 11.2.4 Responsables. 12 Conclusións. 13 Addenda. 14 Bibliografía.

1 Introducción

Foi tradicional no dereito español o sistema de autorización administrativa previa ao exercicio de actividades, á prestación de servizos ou á realización de instalacións. O control formal previo é o modelo sobre o que se constrúe o sistema de intervención administrativa, e así é aceptado comunmente e asumido polo cidadán e a Administración. Toda actividade económica está sometida ao control previo da Administración pública e na maior parte das actividades económicas o control previo é múltiple e a actividade precisa de diversas autorizacións sucesivas e concatenadas de maneira que unhas son requisito previo, a súa vez, doutras.

Fronte a ese modelo, a importancia das liberdades comunitarias na Unión Europea, presentes xa nos tratados constitutivos para a creación dun mercado interior, levou á necesidade de

ditar normas de dereito derivado que eliminasen trabas e obstáculos que poidan existir nos Estados membros para facilitar o seu libre exercicio. Aseguradas xa durante a década dos anos noventa do século anterior a libre circulación de capitais, de persoas e de mercadorías, a plena aplicación da liberdade de circulación de servizos facía necesaria a eliminación de múltiples trabas e obstáculos mediante un proceso no que a xurisprudencia comunitaria foi clave e que culminou coa Directiva 2006/123/CE, do Parlamento e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior.

A adopción da directiva hai que enmarcala dentro dun proceso máis amplo de evolución dunha actividade de policía administrativa á regulación que implica unha modificación da cultura administrativa, un verdadeiro cambio de paradigma que non se basea na desregulación ou na eliminación da intervención administrativa –que produciría un desequilibrio inasumible entre a economía e a orde social– senón na utilización de distintas técnicas de control, resultado, por outra parte, da lóxica evolución do sistema nunha sociedade enormemente desenvolvida, profesionalizada e tecnificada. O que finalmente se produce é o traslado da responsabilidade sobre o inicio da actividade ao emprendedor e resérvase o control sobre o seu exercicio. Desta forma, o sistema de control previo transfórmase nun control posterior logo da comunicación do particular á Administración de todos os datos precisos para o inicio da actividade.

A substitución de sistemas de autorización previa por sistemas de control *ex post* introduce a inseguridade ao prestador do servizo sobre o cumprimento dos requisitos legais. Por outra banda, a Administración non ten máis datos que os que lle facilita o particular, datos que só poderá comprobar unha vez que se inicie a prestación. En sectores como o industrial, no que hai máis de 20 anos que se suprimiu a autorización previa, o labor de comprobación encoméndase a entidades privadas colaboradoras da Administración, que ven agora ampliado o seu campo de actuación á prestación de servizos e ao urbanismo, onde tamén se modificou o sistema de intervención administrativa. A Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia, elimina o réxime de autorización previa ao exercicio de actividades, modifica os sistemas de intervención no ámbito urbanístico e introduce as entidades colaboradoras da Administración nun e noutro sector mediante as entidades de certificación de conformidade municipal (ECCOM).

Regap



ESTUDIOS

2 A Directiva de servizos e o seu impacto no ámbito urbanístico

2.1 As liberdades comunitarias: liberdade de establecemento e de prestación de servizos

O Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE, antigo Tratado Constitutivo das Comunidades Europeas) regula, nos seus artigos 26 (mercado interior), 49 a 55 (establecemento) e 56 a 62 (servizos), as liberdades de establecemento e de libre prestación de servizos que garanten a mobilidade de empresas e profesionais na UE. Os traballadores por conta propia e os profesionais ou persoas xurídicas para os efectos do artigo 54 do TFUE que operan nun Estado membro poderán: i) levar a cabo unha actividade económica de xeito estable e continuado noutro Estado membro (liberdade de establecemento: artigo 49 do TFUE); ou ii) ofrecer e prestar os seus servizos noutros Estados membros de xeito temporal sen abandonar o

seu país de orixe (liberdade de prestar servizos: artigo 56 do TFUE). Iso supón non só eliminar calquera discriminación por razón de nacionalidade, senón tamén, para que estas liberdades se exerzan efectivamente, adoptar medidas oportunas para facilitar o exercicio destas: ante todo, a harmonización das normativas nacionais de acceso ou o seu recoñecemento mutuo.

A Directiva 2006/123/CE, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior, *Directiva de servizos*, é unha norma de dereito comunitario derivado que introduce unha serie de medidas dirixidas a eliminar obstáculos ao desenvolvemento de actividades de servizos nun mercado único co obxecto de garantir as liberdades previstas nos tratados, singularmente as de establecemento e de prestación de servizos. A directiva ten carácter transversal, é dicir, aplícase a toda actividade de servizos entendida como calquera actividade económica por conta propia prestada a cambio de remuneración, xa sexa industrial, mercantil, artesanal ou profesional, e as súas liñas xerais son as seguintes:

- O réxime de autorización previa para o exercicio de actividades ou servizos pasa a ser excepcional e baixo as seguintes condicións: que o réxime de autorización non sexa discriminatorio para o prestador de que se trata, que a necesidade dun réxime de autorización está xustificada por unha razón imperiosa de interese xeral e, por último, que o obxectivo perseguido non se poida conseguir mediante unha medida menos restritiva, en concreto porque un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.

- Establécense medidas para asegurar o dereito dos prestadores a prestar servizos nun Estado membro distinto daquel en que estean establecidos, e a correlativa obriga do Estado membro en que se preste o servizo asegurará a liberdade de acceso e o libre exercicio da actividade de servizos dentro do seu territorio.

- Determínase a obriga dos Estados membros de pór en vigor as disposicións legais, regulamentarias e administrativas necesarias para dar cumprimento ao establecido nesta directiva como moito antes do 28 de decembro de 2009.

A doutrina¹ puxo de manifesto que implica un cambio de cultura administrativa que supón a liberalización de servizos no ámbito de aplicación da directiva, de forma que o réxime de autorización previa ao exercicio ou ao establecemento da actividade ou servizo se converte en excepcional, sometendo as medidas administrativas de control ou intervención das actividades a un réxime de proporcionalidade, necesidade e non discriminación. E, aínda que en rigor a directiva é en realidade unha codificación da xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea sobre as liberdades de acceso e a libre prestación de servizos, o certo é que constitúe un punto de inflexión no proceso de harmonización do dereito administrativo dos Estados membros da Unión Europea² que ata este momento se centrara en sectores como as axudas públicas, a contratación do sector público, os servizos de interese xeral ou o medio para facelo agora na prestación de servizos.

1 TORNOS MAS, J., "La licencia comercial específica y el régimen de autorizaciones en la directiva de servicios", Villarejo Galende, H. (coord.), *La directiva de servicios y su impacto sobre el comercio europeo*, Comares, Granada, 2009, pp. 25 e ss., sinala que a directiva impón un modelo xeral de intervención na economía baseado na desregulación e exixelles aos Estados membros que toda medida intervencionista se xustifique en función da súa adecuación ao principio de proporcionalidade.

2 AGUADO I CUDOLÁ, V. e NOGUERA DE LA MUELA, B., *El impacto de la Directiva de servicios en las administraciones públicas*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 99 e ss. citando varios autores refírense ao fenómeno da "europeización do dereito administrativo", expresión coa que fan referencia á transformación dos ordenamentos nacionais polo impacto e a influencia dos actos e accións comunitarias.

2.2 A autorización administrativa previa

A directiva supuxo un xiro significativo á existencia xeneralizada de autorización administrativa previa ao exercicio dunha actividade, que é a forma de intervención e control construída sobre a noción clásica de policía administrativa, de tal forma que os Estados membros só poderán impor un réxime autorizador se se dan tres condicións: a existencia dunha razón imperiosa de interese xeral, que sexa proporcional a súa existencia e que non teña carácter discriminatorio, tal e como xa viña exixindo a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas.

O réxime de licenza ou autorización administrativa está xeneralizado na normativa sectorial, pero certamente existen outros sistemas de control. GARCÍA DE ENTERRÍA³ estuda as autorizacións como unha das limitacións administrativas de dereitos, que conceptúan como incidencias que non modifican o dereito subxectivo afectado, nin tampouco a capacidade xurídica ou de obrar do titular, senón que actúan, exclusivamente, sobre as condicións de exercicio do dito dereito, deixando inalterados todos os seus elementos (configuración, funcionalidade, límites, protección). Esa incidencia sobre as facultades de exercicio dos dereitos está determinada pola necesidade de coordinalos, ben cos dereitos ou intereses doutro suxeito, ben (o que é o suposto normal das limitacións administrativas) cos intereses ou dereitos da comunidade ou do aparato administrativo. Tales limitacións de dereito poden reducirse a tres tipos:

- Prohibición incondicionada e absoluta.
- Prohibición relativa ou con reserva de excepción a outorgar pola Administración (técnica da suspensión da facultade de exercicio, modelo entre todos, a autorización ou licenza administrativa).
- Libre exercicio con reserva de excepción prohibitiva imposta en casos concretos pola Administración (técnica da eficacia inmediata da facultade con pendencia dunha acción administrativa resolutoria desta).

A estes tres tipos de limitacións administrativas, estudados pola doutrina italiana⁴, GARCÍA DE ENTERRÍA engádelles un cuarto, consistente na obriga positiva de lle comunicar á Administración, para os efectos de control dos límites do seu exercicio lícito (ou de información estatística) determinados exercicios de dereitos. Sobre esta *taxonomía* das limitacións administrativas volveremos ao tratar as medidas alternativas á autorización previstas na Directiva de servizos. Baste sinalar agora que a Administración precisa dunha habilitación legal explícita para actuar impondo calquera das limitacións expostas, o que para GARCÍA DE ENTERRÍA supón “*negar a existencia dun suposto poder abstracto e xeral da Administración capaz de intercalarse ao seu arbitrio entre a titularidade dun dereito do cidadán e o seu exercicio*”⁵.

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

4 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. e FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de derecho administrativo, tomo II*, 7ª ed., cit., segue neste punto a VIGNOCHI, G.

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

2.3 Razóns imperiosas de interese xeral

Como sinalamos, o réxime de autorización está sometido a tres condicións: proporcionalidade, necesidade e non discriminación. Que a medida de intervención sexa proporcionada e non discriminatoria implican un xuízo caso por caso. En canto á necesidade da medida, equipárase á existencia de razóns imperiosas de interese xeral, concepto xurídico indeterminado que foi desenvolvido polo Tribunal de Xustiza na súa xurisprudencia relativa aos artigos 43 e 49 do tratado e pode seguir evolucionando. A noción recoñecida na xurisprudencia do Tribunal de Xustiza abrangue polo menos os ámbitos seguintes: orde pública, seguridade pública e saúde pública, mantemento da orde na sociedade, obxectivos de política social, protección dos destinatarios dos servizos, protección do consumidor, protección dos traballadores, incluída a súa protección social, benestar animal, preservación do equilibrio financeiro dos réximes de seguridade social, prevención de fraudes, prevención da competencia desleal, protección do medio ambiente e do contorno urbano, incluída a planificación urbana e rural, protección dos acredores, garantía dunha boa administración de xustiza, seguridade viaria, protección da propiedade intelectual e industrial, obxectivos de política cultural, incluída a salvagarda da liberdade de expresión, a necesidade de garantir un alto nivel de educación, mantemento da diversidade de prensa, fomento da lingua nacional, conservación do patrimonio nacional histórico e artístico, e política veterinaria.

A existencia da razón imperiosa de interese xeral que xustifica o mantemento dunha autorización previa debe ser xustificada polo Estado que a invoca.

2.4 Recoñecemento do silencio positivo

É antigo o debate na Unión Europea arredor da cuestión do silencio positivo para suplir a falta de resposta da Administración dos procedementos administrativos. AGUADO I CUDOLÁ⁶ sinala que ata o momento se producira por meras recomendacións para a incorporación do silencio como medida de simplificación administrativa. Pero a Directiva de servizos xa se refire á falta de resposta nos procedementos de autorización no seu artigo 13 con esta rotundidade:

Os procedementos e trámites de autorización deberán ser adecuados para lles garantir aos interesados que se lle dea curso á súa solicitude o antes posible e, en calquera caso, dentro dun prazo de resposta razoable, fixado e feito público con antelación. O prazo non comezará a correr ata o momento da presentación de toda a documentación. Cando a complexidade do asunto o xustifique, a autoridade competente poderá ampliar o período un soa vez e por un tempo limitado. A ampliación e a súa duración deberán motivarse debidamente e notificaránselle ao solicitante antes de que expirase o período orixinal.

A falta de resposta no prazo fixado ou ampliado conforme o apartado 3, considerarase que a autorización está concedida. Non obstante, poderase prever un réxime distinto cando o dito réxime estea xustificado por unha razón imperiosa de interese xeral, incluídos os lexítimos intereses de terceiros.

Co cal o procedemento autorizador, xa de seu excepcional, ten como regra xeral o silencio positivo.⁷

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

7 SANTIAGO IGLESIAS, D., "La incidencia de la Directiva de servicios y de sus normas de transposición en el régimen jurídico del silencio administrativo", Almeida Cereida, M. (coord.), *La termita Bolkenstein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Thomsom-Reuters, Madrid,

2.5 A recepción no dereito interno da Directiva de servizos

2.5.1 Normativa estatal de transposición

A Directiva entrou en vigor o 28 de decembro de 2006, ao día seguinte da súa publicación no DOUE, e establecía un prazo de tres anos para que se finalizase o proceso de transposición. Este proceso foi enormemente complexo; implicou a avaliación e a revisión de normativa estatal, autonómica e local, e, en boa medida, desbordou as limitacións da propia directiva, que establecía claramente que por razóns ambientais ou urbanísticas estaba xustificada un réxime autorizador, o que, como veremos, non foi respectado.⁸

A Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio (lei *paraugas*), estableceu unha regulación baseada nos seguintes principios:

- Liberdade de establecemento. Os prestadores poderán establecerse libremente en territorio español para exercer unha actividade de servizos.
- Prohibición do réxime de autorización previa para o exercicio dunha actividade de servizos agás salvo casos excepcionais.
- Con carácter xeral, a realización dunha comunicación ou unha declaración responsable ou o outorgamento dunha autorización permitirá acceder a unha actividade de servizos e exercela por tempo indefinido. No seguinte apartado referirémonos a unha e a outra.

A Lei 25/2009, do 22 de decembro (lei *ómnibus*⁹), de modificación de diversas leis para a súa adaptación á lei sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio, introduciu na LXPAC a comunicación previa e a declaración responsable como medios de inicio do procedemento cun novo artigo 71 bis. Modificouse a Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local (LRBRL), para introducir medios de control posterior e suprimir a licenza como única forma de intervención administrativa e, ao tempo, reformouse tamén o venerable Regulamento de servizos das corporacións locais, aprobado por Decreto do 17 de xuño de 1955 (RSCL), que sometía a licenza previa a apertura de establecementos. Desta forma, a apertura de establecementos industriais e mercantís poderá suxeitarse aos medios de intervención municipal mediante comunicación previa ou declaración responsable e non só de licenza. Con iso logrouse unha adaptación formal da directiva, pero deixouse en mans dos concellos elixir un sistema ou outro sen criterio ningún.

2012, p. 140, sinala que unha das modificacións de maior transcendencia introducida por esta directiva nos procedementos autorizatorios é o establecemento do réxime do silencio administrativo positivo como regra xeral.

- 8 Para unha análise detida do proceso de transposición da directiva e a reforma da intervención administrativa no marco da liberalización económica, véxase SANTIAGO IGLESIAS, D., “La incidencia de la Directiva de servicios y de sus normas de transposición en el régimen jurídico del silencio administrativo”, *cit.* Tamén en AGUADO I CUDOLÁ, V. e NOGUERA DE LA MUELA, B., *El impacto de la Directiva de servicios en las administraciones públicas, cit.*
- 9 As denominacións de *lei paraugas* para a Lei 17/2009 e de *lei ómnibus* para a Lei 25/2009 fixeron fortuna e así lles chaman tanto na literatura científica como nas propias publicacións oficiais. En realidade, aínda que parecen sobrenomes enxeñosos de orixe autóctona, son un préstamo lingüístico do inglés e responden a unha mala tradución da denominación de senllas técnicas lexislativas anglosaxonas. *Umbrella bill/umbrella legislation* (mal traducida como lei paraugas, o substantivo *umbrella* é un hiperónimo, un termo xeral que significaría cuberta ou protección) significa en realidade marco lexislativo. Vén ao caso da Lei 17/2009 porque é a que establece a regulación ou marco xeral do exercicio de actividades e servizos. Coa denominación *omnibus bill/omnibus legislation* designase a lei que abrangue unha serie de temas diversos e non relacionados, utilizando a palabra latina *omnibus* no seu significado orixinal “para todo” e non no referido ao transporte colectivo, que só existe en castelán. O que en calquera caso resulta apropiado para unha lei que, como a 25/2009, é en realidade unha norma que modifica outras 48 de rango legal, desde as bases do réxime local ata a metroloxía.

A Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sustentable significou outra volta de parafuso máis, de forma que os artigos 84, 84 bis e 84 ter da Lei 7/1985, do 2 de abril, (modificados novamente pola Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local) preceptúan xa claramente que o exercicio de actividades non se someterá á obtención de licenza ou outro medio de control preventivo coas seguintes excepcións:

a) Cando estea xustificado por razóns de orde pública, seguridade pública, saúde pública ou protección do medio ambiente no lugar concreto onde se realiza a actividade, e estas razóns non se poidan salvagardar mediante a presentación dunha declaración responsable ou dunha comunicación.

b) Cando, pola escaseza de recursos naturais, a utilización de dominio público, a existencia de inequívocos impedimentos técnicos ou en función da existencia de servizos públicos sometidos a tarifas reguladas, o número de operadores económicos do mercado sexa limitado.

As instalacións ou infraestruturas físicas para o exercicio de actividades económicas só se someterán a un réxime de autorización cando o estableza unha lei que defina os seus requisitos esenciais e estas sexan susceptibles de xerar danos sobre o medio ambiente e o contorno urbano, a seguridade ou a saúde públicas e o patrimonio histórico, e resulte proporcionado.

A avaliación deste risco determinarase en función das características das instalacións, entre as que estarán as seguintes:

a) A potencia eléctrica ou enerxética da instalación.

b) A capacidade da instalación.

c) A contaminación acústica.

d) A composición das augas residuais que emita a instalación e a súa capacidade de depuración.

e) A existencia de materiais inflamables ou contaminantes.

f) As instalacións que afecten a bens declarados do patrimonio histórico.

Introdúcese unha importante regra para evitar a concorrencia de diversas autorizacións co mesmo obxecto, e é que, segundo o novo e importante apartado 3 do artigo 84 bis da LRBRL, en caso de existencia de licenzas ou autorizacións concorrentes entre unha entidade local e outra Administración, a entidade local deberá motivar expresamente na xustificación da necesidade da autorización ou licenza o interese xeral concreto que se pretende protexer e que este non se encontra xa cuberto mediante outra autorización xa existente.

Así mesmo, o artigo 84 ter dispón taxativamente que, cando o exercicio de actividades non precise autorización habilitante e previa, as entidades locais deberán establecer e planificar os procedementos de comunicación necesarios, así como os de verificación posterior do cumprimento dos requisitos precisos para o exercicio desta polos interesados previstos na lexislación sectorial.

Malia a rotundidade da regulación, a Lei de economía sustentable pasa por alto un aspecto fundamental: o exercicio dunha nova actividade precisa na maior parte das ocasións da realización dunha obra e, xunto coa autorización da apertura (que se elimina), simultaneamente

cómpre unha autorización urbanística (que non se modifica). Isto ten tamén unha importante derivada, a conexión entre a regulación da intervención municipal e as facendas locais, e iso porque o Texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, aprobado polo Real decreto lexislativo 2/2004, do 5 de marzo, regulaba a taxa polo outorgamento de licenzas de apertura e obra, así como o imposto pola realización de obras e construcións suxeitas a licenza (imposto sobre instalacións, construcións e obras, ICIO). A Lei de economía sustentable modificou a regulación da taxa de forma que o feito impositivo era tanto o outorgamento da licenza de apertura como a verificación posterior en caso de non ser necesaria tal licenza, pero non alterou o feito impositivo do ICIO, que seguía sendo a realización de obra precisada de licenza. Tal feito, que implica unha mingua importante dos recursos locais, unido á difusa supresión de licenza urbanística para as obras que teñen por obxecto a implantación dunha actividade, levou a que fosen moi poucos os concellos que optasen nas súas ordenanzas municipais por suprimir a licenza de obra para a realización de actividades.

Finalmente, o RDL 19/2012, do 25 de maio, convertido en Lei 12/2012, do 26 de decembro, de medidas urxentes de liberación do comercio e de determinados servizos, e a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado, establecen que determinados tipos de actividades comerciais e de servizos (82 da epígrafe do IAE), cun límite de 300 m² ampliado a 750 m², quedan exentas de licenza previa de instalacións, de funcionamento ou de actividade, nin outras de clase similar que suxeiten a autorización previa o exercicio da actividade comercial que se vai desenvolver ou a posibilidade mesma da apertura do establecemento correspondente. Modifícase a Lei reguladora das facendas locais para posibilitar o cobramento da taxa por licenzas urbanísticas e do imposto de instalacións, construcións e obras non só cando sexa preceptiva licenza, senón tamén no caso de declaración responsable ou comunicación previa.

Regap



ESTUDIOS

2.5.2 Medidas alternativas á autorización: comunicación previa e declaración responsable

Como sinalamos, a Lei 17/2009 xa estableceu unha preferencia da comunicación previa e da declaración responsable respecto da autorización administrativa, quedando ambas as dúas reguladas no novo artigo 71 bis da LRPAC, introducido pola Lei 25/2009, do 22 de decembro.

O artigo 42 da LRPAC xa prevía ese réxime cando sinalaba que a Administración está obrigada a ditar resolución expresa agás *“nos procedementos en que se produza a prescrición, a caducidade, a renuncia ou a desistencia nos termos previstos nesta lei, así como os relativos ao exercicio de dereitos que só deba ser obxecto de comunicación e aqueles nos que se produza a perda sobrevida de obxecto de procedemento”*. A comunicación previa xa existía na regulación sectorial, concretamente na de industria, que xa desde o RD 2135/1980, do 26 de setembro, indicaba que a posta en funcionamento das industrias non necesitase outro requisito que a *comunicación* á Administración da certificación expedida por técnico competente, na que se poña de manifesto a adaptación da obra ao proxecto e o cumprimento das condicións técnicas e prescricións regulamentarias que, se é o caso, correspondan.

PAREJO ALFONSO¹⁰ sinala que as técnicas de comunicación previa e declaración responsable son coñecidas no noso ordenamento xurídico-administrativo desde hai tempo *“e o seu uso dista de ser marxinal, atopándose ademais en crecemento antes do ditado da Directiva*

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

de servizos, polo menos nalgúns sectores”, e sinala, entre eles, a contratación pública, as subvencións e, sobre todo, a fiscal.

Sinala a LRXPAC que se entenderá por declaración responsable o documento subscrito por un interesado no que manifesta, baixo a súa responsabilidade, que cumpre cos requisitos establecidos na normativa vixente para acceder ao recoñecemento dun dereito ou facultade ou para o seu exercicio, que dispón da documentación que así o acredita e que se compromete a manter o seu cumprimento durante o período de tempo inherente ao dito recoñecemento ou exercicio.

Entenderase por comunicación previa, continúa indicando a lei, aquel documento mediante o que os interesados poñen en coñecemento da Administración pública competente os seus datos identificativos e demais requisitos exixibles para o exercicio dun dereito ou o inicio dunha actividade.

As declaracións responsables e as comunicacións previas producirán os efectos que determine en cada caso a lexislación correspondente e permitirán, con carácter xeral, o recoñecemento ou exercicio dun dereito ou ben o inicio dunha actividade, desde o día da súa presentación, sen prexuízo das facultades de comprobación, control e inspección que teñan atribuídas as administracións públicas.

A xeneralidade da doutrina¹¹ considerou pouco afortunada a configuración legal da comunicación previa e a declaración responsable, na que non queda clara a distinción entre unha figura e outra: a declaración responsable parece liberar o administrado da presentación de documentos e faculta a Administración para a verificación, pero o certo é que a presentación dunha comunicación previa non impide un control *ex post*; por outra banda, a práctica ofrécenos multitude de exemplos de comunicacións previas nas que o particular, para a acreditación do cumprimento de determinados requisitos achega, xunto coa documentación acreditativa, unha ou varias declaracións responsables¹². Tamén se discute a súa regulación no capítulo que a LRXPAC dedica á iniciación do procedemento, xunto coa solicitude de persoa interesada ou a iniciación de oficio cando, en puridade, non existe procedemento ningún”¹³.

En todo caso, atopariámonos en ambos os dous casos ante o que GARCÍA DE ENTERRÍA denominaba obriga positiva de lle comunicar á Administración, para os efectos de control dos límites do seu exercicio lícito (ou de información estatística), determinados exercicios de dereitos, e que viña constituír o cuarto suposto de limitacións de dereitos que o indicado

11 CUBERO MARCOS, J. I., *La Comunicación previa, la declaración responsable y el procedimiento administrativo: especial referencia al establecimiento de actividades y a la prestación de servicios*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2013, p. 34, indica que «a lei non aclara se ao facilitar o interesado os datos permite o inicio da actividade ou se é necesario que a Administración revise ou verifique o presentado antes de que se poña en marcha esta; non se concreta que datos ou informacións resultan exixibles e pode advertirse algunha carencia ao omitir a norma reguladora do procedemento que poida prever todos estes detalles; por último, emprega o adxectivo exixible para cualificar os requisitos para o inicio da actividade e non se precisa en ningún momento a existencia dun deber previo da persoa interesada se pretende exercerla».

12 A Lei 2/2012, do 12 de xuño, de dinamización da actividade comercial na Comunidade de Madrid, sinala que, para a execución de obras e o exercicio da actividade, se iniciarán coa simple presentación (comunicación) da liquidación tributaria, proxecto técnico e declaración responsable, na que o interesado manifieste que cumpre coa lexislación vixente. O Decreto 16/2014, do 11 de febreiro, da Generalitat de Cataluña, de aprobación do regulamento do rexistro de instalacións destinadas a actividades con nenos e mozos, e de modificación do regulamento de instalacións destinadas a actividades con nenos e mozos, establece que a persoa física ou xurídica titular dunha instalación xuvenil deberá presentar unha comunicación previa acompañada de declaración responsable.

13 REBOLLO PUIG, M., “La actividad de limitación”, Cano Campos, T. (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, vol. 3, tomo II, (A actividade das administracións públicas: o contido), Iustel, Madrid, 2009, p. 41; sinala que “ao facer a comunicación, o particular non pide nada nin espera ningunha resolución da Administración que, en efecto, non ten que producirse”.

autor lles engadía aos tres clásicos que vimos ao examinar o réxime autorizatorio: prohibición absoluta, prohibición relativa e exercicio libre con reserva de prohibición.

2.5.3 A normativa de adaptación da Comunidade Autónoma de Galicia

A Comunidade Autónoma de Galicia efectuou un profundo proceso de adaptación da normativa legal e regulamentaria á Directiva 2006/123/CE. A Lei 1/2010, do 11 de febreiro, de modificación de diversas leis de Galicia para a súa adaptación á directiva, modificou 23 leis da Comunidade Autónoma e deu lugar á modificación en ferverza de máis de 40 normas de rango regulamentario. Ese proceso completouse coa simultánea tramitación telemática dos procedementos e a creación da sede electrónica.¹⁴

O resultado desa adaptación é a xeneralización da comunicación previa ou a declaración responsable como medio de control administrativo nos procedementos da Xunta de Galicia, de maneira que a autorización previa é excepcional e case residual.

A pesar diso, neste proceso non se modificara a normativa que a Comunidade Autónoma aproba para a súa aplicación polas entidades locais, singularmente a urbanística, a reguladora dos procedementos ambientais das actividades clasificadas e a relativa a policía de espectáculos, o que finalmente se aborda coa Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia (LECEG).

Regap



ESTUDOS

3 A intervención administrativa para o exercicio de actividades en Galicia

3.1 Cuestións previas

O proceso para a definitiva eliminación de trabas ao exercicio de actividades económicas non se pode levar a cabo sen o concurso das administracións locais. Como xa vimos, o proceso parte da Directiva de servizos e dun complicado proceso normativo que se iniciou en 2009 e que se intensifica a partir de 2012. Tamén hai que subliñar a actividade dos entes locais, polo menos nos municipios de maior poboación, establecendo ordenanzas que introducen a comunicación previa ou declaración responsable nas actividades e nas obras menores, labor que, para ser completo e harmónico en todo o territorio, exixía que a Comunidade Autónoma establecese un réxime xurídico único e estable nas actividades que regula, si, pero que non autoriza en última instancia ao ser competencia exclusivamente municipal e estar sometida a licenza de actividade. Son as denominadas actividades inocuas, as clasificadas e as actividades recreativas e os espectáculos públicos.

A diferenza doutras comunidades autónomas, Galicia carecía dunha regulación común do réxime de control administrativo das actividades. A normativa existente ou era estatal e aplicábase

¹⁴ O Decreto 198/2010, do 2 de decembro, polo que se regula o desenvolvemento da administración electrónica da Xunta de Galicia, regula o dereito dos cidadáns a relacionarse coas administracións públicas galegas por medios electrónicos, a tramitación dos procedementos administrativos incorporados á tramitación telemática, a creación e regulación da sede electrónica e do rexistro electrónico, o impulso e desenvolvemento dos servizos electrónicos e o establecemento de estruturas e servizos de interoperabilidade. Desde a súa entrada en vigor adaptáronse ás súas prescricións a grande parte dos procedementos administrativos de tal forma que na actualidade máis de 600 procedementos son de tramitación electrónica.

de forma supletoria –caso das actividades inocuas co Regulamento de servizos das corporacións locais de 1955–; ou estaba claramente superada –caso do Decreto 133/2008, mera copia do RAMINP de 1961¹⁵–; ou atopábase fragmentada, como nos espectáculos públicos, regulados por un Regulamento estatal de 1982 e por un catálogo aprobado por decreto da Xunta de Galicia. A ese réxime dispar engadiuse a irrupción mediante a normativa estatal arriba indicada do réxime de control *ex post* para determinadas –non todas– actividades inocuas.

Ante esa situación, formulábase a necesidade de establecer un réxime xurídico único do exercicio de actividades en Galicia, eliminando de xeito pleno e efectivo a licenza de apertura previa á instalación e ao inicio da actividade (licenzas de actividade ou instalación e de apertura ou funcionamento). Neste sentido, a lei deu cumprimento en Galicia ao disposto no artigo 41 da Lei de economía sustentable, que determina que, con carácter xeral, o exercicio de actividades non se someterá á obtención de licenza ou outro medio de control preventivo. Así, a lei proclama, no seu artigo 1.2, que ten por obxecto a regulación do réxime xurídico e dos instrumentos de intervención administrativa aplicables á instalación e apertura de establecementos e ao exercicio de actividades económicas e a regulación do réxime de comunicación previa administrativa para o exercicio de actividades e a realización de actos de uso do solo e do subsolo.

A reforma no réxime xurídico do exercicio de actividades económicas debía ir acompañada dunha modificación importante da normativa ambiental, de comercio interior, de seguridade industrial e singularmente da urbanística, que, ao exixir autorización previa para realizar calquera acto de uso de solo, impedía o pleno exercicio do dereito á libre prestación de servizos ao imporlles aos prestadores un réxime de autorización.

3.2 A comunicación previa de apertura na Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia

A nova lei suprime a licenza de actividade tanto para a súa implantación (licenza de actividade ou instalación) como para a súa posta en marcha (licenza de apertura ou de funcionamento).¹⁶ A diferenza da normativa estatal e da doutras comunidades autónomas, tal supresión:

- Aplícase a todo tipo de actividades, non só ás comerciais ou ás de servizos, tamén industriais, profesionais, turísticas, hostalaría, lecer, así como para os espectáculos públicos, actividades recreativas, etc.

- Non existe limitación de superficie á supresión de licenza, coa excepción das grandes superficies de comercio polo miúdo de máis de 2.500 m² de superficie de exposición e venda, que precisarán dunha autorización comercial autónoma por razón da súa incidencia supramunicipal.¹⁷

15 O Decreto 133/2008, do 12 de xuño, polo que se regula a avaliación de incidencia ambiental, substituíu o Regulamento de actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas, aprobado polo Decreto 2414/1961, do 30 de novembro, que estivo vivente en Galicia case 50 anos. A nova regulación pouco achegou no procedemental á autorización de actividades, para as que era exixible unha información pública mediante anuncio no DOG, no BOP e notificación persoal aos veciños e titulares de dereitos inmediatos ao lugar da localización proposta.

16 No ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia suprimíase con carácter xeral a necesidade de obtención de licenza municipal de actividade, apertura ou funcionamento para a instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade económica, empresarial, profesional, industrial ou comercial. (Artigo 23).

17 A LECEG modifica o artigo 28 da Lei 13/2010, do 17 de decembro, do comercio interior de Galicia, sinalando que «*non será exixible licenza para o inicio e desenvolvemento das actividades comerciais obxecto desta Lei nin para o cambio de titularidade. Nestes casos abondará a comunicación previa prevista na Lei do emprendemento de Galicia e na normativa urbanística, se procede*». O artigo 29.2 indica que «*se*

- É independente dos efectos ambientais da actividade, xa que non será necesaria a licenza previa aínda que a actividade teña que someterse a algún procedemento ambiental para avaliar a súa incidencia ou impacto no medio ambiente.¹⁸

Será suficiente cunha comunicación previa para o inicio da actividade, para a apertura do establecemento e tamén, se é necesaria a realización dunha obra, substitúese a licenza por unha comunicación previa do particular interesado. O artigo 24 da LECEG sinala que con carácter previo ao inicio da actividade ou da apertura do establecemento e, se é o caso, para o inicio da obra ou instalación que se destine especificamente a unha actividade, os interesados presentarán ante o concello respectivo comunicación previa na que porán en coñecemento da Administración municipal os seus datos identificativos. Sométese tamén ao réxime de comunicación previa o cambio de titularidade das actividades e instalacións, sendo unicamente necesaria a comunicación do novo titular, a diferenza da redacción do RSCCL, que exixía tamén a intervención do antigo titular.

A lei define con claridade que a comunicación previa como un acto xurídico do particular, que, de acordo coa lei, habilita para o inicio da actividade ou a apertura do establecemento e, sé é o caso, para o inicio da obra ou instalación.

A posta en coñecemento da Administración consiste na achega da seguinte documentación:

- a) Memoria explicativa da actividade que se pretende realizar, coa manifestación expresa do cumprimento de todos os requisitos técnicos e administrativos.
- b) Xustificante de pagamento dos tributos municipais.
- c) Declaración de que se cumpre con todos os requisitos para o exercicio da actividade e de que os locais e instalacións reúnen as condicións de seguridade, salubridade e as demais previstas no planeamento urbanístico.
- d) Proxecto e documentación técnica que resulte exixible segundo a natureza da actividade ou instalación.
- e) A autorización ou declaración ambiental que proceda.
- f) As autorizacións e informes sectoriais que sexan preceptivos, xunto coa manifestación expresa de que se conta con todos os necesarios para o inicio da obra, instalación ou actividade.
- g) Se é o caso, o certificado, acta ou informe de conformidade emitido polas entidades de certificación de conformidade municipal reguladas nesta lei.

entende que unicamente teñen incidencia supramunicipal, e polo tanto están suxeitos a autorización comercial autonómica, a instalación e traslado dos establecementos comerciais cuxa superficie útil de exposición e venda ao público sexa igual ou superior a 2.500 metros cadrados polo impacto territorial, urbanístico, viario e ambiental xerado. Tamén será preceptiva a citada autorización no caso de ampliacións de establecementos comerciais cando a superficie resultante tras a ampliación sexa igual ou superior a 2.500 metros cadrados».

18 Refórmase tamén a Lei 1/1995, do 2 de xaneiro, de protección ambiental de Galicia tal como sinalaremos no seguinte apartado. Indicamos agora que as actividades se clasifican en dous graos de protección: impacto ambiental (que prezará a súa avaliación de conformidade coa Lei 21/2013, do 9 de decembro, de avaliación de impacto ambiental) e incidencia ambiental (que se avaliará de conformidade co disposto na propia Lei do emprendemento).

3.3 Efectos da comunicación previa

A comunicación previa presentada cumprindo con todos os requisitos habilita para o inicio da actividade ou a apertura do establecemento e, se é o caso, para o inicio da obra ou instalación, e faculta a Administración pública para verificar a conformidade dos datos que nela se conteñen.

O incumprimento sobrevido das condicións da comunicación previa ou dos requisitos legais da actividade será causa da ineficacia da comunicación previa e habilitará o Concello respectivo á súa declaración logo de audiencia do interesado.

A inexactitude, falsidade ou omisión, de carácter esencial, en calquera dato, manifestación ou documento que se achega ou incorpora á comunicación previa leva consigo, logo de audiencia de persoa interesada, a declaración de ineficacia da comunicación efectuada e impide o exercicio do dereito ou da actividade afectada desde o momento en que se coñece, sen prexuízo das sancións que procedese impor por tales feitos.

4 A avaliación ambiental das actividades

Ata a entrada en vigor da LECEG, as actividades sometíanse a avaliación de impacto ambiental, efectos ambientais ou incidencia ambiental, en función do seu grao de afección no medio ambiente. As de menor afección quedaban sometidas ao Decreto 133/2008, do 12 de xuño, polo que se regulaba a avaliación de incidencia ambiental, e que substituíu o Regulamento de actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas, aprobado polo Decreto 2414/1961, do 30 de novembro, que estivo vixente en Galicia case cincuenta anos. O Decreto de 2008 pouco achegou no procedemental á autorización de actividades, para as que era exixible unha información pública mediante anuncio no DOG, no BOP e notificación persoal aos veciños e titulares de dereitos inmediatos ao lugar da localización proposta. No substantivo, mantívose a necesidade de someter ao procedemento as actividades potencialmente insalubres, nocivas e perigosas e, entre elas, as que se contiñan nun anexo notablemente menor que o do artigo RAMINP, malia conter máis de 120 actividades, e que seguía sendo meramente enunciativo e non limitativo, xa que o seu artigo 2 indicaba que se someterían igualmente ao procedemento as actividades non incluídas no anexo, pero que merezan a consideración de molestas, insalubres, nocivas e perigosas.

Tras a súa reforma pola LECEG, a Lei 1/1995, do 2 de xaneiro, de protección ambiental de Galicia, clasifica as actividades de acordo coa súa incidencia ambiental en dous graos de protección:

- a) De avaliación do impacto ambiental. Regulada na Lei 21/2013, do 9 de decembro, de avaliación ambiental, que é de aplicación ás actividades contidas no seu propio anexo.
- b) De avaliación da incidencia ambiental. Avaliación de incidencia: a propia Lei 9/2013, que derroga e substitúe o Decreto 133/2008 (antigo RAMINP D2414/1961).

Suprímese a avaliación de efectos ambientais (Decreto 327/1991, do 20 de outubro, residual e inaplicable na práctica).

A diferenza da regulación anterior, a LECEG enumera nun anexo as actividades que se consideran clasificadas para os efectos de incidencia ambiental, anexo que pasa a ser limitativo,

de tal forma que só as actividades que se regulan nel –menos de 50– deberán ser sometidas a declaración de incidencia ambiental ante o órgano da consellaría competente en materia de medio ambiente, denominado órgano ambiental. O resto de actividades non comprendidas no anexo e non sometidas a avaliación de impacto, considéranse inocuas.

Coa solicitude de declaración de incidencia ambiental deberá achegarse a seguinte documentación:

- a) Proxecto técnico redactado por técnico competente na materia, de ser o caso.
- b) Unha memoria descriptiva na que se detallarán:
 - 1º. Os aspectos básicos relativos á actividade, a súa localización e repercusións no ambiente.
 - 2º. Os tipos e cantidades de residuos, verteduras e emisións xerados pola actividade, e a xestión prevista para eles.
 - 3º. Os riscos ambientais que poidan derivar da actividade.
 - 4º. A proposta de medidas preventivas, correctoras e de autocontrol da incidencia ambiental.
 - 5º. As técnicas de restauración do medio afectado e o programa de seguimento da área restaurada nos casos de desmantelamento das instalacións ou cesamento da actividade.

Regap



ESTUDIOS

4.1 Procedemento

O procedemento é electrónico e elimínase a obrigatoriedade de anuncios en diarios oficiais, que se substitúen pola publicación na páxina web institucional da consellaría competente en materia de medio ambiente co fin de que as persoas interesadas poidan formular observacións ou alegacións en relación coas repercusións ambientais da actividade durante o prazo de quince días. Simultaneamente, o órgano ambiental consultará as administracións públicas afectadas. A consulta poderá ampliarse a outras persoas físicas ou xurídicas públicas ou privadas vinculadas á protección do medio ambiente. A notificación indicará o prazo en que deberán remitir, se é o caso, as observacións e alegacións, prazo que non poderá exceder os quince días. Os informes solicitados e non recibidos no prazo estipulado entenderanse como favorables, podendo continuar o procedemento. Se o Concello emitise un informe de non compatibilidade do proxecto con planeamento urbanístico, o órgano ambiental ditará resolución motivada, pondo fin ao procedemento e arquivando as actuacións.

4.2 Resolución

O órgano ambiental emitirá a declaración de incidencia ambiental que proceda, establecendo, se é o caso, as medidas preventivas, correctoras ou de restauración que se deben observar na implantación, desenvolvemento e cesamento da actividade. A declaración de incidencia ambiental deberá ser emitida no prazo máximo de dous meses desde a presentación da solicitude. Establécese o silencio positivo como forma de resolución de forma que, se se supera o citado prazo, a declaración se entenderá favorable, quedando a persoa solicitante vinculada polas medidas preventivas, correctoras e de restauración recollidas na memoria presentada coa solicitude.

A declaración de incidencia ambiental terá efectos vinculantes para a autoridade municipal, porá fin á vía administrativa e será notificada á persoa solicitante, ás persoas interesadas que formulasen alegacións e ao Concello onde se prevexa implantar a actividade.

Estarán tamén sometidas a declaración previa de incidencia ambiental as modificacións substanciais das actividades comprendidas no anexo.

- a) O incremento superior ao 50 % da capacidade produtiva da instalación.
- b) O incremento superior ao 50 % das materias primas empregadas.
- c) O incremento do consumo de auga ou enerxía superior ao 50 %.
- d) O incremento superior ao 25 % das emisións de contaminantes atmosféricos ou a implantación de novos focos de emisión catalogados.
- e) O incremento superior ao 50 % da vertedura de augas residuais.
- f) A produción de residuos perigosos ou o incremento do 25 % do seu volume.
- g) O incremento nun 25 % dalgún ou da suma do total de contaminantes.
- h) A incorporación ao sistema de produción ou o seu aumento por encima do 25 % de substancias perigosas, reguladas polo RD 1254/1999, do 16 de xullo.

4.3 Efectos

Sen prexuízo das competencias atribuídas á Administración autonómica, correspóndelle ao Concello a vixilancia e seguimento do cumprimento das condicións establecidas na declaración de incidencia ambiental.

O incumprimento das obrigas establecidas na declaración de incidencia ambiental ou das medidas preventivas, correctoras e de restauración consideradas na memoria presentada coa solicitude nos casos de silencio positivo sancionárase, cando proceda, de conformidade co disposto na Lei 1/1995, do 2 de xaneiro, de protección ambiental de Galicia, sen prexuízo das responsabilidades civís, penais ou doutra orde que procedesen.

5 Espectáculos públicos e actividades recreativas

A regulación de todas as actividades relativas á organización e celebración das actividades con afluencia pública de diversión, lecer ou distracción, acompañadas ou non de consumo de bebidas e alimentos, considerouse tradicionalmente un ámbito de actuación da intervención administrativa: a policía de espectáculos. Concorren nesta materia a garantía da seguridade cidadá, a protección da orde pública, a limitación das actividades ás que estivesen autorizadas e as condicións de organización, capacidade, horario e venda de localidades¹⁹.

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

Galicia, como sinalamos, carecía dunha regulación propia na materia, polo que en todo o relativo á autorización de establecementos, espectáculos e actividades recreativas era necesario acudir ao Regulamento de servizos das corporacións locais; ao Decreto 133/2008, de incidencia ambiental; e ao RD 2816/1982, do 27 de agosto, polo que se aproba o Regulamento de policía de espectáculos públicos e actividades recreativas. A LECEG ten como obxecto a regulación do réxime xurídico e dos instrumentos de intervención administrativa aplicables á instalación e apertura de establecementos e ao exercicio de actividades económicas, polo que regula o réxime de intervención administrativa para a apertura de establecementos e a organización de espectáculos públicos e actividades recreativas, remitindo a unha lei posterior todo o relativo á súa organización e desenvolvemento.

En primeiro lugar, a lei efectúa unha definición do seu ámbito obxectivo e sinala que se entenderá por:

- Espectáculos públicos: as representacións, exhibicións, actuacións, proxeccións, competicións ou as audicións de concorrencia pública, de carácter artístico, cultural, deportivas ou análogas.
- Actividades recreativas: aquelas que lles ofrecen ao público, espectadores ou participantes, actividades, produtos ou servizos con fins de ocio, recreo ou entretemento.

O réxime de intervención administrativa, tanto para a apertura de establecementos como para a organización de espectáculos públicos e actividades recreativas, é a comunicación previa do artigo 24 da LECEG á que xa nos referimos. Deste xeito, a apertura de establecementos sométese ao mesmo réxime de intervención administrativa con independencia do seu destino ou da actividade que se realice neles, coas excepcións que veremos a continuación, xa que se reservan determinados supostos taxados de autorización administrativa previa mediante a concesión de licenza.

5.1 Supostos de espectáculos públicos e actividades recreativas con licenza previa

Como xa indicamos, a LECEG suprime con carácter xeral a necesidade de obter licenza municipal de actividade, apertura ou funcionamento para a instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade. Con carácter xeral, porque se aplica a todo tipo de actividades con independencia da súa finalidade e a todo tipo de establecementos con independencia do seu destino ou características. A única excepción á obtención de licenza previa é a apertura de establecementos destinados a determinados espectáculos públicos ou actividades recreativas e á súa organización. A lei, en atención á concorrencia de razóns de interese xeral derivadas da necesaria protección da seguridade e saúde pública, dos dereitos das persoas consumidoras e usuarias, do mantemento da orde pública, así como da axeitada conservación do medio ambiente e o patrimonio histórico-artístico, exige obter licenza unicamente para estes supostos:

- a) A apertura de establecementos e a celebración de espectáculos públicos ou actividades recreativas que se desenvolvan en establecementos públicos cunha capacidade superior a 500 persoas, ou que presenten unha especial situación de risco, de conformidade co disposto na normativa técnica en vigor.

Regap



ESTUDOS

b) A instalación de terrazas ao aire libre ou na vía pública, anexas ao establecemento.

c) A celebración de espectáculos e actividades extraordinarias e, en todo caso, os que requiran a instalación de escenarios e estruturas móbiles.

d) A celebración dos espectáculos públicos e actividades recreativas ou deportivas que se desenvolvan en máis dun termo municipal da Comunidade Autónoma, conforme o procedemento que regulamentariamente se estableza.

e) A celebración dos espectáculos e festexos taurinos.

f) A apertura de establecementos e a celebración de espectáculos públicos ou actividades recreativas cuxa normativa específica exixa a concesión de autorización.

Todos eles, con excepción quizais das terrazas, requirían de licenza previa con anterioridade á entrada en vigor da norma. Malia iso, a súa aplicación práctica foi problemática, sobre todo no caso da celebración de espectáculos e actividades que a lei denomina extraordinarios e os que requiran a instalación de espectáculos e estruturas móbiles, aos que nos referiremos a continuación.

A lei non define o que debe entenderse por actividades ou espectáculos extraordinarios. Tanto o RD 2816/1982 como o Decreto 292/2004, do 18 de novembro, polo que se aproba o Catálogo de espectáculos públicos e actividades recreativas da Comunidade Autónoma de Galicia, entenden por actividades e espectáculos extraordinarios aqueles que se ofrecen no local que sexan distintos dos especificamente autorizados. Sinala o citado decreto, no seu artigo 3 d), que se considerarán espectáculos públicos e actividades recreativas “extraordinarios” aqueles que, debidamente autorizados, se celebren ou desenvolvan específica e excepcionalmente en establecementos autorizados para outros espectáculos ou actividades recreativas diferentes aos que se pretende celebrar ou desenvolver de forma extraordinaria. Esta definición axústase perfectamente ao marco legal e é coherente coa regulación que contén a LECEG.

Tamén é problemática a licenza no suposto de espectáculos con escenarios e estruturas móbiles en festas e verbenas populares, certamente os que maior impacto teñen na cidadanía tanto pola súa cantidade como pola afluencia de público.²⁰ A cuestión dos escenarios móbiles fórmulase sobre a documentación técnica que é necesario presentar, algúns deles de gran tamaño, complexidade e integrados nun remolque arrastrado por unha cabeza tractora. Os remolques matriculados teñen a consideración de vehículo e por iso deben contar coa correspondente documentación técnica, autorización administrativa e pasar por unhas revisións periódicas.²¹ As alteracións introducidas no remolque, unha vez matriculado para adaptalo a escenario, deberán ser realizadas en taller autorizado, conforme a documentación técnica e revisadas pola Inspección Técnica de Vehículos.²²

20 Durante o ano 2010 en Galicia celebráronse ata 2.387 festexos con verbena e 5.743 actuacións, segundo o estudo *Do palco ao escenario. Unha aproximación analítica á industria da música nas festas populares de Galicia*, da Axencia Galega de Industrias Culturais (AGADIC) e a Facultade de Ciencias de Comunicación da Universidade de Santiago de Compostela (USC), dispoñible na biblioteca dixital de AGADIC (http://www.agadic.gal/temas/agadic/gfx/publicacion/do_palco_o_escenario.pdf).

21 Artigo 25 do Regulamento xeral de vehículos aprobado polo Real decreto 2822/1998, do 23 de decembro.

22 Real decreto 866/2010, do 2 de xullo, polo que se regula a tramitación das reformas de vehículos específica que é reforma de vehículo toda modificación, substitución, actuación, incorporación ou supresión efectuada nun vehículo despois da súa matriculación e en remolques lixeiros despois de ser autorizados a circular, que ou ben cambia algunha das súas características ou é susceptible de alterar os

5.1.1 Procedemento

O titular do establecemento ou, se é o caso, as persoas encargadas da celebración do espectáculo ou actividade, deberán presentar unha solicitude de licenza ante o Concello en que se sitúe, que será o competente para a súa concesión. A solicitude de licenza terá o seguinte contido:

- a) Datos identificativos do titular ou de quen organice a actividade.
- b) Localización do establecemento público, espectáculo público ou actividade para a que se solicita a licenza.
- c) Documentación técnica: (proxecto, plan de emerxencia, ruídos, documentación ambiental, identificación do técnico, etc.). En canto á documentación que debe presentar o organizador do espectáculo no caso de verbenas e festas populares, só se deberá achegar a que resulte exixible conforme a súa normativa específica en función das características da actividade que se pretende desenvolver.
- d) Se é o caso, a solicitude de licenza ou comunicación previa urbanística.

O Concello instruirá o expediente e emitirá os informes que determinen o cumprimento da normativa aplicable (urbanístico, seguridade contra incendios, etc.), solicitando os informes das administracións con competencias concorrentes, sinalando a lei que serán vinculantes cando sexan negativos ou establezan condicións de obrigado cumprimento e que se entenderán favorables transcorrido un mes sen recibir comunicación expresa. A tramitación de solicitude de licenza non poderá exceder de tres meses, transcorridos os cales sen teren recibido os interesados resolución expresa, entenderase que o proxecto presentado é correcto e válido para todos os efectos e poderá entender estimada por silencio administrativo a súa solicitude.

A licenza outorgada polo Concello será suficiente para acreditar a actividade, condicións e características do establecemento público e deberá exporse nun lugar visible e de doado acceso.

5.2 Vixencia e extinción das licenzas

As licenzas dos establecementos abertos ao público concédense por tempo indefinido salvo previsión expresa, e extingúense:

- a) Por finalizar o espectáculo público ou a actividade recreativa.
- b) Por cumprimento do prazo ao que está sometida a actividade ou espectáculo público para o que se solicitou a licenza, nos casos en que proceda.
- c) Por caducidade.
- d) Por revogación.
- e) Por renuncia de quen posúa a súa titularidade.

requisitos regulamentariamente aplicables, incluíndo calquera actuación que implique algunha modificación dos datos que figuran na tarxeta de ITV do vehículo.

5.3 Revogación e caducidade

As licenzas poden revogarse nos seguintes supostos:

- a) Por se ter modificado substancialmente ou ter desaparecido as circunstancias que determinaron o outorgamento, ou ter sobrevido outras novas que, en caso de ter existido, comportarían a súa denegación.
- b) Por incumprimento por parte de quen posúa a titularidade das licenzas dos requisitos ou condicións en virtude dos cales lles foron outorgadas.
- c) Por sanción de conformidade co disposto na lei.
- d) Por falta de adaptacións aos novos requirimentos establecidos polas normas dentro dos prazos considerados con esta finalidade.

A Administración pode declarar a caducidade pola non realización da actividade durante un ano ampliable a dous se a actividade ou o espectáculo teñen períodos de actividade.

6 Réxime sancionador

A LECEG contén un réxime sancionador específico no que se tipifican as infraccións e sancións derivadas da aplicación da lei.

6.1 Infraccións e sancións

6.1.1 Moi graves

Son infraccións moi graves, a teor da lei:

Abrir un establecemento e levar a cabo actividades, ou realizar modificacións, sen efectuar a comunicación previa ou sen dispor das licenzas ou autorizacións oportunas, ou incumprir as súas condicións, se supuxese un risco grave para as persoas ou os bens.

A reapertura de actividades afectadas por resolución firme en vía administrativa de clausura ou suspensión, mentres perdurase a vixencia de tales medidas.

Incumprir as medidas e condicións de seguridade e hixiene establecidas no ordenamento xurídico, así como aquelas específicas recollidas nas correspondentes comunicacións previas, licenzas ou autorizacións, ou derivadas de inspeccións, cando iso supuxese un grave risco para a seguridade das persoas ou os bens.

O engano ou falsidade nas comunicacións previas ou na obtención das correspondentes licenzas ou autorizacións mediante a achega de documentos ou datos.

Modificar os establecementos públicos e instalacións sen a correspondente licenza ou autorización, sempre que a referida modificación xerese situacións de grave risco para as persoas ou bens.

O mal estado dos establecementos, instalacións e servizos que supuxese un grave risco para a seguridade das persoas.

Incumprir a prohibición de discriminación.

A expedición de certificados, actas, informes ou ditames cuxo contido non se axuste á realidade dos feitos.

As infraccións moi graves poderán ser sancionadas alternativa ou acumulativamente nos termos previstos salvo que resultasen incompatibles con:

- a) Multa de 30.050,62 ata 601.012,1 euros.
- b) Clausura do local ou establecemento por un período máximo de tres anos.
- c) Suspensión ou prohibición da actividade ata tres anos.

6.1.2 Graves

Serán infraccións graves as seguintes:

Abrir un establecemento e levar a cabo actividades, ou realizar modificacións, sen efectuar a comunicación previa ou sen dispor das licenzas ou autorizacións oportunas, ou incumprir as súas condicións, se non supuxese un risco grave para as persoas ou os bens.

A inexactitude ou omisión de carácter esencial nos datos obxecto de comunicación previa, licenza ou autorización.

Incumprir as medidas e condicións de seguridade e hixiene establecidas na normativa urbanística e de edificación, así como aquelas específicas recollidas na comunicación previa ou nas correspondentes licenzas ou autorizacións, ou derivadas de inspeccións, cando iso non supuxese un grave risco para a seguridade das persoas ou os bens, e sempre que non fose constitutivo de infracción moi grave.

O mal estado dos establecementos, instalacións e servizos que non supuxese un grave risco para a seguridade do público e executantes.

A comisión, no prazo dun ano, de máis de dúas infraccións cualificadas como leves por resolución firme en vía administrativa.

Non colaborar no exercicio das funcións de inspección.

As certificacións, verificacións, inspeccións e controis efectuados polas entidades de certificación de conformidade municipal de forma incompleta ou con resultados inexactos por unha insuficiente constatación dos feitos ou a deficiente aplicación de normas técnicas ou regulamentarias.

O incumprimento das prescricións ditas pola autoridade competente en cuestións de seguridade, hixiene e medio relacionadas coa lei e as normas que a desenvolvan.



As infraccións graves poderán ser sancionadas alternativa ou acumulativamente nos termos previstos salvo que resultasen incompatibles con:

- a) Multa de 300,52 a 30.050,61 euros.
- b) Suspensión ou prohibición da actividade por un período máximo dun ano.
- c) Clausura do local ou establecemento por un período máximo dun ano.
- d) Retirada da autorización de entidade de certificación de conformidade municipal por un período máximo dun ano.

6.1.3 Infraccións leves

Considéranse infraccións leves as seguintes:

A non comunicación á Administración competente dos cambios de titularidade das actividades reguladas nesta lei.

A inexactitude, falsidade ou omisión, en calquera dato ou documento que se xunta ou consta na comunicación previa cando non tivese carácter esencial.

Calquera outra acción que constituía incumprimento das obrigas establecidas nesta lei ou vulneración das prohibicións nela consideradas, cando non proceda a súa cualificación como infracción moi grave ou grave.

As infraccións leves serán sancionadas con multa de ata 300,51 euros.

6.1.4 Responsables

Considérase responsables das infraccións reguladas na lei as persoas físicas ou xurídicas que incorran nas faltas tipificadas, e, para tal efecto, os titulares dos establecementos públicos e instalacións, os organizadores de espectáculos públicos e actividades recreativas e, se é o caso, os técnicos redactores do proxecto ou dos certificados técnicos serán sancionados como responsables polos feitos que constituían infraccións administrativas. En caso de existir unha pluralidade de responsables a título individual, se non fose posible determinar o grao de participación de cada un na realización da infracción, responderán de forma solidaria.

7 As formas de intervención no ámbito urbanístico na normativa de Galicia

7.1 A situación anterior á lei e a súa reforma

A Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUGA), establecía unha regulación das licenzas de obra que permanecera invariable desde a súa aprobación e que era a tradicional no dereito urbanístico español e,

desde logo en Galicia, practicamente desde a Lei do solo de 1956²³. Ese réxime descansaba en dúas premisas:

- a) O sometemento a licenza previa de todo acto de uso de solo.
- b) A distinción entre obra maior e menor para os efectos, non da existencia de licenza, que ambas as dúas a precisan, senón da presentación de proxecto técnico.

A LOUGA define as obras menores (artigo 195.3) como aquelas obras e instalacións de técnica simple e escasa entidade construtiva e económica que non supoñan alteración do volume, do uso, das instalacións e servizos de uso común ou do número de vivendas e locais, nin afecten ao deseño exterior, a cimentación, a estrutura ou as condicións de habitabilidade ou seguridade dos edificios ou instalacións de toda clase; para tales obras non é necesaria a redacción de proxecto técnico nin a súa presentación ante a Administración municipal. A diferenza das obras menores, que se definen por si mesmas, as obras maiores fano por contraposición: son todos os actos de uso de solo que non teñan a natureza de obra menor, necesitando proxecto técnico en todo caso. Como dixemos, unhas e outras precisaban de licenza.

A LECEG modifica a LOUGA de forma que a licenza previa non é a única forma de intervención na edificación e uso do solo, introducindo a comunicación previa. O sometemento a licenza pasa a ser por lista taxada e todo o que non estea sometido a licenza estao a comunicación previa. Así, son actos precisados de licenza, os seguintes:

a) Os actos de edificación e uso do solo e do subsolo que, conforme a normativa xeral de ordenación da edificación, precisen de proxecto de obras de edificación. As obras de edificación que precisen de proxecto segundo o artigo 2.2 da Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación:

1. Obras de edificación de nova construción, agás aquelas construcións de escasa entidade construtiva e sinxeleza técnica que non teñan, de forma eventual ou permanente, carácter residencial nin público e se desenvolvan nunha soa planta.
2. Obras de ampliación, modificación, reforma ou rehabilitación que alteren a configuración arquitectónica dos edificios, entendendo por tales as que teñan carácter de intervención total ou as parciais que produzan unha variación esencial da composición xeral exterior, a volumetría, ou o conxunto do sistema estrutural, ou teñan por obxecto cambiar os usos característicos do edificio.
3. Obras que teñan o carácter de intervención total en edificacións catalogadas ou que dispoñan dalgún tipo de protección de carácter ambiental ou histórico-artístico, reguladas

23 Dispuña o artigo 165 da Lei do 12 de maio de 1956, sobre réxime do solo e ordenación urbana:

«1. *Estarán suxeitas a licenza previa, para efectos de lei, as parcelacións e parcelacións urbanas, os movementos de terras, as obras de nova planta, modificación de estrutura ou aspecto exterior das existentes, a primeira utilización dos edificios e a modificación obxectiva do uso destes, a demolición de construcións, a colocación de carteis de propaganda visibles desde a vía pública e as demais actas que sinalasen os plans.*

2. *O procedemento e condicións de outorgamento das licenzas axustarase en todo caso ao previsto no Regulamento de servizos das entidades locais».*

O Regulamento de servizos das entidades locais foi aprobado pouco despois que a Lei do solo, o 17 de xuño de 1955, e aínda está en vigor, como nos recorda o RD 2009/2009, do 23 de decembro, polo que se modifica o Regulamento de servizos das corporacións locais.

a través de norma legal ou documento urbanístico, e aquelas outras de carácter parcial que afecten aos elementos ou partes obxecto de protección.

4. As intervencións en edificios declarados bens de interese cultural ou catalogados polas súas singulares características ou valores culturais, históricos, artísticos, arquitectónicos ou paisaxísticos.

b) As intervencións en edificios declarados bens de interese cultural ou catalogados polas súas singulares características ou valores culturais, históricos, artísticos, arquitectónicos ou paisaxísticos.

c) As demolicións.

d) Os muros de contención de terras.

e) Os grandes movementos de terras e as explanacións.

f) As parcelacións, segregacións ou outros actos de división de predios en calquera clase de solo, cando non formen parte dun proxecto de reparcelación urbanística.

g) A primeira ocupación dos edificios.

h) A situación de casas prefabricadas e instalacións similares, xa sexan provisionais ou permanentes.

i) A corta de masas arbóreas ou de vexetación arbustiva en terreos incorporados a procesos de transformación urbanística e, en todo caso, cando esa corta derive da lexislación de protección do dominio público.

En definitiva, os actos de uso de solo que precisan de licenza urbanística previa tras a entrada en vigor da LECEG son basicamente aqueles para os que a LOE exige proxecto e os que necesitan acto expreso de aprobación segundo o artigo 11.4 do Texto refundido da Lei do solo e rehabilitación urbana, aprobado polo Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro. Non se modificou a diferenciación entre obras maiores e menores, nin a existencia de proxecto técnico para aquelas. En consecuencia, existirán obras maiores precisadas de proxecto segundo a LOUGA que non o necesitarían segundo a LOE e que estarán suxeitas ao réxime de comunicación previa. A continuación resúmese nun cadro a situación antes e despois da entrada en vigor da LECEG sobre as obras de edificación.

TIPO DE OBRA DE EDIFICACIÓN	CARACTERÍSTICAS	ATA A LEI 9/2013	LEI 9/2013
OBRAS MENORES	Obras e instalacións de técnica simple e escasa entidade construtiva e económica.	LICENZA	COMUNICACIÓN PREVIA
OBRAS MAIORES (proxecto)	Edificacións segundo o artigo 2 da Lei de ordenación da edificación: nova edificación, intervención total ou parcial en elementos catalogados.	LICENZA	LICENZA
	Resto de obras maiores.	LICENZA	COMUNICACIÓN PREVIA

7.2 A comunicación previa urbanística

Substitúe as licenzas de obra nos supostos en que non se exixa licenza previa, teñan ou non por obxecto implantar unha actividade. Neste último caso, a documentación relativa á actividade presentárase coa comunicación previa urbanística. Ao finalizar a obra, presentárase comunicación previa para o inicio da actividade. Xuntárase:

- a) Descrición suficiente das características do acto de que se trate.
- b) Xustificante de pagamento dos tributos municipais.
- c) Se é o caso, proxecto técnico exigible legalmente e declaración do técnico ou técnicos facultativos que autoricen o proxecto de que este cumpre en todos os seus extremos coa ordenación urbanística de aplicación.
- d) Copia das restantes autorizacións e, se é o caso, concesións administrativas cando lles fosen legalmente exhibibles ao solicitante, ou acreditación de solicitarse o seu outorgamento.
- e) Documento de avaliación ambiental, en caso de requirila o uso ao que vaian destinadas as obras.
- f) Copia da autorización ou ditame ambiental, así como das restantes autorizacións, concesións ou informes sectoriais cando fosen exhibibles.

Regap



ESTUDIOS

7.2.1 Prazo e procedemento

Presentárase quince días hábiles antes do inicio da obra. Dentro dos quince días hábiles seguintes á comunicación, o Concello, sen prexuízo da comprobación do cumprimento dos requisitos, poderá declarar completa a documentación presentada ou requirir a corrección das deficiencias que posúa a documentación, adoptando neste caso motivadamente as medidas provisionais que entenda oportunas para evitar toda alteración da realidade en contra da ordenación urbanística aplicable, comunicándollas á persoa interesada por calquera medio que permita acreditar a súa recepción.

O Concello deberá ditar a orde de execución que proceda para garantir a plena adecuación do acto ou actos á ordenación urbanística dentro dos quince días seguintes á adopción de calquera medida provisional. A orde que se dite producirá os efectos propios da licenza urbanística.

Este intervalo de quince días que media entre a presentación e o inicio da obra introduce unha disfunción no funcionamento da comunicación previa, xa que un exceso de celo por parte da autoridade municipal na revisión da documentación ou o abuso do trámite de corrección de deficiencias pode conducir a que, de feito, se estea ante unha intervención municipal previa ou unha autorización encuberta. Este intervalo de quince días afástase do réxime xeral que a propia LECEG establece para as comunicacións previas ao exercicio de actividades. O proxecto de lei remitido ao Parlamento²⁴ prevía ese intervalo de quince días tanto para a comunicación previa urbanística como para a de actividades e, durante a tramitación parlamentaria, eliminouse para estas e non para aquelas, polo que o réxime

24 O proxecto de lei foi publicado no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, número 151, do 3 de setembro de 2013.

homoxéneo entre unha e outra deixou de selo. En todo caso, este período de quince días non é un prazo no que obrigatoriamente a Administración deba realizar en todos os casos un exame da comunicación previa achegada nin examinar o cumprimento dos requisitos de fondo. A lei indica que dentro dese prazo, e sen prexuízo do control posterior, o Concello poderá declarar completa a documentación presentada ou requirir a corrección das deficiencias que presente a documentación.

7.2.2 Efectos

Transcorrido o prazo de quince días, a presentación da comunicación previa cumprindo con todos os requisitos exixidos constitúe título habilitante para o inicio dos actos de uso do solo e do subsolo suxeitos a ela, sen prexuízo das posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte do Concello respectivo.

A inexactitude, falsidade ou omisión, de carácter esencial, en calquera dato, manifestación ou documento que se achega ou incorpora á comunicación previa comporta, tras a audiencia da persoa interesada, a declaración de ineficacia da comunicación efectuada e impide o exercicio do dereito ou da actividade afectada desde o momento en que se coñece, sen prexuízo das sancións que proceda impor por tales feitos.

A resolución administrativa que constata tales actuacións comportará o inicio das correspondentes actuacións e a exixencia de responsabilidades, e poderá determinar a obriga do interesado de restituír a situación xurídica ao momento previo ao recoñecemento ou ao exercicio do dereito ou ao inicio da actividade correspondente, así como a imposibilidade de instar un novo procedemento durante un período de tempo determinado entre tres meses e un ano.

7.3 Pluralidade de actuacións e responsabilidade

Cando se deban realizar diversas actuacións relacionadas coa mesma edificación ou inmovible, presentárase unha única comunicación previa.

A comunicación previa presentada para os actos de uso do solo suxeitos a ela implica a responsabilidade solidaria de quen promove as obras, de quen posúe a propiedade dos terreos, ou os empresarios das obras, dos técnicos redactores do proxecto e directores das obras e da súa execución, respecto á conformidade das obras coa ordenación urbanística de aplicación e a súa adecuación ao proxecto presentado.

7.4 Exención de licenza

Cómpre ter en conta que existen supostos nos que tanto a LOUGA como a LECEG sometan a licenza municipal previa, pero esta sexa concorrente cunha autorización da Administración autonómica, xa que, tal e como exige o artigo 84.bis 3 da Lei reguladora das bases do réxime local, na redacción introducida pola Lei 2/2011 de economía sustentable, no caso de existencia de licenzas ou autorizacións concorrentes entre unha entidade local e outra Administración, a entidade local deberá motivar expresamente na xustificación da necesidade da autorización ou licenza o interese xeral concreto que se pretende protexer e que este non está xa cuberto mediante outra autorización xa existente. É o caso, entre outros, das seguintes:

- Actos de uso do solo previstos nun proxecto sectorial. En tales casos, a propia natureza supramunicipal do proxecto e o seu contido, que non é outro que regular a implantación dunha dotación ou infraestruturas, fai innecesaria e redundante unha posterior licenza municipal de obras. Carece de sentido comprobar a conformidade dun proxecto sectorial coa normativa ou o planeamento urbanístico cando a propia lexislación de ordenación do territorio establece que prevalecerán sobre o planeamento municipal.²⁵ Neste sentido, o interese xeral cuberto pola licenza municipal está xa garantido pola Administración da Comunidade Autónoma, que xa tería dado trámite de audiencia ao Concello respectivo, tal como ordenan tanto a Lei de ordenación do territorio como o Decreto 80/2000, do 23 de marzo, polo que se regulan os plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal, que prevén o trámite de informe municipal.

- A teor da disposición adicional cuarta do Texto refundido das disposicións legais da Comunidade Autónoma de Galicia en materia de política industrial, aprobado polo Decreto legislativo 1/2015, do 12 de febreiro, están exentos de actividade ou funcionamento e tamén de licenza urbanística os actos de uso do solo ou do subsolo incluídos nas resolucións de outorgamento de dereitos mineiros e nos proxectos ou instalacións de produción, transporte e distribución de enerxía eléctrica ou de gas para cuxa autorización ou concesión sexa competente a Xunta de Galicia, cando no procedemento de autorización ou no da súa avaliación ambiental estea previsto o trámite de audiencia ao Concello ou informe municipal e o proxecto ou instalación sexan compatibles co planeamento e a normativa urbanísticos.

En tales casos, obtida a autorización ou concesión, a persoa titular da instalación ou concesión presentará a comunicación previa prevista na normativa urbanística e na Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia.

7.5 Control posterior

Dentro das súas competencias, a Xunta de Galicia e os concellos quedan facultados para a comprobación, inspección, sanción e demais medidas de control que garantan que o exercicio da actividade ou a execución da obra ou instalación se adecuan á normativa vixente. Os concellos poden adoptar, en calquera caso, medidas cautelares cando se dean motivos de urxencia ou gravidade.

Os interesados poden solicitar a realización dunha inspección de comprobación do local ou establecemento, que terá por obxecto a adecuación deste á normativa de aplicación e o cumprimento das condicións legais e técnicas da actividade.

8 As entidades colaboradoras da Administración

As empresas e os particulares desenvolven actividades sociais e económicas. A súa intervención pública enmárcase no que o dereito administrativo, na tradicional división tripartita de Jordana de Pozas, se denomina “policía” e que enmarca toda a actividade administrativa precisa para evitar que a actividade privada atente contra a orde ou os intereses públicos.

²⁵ O artigo 24, “Eficacia” da Lei 10/1995, de novembro, de ordenación do territorio de Galicia, dispón que: «As determinacións contidas nos plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal vincularán o plan do ente ou entes locais en que se asenten os ditos plans ou proxectos, que deberán adaptarse a elas dentro dos prazos que para tal efecto determinen».

Esta relación do Estado co sector privado modificouse desde as dúas últimas décadas do século XX. Sectores económicos liberalizáronse e abríronse á competencia e, con iso, servizos públicos de carácter económico pasan ao sector privado xa como actividades económicas de interese xeral. A Administración xa non presta o servizo, pero si asegura, mediante unha regulación axeitada, que tales prestacións se manteñan. MUÑOZ MACHADO²⁶ subliña “a aparatosa retirada do Estado” da xestión dalgúns servizos públicos importantes. Non obstante, engade que tampouco se debe entender como unha eliminación total destes, pois mantivéronse todos os vinculados ás prerrogativas do poder público e os fundados en criterios sociais e da solidariedade; polo tanto, todas as técnicas e institucións vinculadas á organización e funcionamento dos servizos públicos seguen estando presentes na actualidade.

Ese cambio de paradigma da posición do Estado en relación cos servizos públicos de prestador a regulador implica tamén o desenvolvemento dunha supervisión continua, adoptando normativa pola que se establecen os requisitos de exercicio da actividade ou servizo así como verificando e controlando o seu cumprimento²⁷. Cando para esa verificación e control é preciso persoal especializado e material técnico que a Administración non posúe, recorre a un terceiro, mediante unha técnica que ÁLVAREZ GARCÍA²⁸ denominou “certificación por terceira parte” e que é realizada por entidades privadas: cando a actividade de control do cumprimento da normativa técnica é realizada non pola Administración pública directamente, senón por entidades ou axentes externos a ela, públicos ou privados, pero en todo caso con personalidade xurídica propia e independentes, atopámonos ante a técnica de certificación por terceira parte propiamente dita.

A participación de axentes socioeconómicos no exercicio de actividades que corresponden á Administración foi un fenómeno xeneralizado en toda Europa en dous ámbitos fundamentalmente técnicos: calidade na fabricación dos produtos e seguridade industrial. Desde unha perspectiva básica, os suxeitos privados elaboran normas técnicas industriais –normalización industrial– que o mercado transforma en obrigatorias, pero tamén realizan controis avaliando a conformidade dun produto ou dunha empresa por unha norma técnica.²⁹

Este control ou avaliación de conformidade dun produto ou dunha empresa cunha norma técnica recibe xenericamente o nome de certificación, que consiste en acreditar mediante a emisión dun documento que un determinado produto ou unha determinada empresa cumpren cos requisitos ou exixencias definidos pola norma técnica de aplicación a un ou outra. Unha terceira actividade, ademais da normalización e certificación, encomendada a empresas privadas é a acreditación, recoñecemento formal da competencia técnica dunha entidade para certificar, inspeccionar ou auditar a calidade dos produtos.

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

27 MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo y derecho público general, tomo IV: la actividad administrativa, cit.*, p. 501, fala dunha verdadeira función regulatoria do Estado na que a regulación non sería un concepto equivalente ao de regulamentación, senón que esta sería un instrumento da función regulatoria, sendo a verificación e o control os outros instrumentos de que se vale esa función.

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

29 ÁLVAREZ GARCÍA, V., “El control de la aplicación de la normativa técnica: acreditación, certificación y marcas de conformidad”, *cit.*, pp. 207 e ss., sinala que a colaboración máis intensa dos axentes privados, polo menos desde o punto de vista cuantitativo na protección da seguridade e a calidade industrial, ten lugar no ámbito do control. Os poderes públicos foron renunciando á realización destes controis en case todos os ámbitos. Os suxeitos privados poden avaliar, polo tanto, a conformidade dun produto ou dunha empresa cunha norma técnica.

Normalización, certificación e acreditación son as técnicas de protección da seguridade e da calidade industrial, e as persoas privadas que realizan tales tarefas son as denominadas, orixinalmente e dun xeito xenérico, entidades colaboradoras da Administración, nadas para operar en ámbitos nos que o desenvolvemento tecnolóxico é o imperante, carecendo a Administración de medios técnicos e humanos axeitados ou sobre os que a regulación técnica é de base privada e asumida polos operadores. A propia exposición de motivos da Lei 21/1992, do 16 de xullo, de industria, é clarificadora a este respecto: «*No campo da seguridade industrial teñen un relevo especial as disposicións referentes a normalización, homologación e certificación; o grande incremento e complexidade destas, en todos os países industrializados, supuxo que estas funcións pasasen en gran parte a seren desenvolvidas por entidades colaboradoras das administracións públicas e laboratorios privados*». Como puxo de manifesto a doutrina, a Administración pública recorre aos particulares porque mediante os seus propios medios materiais e persoais se ve incapaz de prestar, coa eficacia requirida, determinadas funcións.³⁰

É precisamente o cambio de paradigma ao que fixemos referencia o que levou a estender o ámbito orixinal de actuación de tales entidades colaboradoras a outros sectores, en primeiro termo na auditoría e xestión ambiental, pero tamén na disciplina urbanística³¹ como noutros ámbitos nos que a Administración pública pasou de realizar unha función xestora a unha función reguladora, correspondendo o control previo do cumprimento da normativa a entidades privadas colaboradoras da Administración.

9 Concepto e caracterización

A colaboración de persoas físicas ou xurídicas no exercicio de funcións públicas é o concepto ou idea básica sobre a que nuclear o estudo das denominadas entidades colaboradoras da Administración. Malia a transcendencia das funcións que teñen encomendadas e da súa progresiva expansión en diferentes ámbitos, non existe unha regulación xeral en todo o Estado das entidades colaboradoras da Administración. Existen regulacións parciais nos sectores en que actúan (seguridade industrial, medio ambiente ou urbanismo) e tamén a Comunidade Autónoma de Cataluña legislou sobre as entidades colaboradoras da Administración regulando con carácter xeral o seu réxime xurídico³². Debemos deixar sentado que, coa mencionada excepción catalá, as entidades colaboradoras da Administración son previstas e reguladas pola normativa sectorial do ámbito en que actúan e que é enormemente diverso: industria, medio ambiente, sanidade, seguridade alimentaria, calidade, etc. E que en tales sectores, ben por posuíren unha competencia exclusiva, ben por teren competencias de desenvolvemento ou execución da normativa estatal, son as comunidades autónomas as que regularon a intervención das entidades colaboradoras nos respectivos ámbitos de actuación.

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

31 MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo y derecho público general, tomo IV: La actividad administrativa, cit.*, p. 717: «*a utilización de entidades colaboradoras para o exercicio das competencias municipais en materia de outorgamento de licenzas é un exemplo excelente para explicar a progresión desta clase de técnicas e a súa importancia actual*».

32 A Lei 26/2010, do 3 de agosto, de réxime xurídico e de procedemento das administracións públicas de Cataluña dedica todo un capítulo (capítulo II, artigos 91 a 101) do seu título VII (Potestades de inspección e control) para regular o réxime xurídico das entidades colaboradoras, prevendo con carácter xeral que as administracións públicas de Cataluña poden encomendar o exercicio de funcións de inspección e control a entidades colaboradoras debidamente habilitadas nos termos establecidos pola lei e pola normativa sectorial.

Nunha primeira aproximación, no exercicio de funcións públicas colaboran multitude de entidades privadas en diversos campos de actuación: existen entidades colaboradoras da xestión urbanística (reguladas no Regulamento de xestión urbanística, RD 3288/1978, do 25 de agosto); entidades colaboradoras da Seguridade Social (mutuas de accidentes de traballo); e en materia de recadación e xestión tributaria (entidades financeiras, caixas de aforro e cooperativas de crédito). Pero ningunha delas realiza nin participa dunha *función pública soberana*³³ como é o control, a inspección ou a certificación do cumprimento da legalidade vixente. A inspección administrativa forma parte da tradicional función pública de policía e leva consigo o exercicio de autoridade, de potestade pública, que ten por obxecto a comprobación dunha determinada realidade fáctica que debe poñerse en relación, ser contrastada, coa normativa xurídica de aplicación. Son, en consecuencia, as entidades privadas que realizan tales tarefas as que a doutrina denomina entidades privadas colaboradoras da Administración.³⁴

9.1. Entidades privadas

Trátase de entidades xurídico-privadas. A iso non obsta que existan administracións públicas que constituía empresas de capital exclusiva ou maioritariamente público para realizar funcións de control, inspección ou verificación escapando das rixideces do dereito administrativo.³⁵ Pero si quedarían excluídos todos os casos de colaboración interadministrativa en calquera das súas formas, inclusive cando se trate de entidades públicas ou corporacións de dereito público.

O que resulta relevante para estes efectos é constatar que non é a Administración pública a que a través dos seus órganos realiza a actividade, senón que opta por unha das múltiples modalidades de personificación xurídico-privada para realizala e que se trata de que a entidade teña personalidade xurídica propia. Iso ten como consecuencia tanto a existencia dun ánimo de lucro como que se trate dunha actividade permanente, non ocasional.

O Consello Consultivo de Galicia³⁶ no seu Ditame 20/2011 puxo de manifesto que para os efectos da regulación das entidades colaboradoras non é necesario distinguir entre públicas e privadas. Primeiro, porque se trata dunha distinción *perturbadora* e, en segundo termo, porque a norma legal que o decreto viña desenvolver eliminara xa esa distinción. Efectivamente, o artigo 15 da Lei 21/1992, do 16 de xullo, de industria, ao regular os organismos de control, defíneos como persoas naturais ou xurídicas con capacidade de obrar que dispoñan dos medios técnicos, materiais e humanos e imparcialidade necesarios para realizar o seu

33 O Tribunal Supremo, en Sentenza do 13 de outubro de 1997 (Sala do C.A. Sección 3ª, Recurso 5751/1993) con ocasión de examinar a concesión administrativa para a prestación da inspección técnica de vehículos indica: «A inspección técnica de vehículos, en canto que é un medio para lograr aquela finalidade, participa da natureza de función pública e corresponde exercela ao Estado –en sentido amplo– por razón da súa soberanía. Non se trata dunha actividade de servizo público dirixida a proporcionar prestacións aos cidadáns, xa sexan asistenciais ou económicas, senón dunha función pública soberana. Aínda que tradicionalmente estas funcións, a diferenza dos servizos públicos, eran exercidas pola Administración, o certo é, como se preocupou de pór de manifesto a doutrina, que a orde pública se encontra en proceso de privatización ante a impotencia daquela para unha xestión eficaz das funcións soberanas, acudindo con frecuencia á colaboración da empresa privada».

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

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

36 Ditame do Consello Consultivo de Galicia 20/2011, do 10 de marzo de 2011, ao proxecto de decreto polo que se regula a actuación dos organismos de control en materia de seguridade industrial da Comunidade Autónoma de Galicia.

labor e que cumpran as disposicións técnicas que se diten con carácter estatal co fin do seu recoñecemento no ámbito da Unión Europea.

9.2 Colaboración coa Administración

9.2.1 Contido da colaboración

PADRÓS REIG³⁷ refírese á existencia dun novo modelo preventivo de Administración que identifica como *modelo alemán* fronte ao clásico modelo reactivo ou *modelo francés*, e supón unha ampliación de concepto tradicional de policía administrativa, que pasa de ser represiva a preventiva, moito máis flexible. É neste contexto onde se sitúa a actividade das entidades colaboradoras da Administración, que o citado autor cualifica como a *Administración invisible*, na que é efectuada por entidades privadas unha inspección regulamentaria obrigatoria puramente administrativa.

As actuacións consisten en comprobacións, verificacións, inspeccións e na constatación do resultado das actuacións mediante actas, informes ou certificacións emitidos polo persoal técnico; todas elas son reflexo dunha función pública e comportan exercicio de autoridade e así o considera unanimemente a doutrina, como sinala CANALS AMETLLER.³⁸

A súa actividade é exclusivamente técnica, realízase baixo a súa responsabilidade, o que implica a obrigatoriedade de subscribir pólizas de seguro, e está sometida, á súa vez, ao control da Administración competente, que será a que a autorizou, regulou ou acreditou.

O Tribunal Supremo, en Sentenza do 17 de novembro de 2000 (Sala do Contencioso Administrativo, Sección 3ª, Recurso 6862/1993), con ocasión de analizar a inscrición dunha entidade de inspección e control regulamentario en materia de industria, sinalou:

«A resposta a este motivo exige determinar previamente a natureza da relación xurídica que se establecía entre a Administración e as entidades de inspección e control regulamentario reguladas polo Real decreto 1407/1987. A teor do seu artigo 1, as competencias administrativas en materia de vixilancia do cumprimento da lexislación sobre seguridade industrial (a excepción da seguridade mineira, a do medio ambiente industrial e das inspeccións técnicas de vehículos) podían ser exercidas ou ben directamente polos poderes públicos ou ben “exixíndolles aos interesados que presenten os documentos acreditativos do cumprimento regulamentario correspondente expedidos por unha entidade de inspección e control regulamentario”. A acreditación expedida, para estes efectos, por unha das ditas entidades non excluía, non obstante, a posible verificación pola Administración pública do cumprimento dos requisitos exigibles en materia de seguridade industrial (artigo 2.1). Esta modalidade de encomenda a entidades privadas dun papel relevante no exercicio de funcións xenuinamente público-administrativas, como son as relativas á inspección e control da seguridade industrial, se non chegaba a conferir-lles a plenitude da potestade de certificar o efectivo cumprimento dos requisitos de seguridade industrial (pois, segundo vimos, a Administración reservaba

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

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

para si a última palabra mesmo nese terreo), si colocaba aquelas entidades nunha relación especial coa Administración presidida pola utilización da técnica autorizatoria. En efecto, á “autorización” refírense, entre outros, os artigos do Real decreto 1407/1987 números 4 (“as entidades que sexan autorizadas [...] esta autorización poderá quedar limitada a [...]”), 6 (“as entidades autorizadas para actuaren en máis dunha comunidade autónoma [...]”) e 17 (“o incumprimento das obrigas [...] dará lugar a que [...] se acorde a suspensión temporal da autorización outorgada”).

As entidades obtíñan, pois, unha autorización para colaborar coa Administración –nos termos xa expresados– tras o recoñecemento administrativo de que elas mesmas cumprían os requisitos obxectivos que a norma (artigo 8 do Real decreto 1407/1987) exixía en para a súa idoneidade; requisitos de competencia, imparcialidade, solvencia, medios humanos e técnicos que condicionaban a inscrición no rexistro correspondente como medio público mediante o que se expresaba a resposta administrativa á súa voluntaria solicitude. Requisitos que, á súa vez, veñen xustificados pola importancia da actividade certificante en relación coa magnitude dos riscos potenciais que para toda a colectividade supoñen as actividades industriais.

A utilización da técnica autorizatoria en relación coa encomenda a estas entidades privadas de determinadas funcións de carácter certificante cuxo exercicio podía ter, respecto dos terceiros inspeccionados ou controlados, unha inmediata eficacia xurídico-administrativa no ámbito da seguridade industrial (funcións que, polo demais, “compartían” coas directamente exercibles pola Administración controlante, desde o momento en que esta reservaba para si o dereito de non recoñecer aquela eficacia xurídica externa e impor as súas propias decisións en materia de verificación do cumprimento de requisitos de seguridade), non encaixa no ámbito das relacións contractuais para cuxa formalización as persoas xurídicas debían posuír a capacidade e non incorrer nas prohibicións e incompatibilidades previstas polo artigo 9 da Lei de contratos do Estado de 1965.

En efecto, non nos atopamos en presenza dun réxime concesional nin de calquera outro en que haxa unhas relacións bilaterais de natureza contractual, a diferenza do que acontecía respecto das estacións de inspección técnica de vehículos reguladas polo Real decreto 1987/1985, do 24 de setembro, cuxo artigo 2 adoptaba expresamente o mecanismo concesional».

Encontrámonos, en consecuencia, con entidades autorizadas para realizar funcións de colaboración administrativa logo do recoñecemento da súa competencia, imparcialidade, solvencia e medios. A Administración, dependendo da previsión legal, poderá ou non conferirlles a plenitude da potestade de certificar o efectivo cumprimento dos requisitos de seguridade.

9.2.2 O problema do exercicio de funcións públicas

As normas sectoriais atribúen, no seu respectivo ámbito material, as funcións de inspección e control en principio reservados á Administración pública. Haberá que observar o disposto na normativa específica para delimitar o alcance de tales funcións de tal forma que, se así se prevé, poderán mesmo exercer funcións públicas de control e inspección orientadas a

velar pola legalidade vixente a través do control do cumprimento dos requisitos establecidos normativamente.³⁹

As potestades de inspección son poderes propios das administracións públicas, tal como resulta do artigo 39 “Colaboración cidadá” da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (LRXPAC), que obriga os cidadáns a someterse ás inspeccións e investigacións da Administración só nos casos previstos pola lei.

GONZÁLEZ NAVARRO⁴⁰, nos seus comentarios ao artigo 39 LRXPAC, sinala que a expresión “colaboración cidadá” é dunha notable amplitude e excede a obriga de facilitar informes ou inspeccións, que é ao que se limita o artigo; polo demais, e ao seu entender, unha norma incompleta porque proclama un deber, pero nin determina as consecuencias do incumprimento, nin articula un procedemento para facelo efectivo. Para o citado autor, o precepto designa variadas formas de colaboración, non só formal senón tamén material e, desde logo, a colaboración permanente e retribuída que, como xa sabemos, é unha característica das entidades privadas de colaboración.

Incompleto ou non, o artigo 39 LXPAC contén unha clara reserva de lei para o outorgamento da potestade de inspección e control e así o puxo de manifesto a doutrina. CANALS I AMETLLER⁴¹ entende que a Administración non pode acordar libremente a atribución de funcións públicas ás entidades colaboradoras, porque se trata de competencias propias atribuídas pola lei e conclúe que debe ser a lei a que atribúa o traslado de funcións públicas a organizacións privadas coa importante excepción das entidades locais que analizaremos no apartado seguinte.

Pola contra, PRIETO ROMERO⁴² entende que a colaboración de entidades privadas no exercicio de funcións públicas non é materia reservada á lei. Invoca para iso que a xurisprudencia non exixiu esa habilitación legal e cita a Sentenza do Tribunal Constitucional (TC) número 243/1994, do 21 de xullo, sobre o real decreto que regulaba os organismos de control en materia de industria e que efectivamente conclúe que «*non cabe, polo tanto, negarlle ao Estado a posibilidade de que, en exercicio das súas funcións normativas na materia de seguridade industrial, regule as referidas características con relevo externo das entidades colaboradoras de inspección e control*». Sinala o indicado autor que o TC non só non invoca a necesidade de regular a materia con norma de rango de lei, senón que *obiter dita* apunta que a decisión pode adoptala cunha norma de carácter organizativo, polo que ao tribunal non lle supón problema ningún a regulación mediante norma regulamentaria. A iso debemos obxectar que o tribunal non fai pronunciamento ningún sobre a reserva de lei en materia de atribución de funcións da Administración ás entidades colaboradoras, extremo este que non foi obxecto

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

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

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

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

de debate nin o podía ser, posto que se trataba non dun recurso de inconstitucionalidade⁴³, senón dun conflito de competencias formulado pola Generalitat de Cataluña ao abeiro do artigo 63 da Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional, no que se discutía unicamente –por razón do proceso– a competencia do Estado para ditar a norma e a vulneración ou non de competencias autonómicas.

En canto á xurisprudencia do Tribunal Supremo, que PRIETO ROMERO invoca para soste a súa tese, efectivamente valida a competencia das entidades locais para, mediante ordenanza, regular as súas entidades colaboradoras, o que analizaremos seguidamente.

9.2.3 A autonomía local e a atribución de funcións públicas polas entidades locais

A autonomía local garantida polo artigo 137 da Constitución atribúelles ás entidades locais o exercicio de poderes, entre eles a potestade de ordenanza. MUÑOZ MACHADO⁴⁴, ao que seguiremos neste apartado, refírese ao poder normativo local, indicando que a autonomía local non é só unha fórmula de organización para atender os propios intereses, tamén é unha forma de limitar o poder do Estado. Ninguén discute o poder normativo das comunidades autónomas, pero doutrina e xurisprudencia, segundo o indicado autor, fraquean á hora de decidir se a lei é a norma habilitante da ordenanza local ou a é directamente a Constitución; en que medida pode a lei constrinxir ou limitar o poder de ordenanza, etc. É indubidable a necesidade de recoñecer que as ordenanzas locais poden ser innovativas baseándonos na ampla potestade concedida aos municipios para a xestión dos seus respectivos intereses, que pouco se parece á potestade regulamentaria que necesita unha habilitación. E que os órganos –os plenos municipais– que aproban tales ordenanzas teñen carácter representativo e democrático, o que tamén os diferencia da Administración do Estado ou das comunidades autónomas. Non é posible equiparar a ordenanza coa lei, pero o poder normativo local non é equiparable exactamente á potestade regulamentaria estatal ou autonómica. As ordenanzas locais ocupan, ás veces, contidos propios das regulacións legais en canto poidan intervir en materias reservadas á lei. Continúa MUÑOZ MACHADO sinalando que a reserva de lei non pode entenderse de forma que a potestade normativa local quede privada de capacidade normativa ou creativa de normas. Trátase dun tema complexo, non pacífico na doutrina e que excede o contido deste traballo. Pero concluímos con MUÑOZ MACHADO que as entidades locais non precisan inexorablemente dunha habilitación legal específica para aprobar disposicións regulamentarias, nin a función destas queda constrinxida á mera complementación do disposto nas leis. Noutras palabras, como sinala CANALS I AMETLLER⁴⁵, a autonomía política e xurídica dos entes locais explica que a súa vinculación á Constitución e á lei sexa negativa (facer todo o que non está prohibido) en vez de positiva (facer só aquilo ao que se está expresamente habilitado) polo que, para que poida dispor a ordenanza a atribución de funcións públicas ás entidades colaboradoras, non sería precisa a existencia dunha previa habilitación legal expresa, senón que resultaría suficiente a non prohibición legal, isto é, a contradición co dito pola lei.

43 De imposible formulación polo demais, posto que o que estaba en cuestión era un regulamento e non unha lei, disposicións normativas ou actos con forza de lei, que son o obxecto do recurso de inconstitucionalidade ex artigo 31 da Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do TC.

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

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

Esa é, por outra parte, a tese da Sentenza do Tribunal Supremo (Sala do Contencioso Administrativo, Sección 5ª, núm. 4597/2007, do 26 de xuño de 2007) sobre a ordenanza que regulaba a inspección técnica de edificacións do Concello de Madrid, mediante a cal os propietarios do edificio que supere unha antigüidade determinada deberán contratar un técnico independente ou entidade de inspección técnica homologada, co fin de que emita un informe, no que estableza o seu estado de conservación, e se é preciso ou non realizar obras de conservación/rehabilitación, o que se porá en coñecemento do Concello respectivo.⁴⁶

9.3 Principios da actuación das entidades colaboradoras

A normativa sectorial (industria, medio ambiente, urbanismo, etc.) establece unha serie de requisitos orientados a garantir a obxectividade da intervención das entidades colaboradoras, a seguridade xurídica dos interesados, así como a salvagarda do interese público. Trátase do cumprimento das condicións de autorización, confidencialidade, imparcialidade e independencia, incompatibilidade e solvencia técnica e financeira.

Deberán, en primeiro lugar, cumprir as condicións que serviron de base á súa acreditación e autorización, para cuxo efecto deberá obter con carácter anual un informe que confirme os ditos extremos, emitido pola entidade de acreditación que o acredítase.

Teñen obriga de gardar a confidencialidade da información obtida durante o desempeño das súas actividades para garantir o segredo comercial, os dereitos fundamentais á intimidade ou á propia imaxe ou os derivados da protección de datos de carácter persoal.

Respecto das súas actuacións fronte aos interesados e terceiros, deben actuar con imparcialidade e independencia para garantir deste xeito a obxectividade das súas actuacións e que non actúan respecto a intereses de grupo.

As actividades da entidade e do seu persoal deben respectar o principio de incompatibilidade con calquera vinculación técnica, comercial, financeira ou de calquera outro tipo que puidese afectar á súa independencia e influenciar o resultado das súas actividades de control regulamentario.

Regap



ESTUDIOS

46 A sentenza sinala o seguinte: «No primeiro motivo alégase a infracción dos principios constitucionais de legalidade e xerarquía normativa considerados nos artigos 9.3, 14 e 25, en relación cos artigos 33, 53.1, 103 e 137 da CE. Aqueles principios e estes preceptos non son infrinxidos pola ordenanza impugnada (salvo no que despois se dirá), porque esta ten a súa cobertura nos artigos 181 do Texto refundido da Lei do solo, do 9 de abril de 1976, e 19.1 da Lei 6/98, do 13 de abril, do réxime do solo e valoracións, que impón aos propietarios o deber de conservar os edificios da súa propiedade nas debidas condicións de seguridade, salubridade e ornato públicos. A regulación legal do deber non considera a forma concreta da súa imposición (véxanse os artigos citados), pois o único precepto que a regula é de natureza regulamentaria (artigo 10.3 do Regulamento de disciplina urbanística, do 23 de xuño de 1978), e remite a un expediente sancionador, con imposición de multa e posible execución subsidiaria. Resulta claro que a ordenanza (en xeral, os regulamentos) non poderían agravar deber de conservación, porque iso afectaría ao contido esencial do dereito de propiedade. En consecuencia, este é o deber primario e substancial imposto pola lei, pero este deber inclúe tamén o deber accesorio de demostrar o seu cumprimento, pois, en efecto, cando se trata de deberes de resultado, o deber accesorio é inherente ao primeiro. E a forma e modo en que o propietario demostra que o cumpre non está regulado na lei, nin é necesario, porque constitúen, en todo caso, aspectos accesorios que non afectan ao contido esencial do dereito de propiedade, pois o dereito de propiedade sobre o edificio é o mesmo antes e despois da vixencia da ordenanza que aquí se discute, e que se limitou a impor o deber accesorio de demostración do cumprimento dun deber principal, o de conservación. Existindo este último na lei, o Concello está habilitado para regular mediante ordenanza ese outro deber instrumental ou formal, que pode incluír, como fai a ordenanza que se impugna, o de pasar unha inspección técnica (artigo 25) e o de acreditá-la ante o Concello mediante a presentación de copia do formulario de inspección (artigo 31)». (A cursiva é nosa).

Deberán dispor dos recursos económicos requiridos pola normativa de aplicación que permita asegurar a continuidade da súa actividade, así como dispor do persoal axeitado ao tipo, extensión e volume da actividade.

9.4 Habilitación ou autorización de entidades

As entidades colaboradoras realizan unha actividade económica, un servizo. E, como tal, sonlles de aplicación tanto a normativa europea en materia de libre prestación de servizos, singularmente a Directiva 2006/123/CE, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior, como a estatal que se ditou na súa transposición, que veremos de forma detallada máis adiante. Convén anticipar agora que esa normativa establece como regra xeral que a prestación de servizos non se someterá a autorización previa salvo en determinadas excepcións suficientemente xustificadas.

E o certo é que, polo menos ata 2009, a maior parte, por non dicir a totalidade da normativa sectorial, sometía á autorización administrativa o exercicio da actividade da entidade colaboradora. O Tribunal Supremo (Sala do Contencioso Administrativo, Sección 3ª) na Sentenza 4941/2011, do 29 de xuño de 2011, ao axuizar a modificación do Regulamento da infraestrutura para a calidade e seguridade industrial, que regula as entidades colaboradoras en materia de industria, formula a cuestión nos seguintes termos:

«5. Unicamente poderá requirirse autorización administrativa previa da Administración competente cando resulte obrigado para o cumprimento de obrigas do Estado derivadas da normativa comunitaria ou de tratados e convenios internacionais.

O carácter xeral deste precepto obriga, a partir da entrada en vigor desta reforma, a interpretar o resto da Lei de industria á luz deste. E isto quere dicir que, en virtude do disposto no seu apartado 5, a Administración só poderá exixir autorización nos supostos en que xustifique que tal exixencia resulta obrigada para “o cumprimento de obrigas do Estado derivadas da normativa comunitaria ou de tratados e convenios internacionais”.

Esta interpretación é, así mesmo, obrigada en virtude da Directiva de Servizos (Directiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006 (LCEur 2006, 3520), a cal foi trasposta precisamente polas xa citadas leis 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio, e 25/2009, do 22 de decembro, polas que se reforman diversas leis para a súa adaptación á anterior. Pois ben, a citada directiva condiciona en termos xerais a posible supeditación do acceso a unha actividade de servizos e o seu exercicio a un réxime de autorización a determinadas condicións, en concreto que o réxime non sexa discriminatorio para o prestador, que a necesidade da súa autorización estea xustificada por unha razón imperiosa de interese xeral e que o obxectivo perseguido non se poida conseguir mediante unha medida menos restritiva, como o sería un control a posteriori (artigo 9). Estas limitacións foron recollidas no artigo 5 da Lei 17/2009 e, no que respecta ao ámbito industrial, proxéctanse no apartado 5 do artigo 4 da Lei de industria, que establece que unicamente se pode requirir autorización administrativa previa para a prestación de servizos “cando resulte obrigado para o cumprimento de obrigas do Estado derivadas da normativa comunitaria ou de tratados e convenios internacionais”.

Todo o anterior leva á conclusión ineludible de que, se o Estado español quere establecer un réxime de autorización previa, deberá xustificar a concorrencia dunha razón imperiosa de interese xeral ou, en concreto, que resulte obrigado para o cumprimento das súas obrigas comunitarias ou internacionais. Xustificación que podería estar nunha lei ou, no seu defecto e sempre que a correspondente lei sectorial o admita, nun regulamento aprobado pola Administración.

Pois ben, no suposto que se discute, o artigo 15 da Lei de industria, tras a súa reforma pola referida Lei 25/2009, mantén en xeral a exigencia de autorización para os organismos de control. Pero en virtude do establecido no artigo 9 da Directiva de servizos e en consideración ao principio de primacía do dereito comunitario, así como en atención ao disposto no artigo 5 da Lei 17/2009 e no artigo 4 da Lei de industria, esa exigencia legal só se pode aplicar, tal como se indicou, cando o Estado xustifique mediante lei ou regulamento a concorrencia dunha razón imperiosa de interese xeral ou que resulte obrigado para o cumprimento das súas obrigas comunitarias ou internacionais.

Non obstante, nin a propia Lei de industria, cuxo artigo 15 se limita a prever a regra xeral de necesidade de autorización, nin o regulamento modificado polo real decreto que se impugna, fan referencia ningunha a esta xustificación, o que obriga a declarar a inaplicación da exigencia xeral de autorización para os organismos de control, salvo nos casos en que se acredítase tal necesidade de autorización segundo os criterios antes sinalados. Isto supón que, en defecto de autorización, e á marxe da obrigatoriedade de acreditación, os organismos de control quedarían en cambio obrigados a efectuar a comunicación ou declaración responsable prevista no artigo 4 da Lei de industria e nos termos previstos no dito precepto».

Esta sentenza, sorprendente e arriscada, segundo a doutrina⁴⁷ vén declarar a inaplicación da exigencia xeral de autorización para as entidades privadas colaboradoras da Administración.

En consecuencia, abondaría con que a entidade lle comunique á Administración que cumpre cos requisitos que esta lle exige para o seu exercicio para que poida iniciar a súa actividade. O título habilitante sería a comunicación ou declaración presentada, normalmente asociada a un rexistro.⁴⁸

10 Control e responsabilidade da súa actividade

A Administración que habilita a entidade conta coas potestades de supervisión e control sobre esta. En todos os supostos de colaboración de entidades privadas deben cumprirse os requisitos legalmente exixidos para obter a habilitación, o que trae como consecuencia que a Administración conserva as facultades de comprobación do cumprimento de tales requisitos. A Administración comprobará ademais a actividade desempeñada pola entidade e, se non actúa conforme a legalidade, poderá perder o seu título habilitante ou será sancionada; e, se causa un dano, deberá responder deste.

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

48 CARBONELL PORRAS, E., “El control sobre la actividad de las entidades colaboradoras de la Administración”, Galán Galán, A. e Prieto Romero, C. (coords.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010, pp. 58 e ss. A autora sinala que son varios os títulos xurídicos que habilitan a colaborar coa Administración. A encomenda de xestión, o convenio de colaboración, as fórmulas contractuais, a autorización administrativa e a acreditación.

Correspóndelle á normativa sectorial regular a responsabilidade en que poden incorrer as entidades colaboradoras como consecuencia da súa actuación. Como sinala GALÁN GALÁN⁴⁹, as entidades privadas colaboradoras exercen as funcións públicas baixo a súa propia responsabilidade, polo que responden dos danos e perdas causados pola súa actuación. Trátase dun traslado da responsabilidade da Administración á entidade que constituiría a consecuencia de que esta poida colaborar con aquela con autonomía. A función leva aparellada a responsabilidade e por iso a normativa exige a constitución dunha garantía, xeralmente un seguro en contía suficiente para garantir as responsabilidades que puidesen derivar e constitúe un requisito para a obtención do título habilitante necesario para o exercicio da actividade.

Formúlase na doutrina que tipo de responsabilidade é a que asume a entidade, se o réxime de responsabilidade civil propio das persoas xurídico-privadas ou ben o réxime de responsabilidade administrativa, específico das administracións públicas. E a cuestión non é pacífica e dista moito de estar pechada.

Son argumentos a favor do réxime de responsabilidade civil, a natureza xurídico-privada da entidade, a obrigatoriedade de subscribir un seguro para cubrir as responsabilidades *cívís* e a regulación na LXPAC da responsabilidade patrimonial e o concepto restritivo de Administración pública, limitada ás administracións públicas territoriais e os organismos públicos delas dependentes. Por outra banda, está no propio fundamento do sistema de entidades colaboradoras o desprazamento de funcións e responsabilidades do ámbito público ao ámbito xurídico-privado que ten o seu propio réxime de responsabilidade civil por culpa, distinto da responsabilidade obxectiva patrimonial da Administración.

Pola contra, o carácter xurídico-público das súas funcións e a posibilidade de que esas mesmas funcións poidan ser exercidas directamente pola Administración serían argumentos que pesarían a favor de manter que nos achamos ante unha responsabilidade administrativa. De feito, entre as decisións tomadas pola entidade privada, algunhas ou son asumidas pola Administración ou se lle imputan a esta.

Sexa dunha ou outro xeito, como sinala PADRÓS REIG⁵⁰, estamos ante un réxime xurídico a medio camiño entre o completamente público e o completamente privado, e o certo é que a Administración poderá responder conxuntamente coa entidade por non ter exercido correctamente as súas obrigas de control ou por non adoptar medidas para evitar o dano. Nestes casos poderá responder solidaria ou subsidiariamente e, en todo caso, tería unha acción de regreso contra a entidade privada colaboradora⁵¹.

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

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

51 GALÁN GALÁN, A., "La responsabilidad por los daños causados por la actuación de las entidades privadas colaboradoras de la Administración", cit., p. 124, sinala as diversas formas de articulación das responsabilidades da Administración e da entidade privada colaboradora e a concorrencia de ambas as dúas. O autor entende que se trata de aplicar á relación entre Administración e entidade privada colaboradora un réxime de responsabilidade moi similar ao previsto legalmente para autoridades e funcionarios públicos.

11 As entidades de control e conformidade municipal (ECCOM)

11.1 A regulación das entidades de certificación de conformidade municipal

A xeneralización da comunicación previa como medio de intervención administrativa supón a eliminación da autorización previa á implantación e ao exercicio de actividades económicas e despraza da Administración ao particular a decisión sobre o inicio da actividade e con ela a responsabilidade en caso de incumprimento. A certeza que proporciona a autorización administrativa desaparece na procura da celeridade e a eliminación de trabas administrativas, e nesa dinámica as ECCOM representan o importante papel de lles proporcionar aos interesados unha verificación independente por un organismo regulado da conformidade coa normativa urbanística. Ademais, a intervención das ECCOM despraza, á súa vez, a responsabilidade dos interesados á propia entidade, xa que serán as únicas responsables fronte ás administracións públicas do contido das súas certificacións, verificacións, inspeccións e controis da conformidade, substituíndo a súa actuación a responsabilidade dos demais interesados.

A lei configura as ECCOM como entidades privadas colaboradoras da Administración pero non lles atribúe funcións públicas e tampouco substitúen a actividade da Administración, sendo a súa intervención voluntaria para o particular.

Teñen por obxecto realizar a avaliación de conformidade coa normativa de aplicación no ámbito municipal para que a instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade económica, empresarial, profesional, industrial ou comercial se poida realizar no menor tempo posible axilizando os procedementos de control, tal como sinala a propia exposición de motivos da lei.

A intervención das entidades de certificación de conformidade municipal será facultativa e non substituirán en ningún caso as potestades de comprobación, inspección ou calquera outra da Administración, pero serán as responsables fronte a ela dos extremos obxecto de certificación.

Tendo en conta que o labor das entidades de certificación da conformidade debe levarse a cabo cun elevado nivel de calidade e de profesionalidade, que deben rexerse conforme os principios de imparcialidade, confidencialidade e independencia, que o seu labor terá efectos administrativos para os cidadáns e que o seu funcionamento e actos estarán baixo o control da Administración, está xustificado que por razóns de interese xeral a súa actividade estea sometida a autorización administrativa previa nas condicións consideradas no artigo 5 da Lei 17/2009, de 23 de novembro, establecéndose para iso requisitos obxectivos que garantan a non discriminación e a proporcionalidade.

As ECCOM rexeranse polos principios de imparcialidade, confidencialidade e independencia, e as súas funcións non substituirán as potestades de comprobación, inspección ou calquera outra da Administración. A súa autorización e rexistro corresponderanlle á consellaría competente en materia de seguridade industrial, remitíndose o seu posterior desenvolvemento regulamentario ás normas necesarias para iso, así como as súas obrigas e os requisitos exixibles para o desenvolvemento das súas actividades e a súa acreditación.

Regap



ESTUDIOS

As entidades de certificación de conformidade municipal estarán obrigadas, como requisito previo á efectividade da autorización, a subscribir pólizas de seguro que cubran os riscos da súa responsabilidade na contía que se estableza, sen que esta limite a dita responsabilidade.

As ECCOM certificarán, verificarán, inspeccionarán ou controlarán se a instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade, económica, empresarial, profesional, industrial ou comercial, é conforme coa normativa sectorial e coa aplicable no municipio onde se realicen ou pretendan realizar, e cos campos e normas de actuación que se establezan regulamentariamente para este efecto.

Nas súas actuacións, as ECCOM poderán emitir certificados, actas, informes e ditames, que poderán ser asumidos pola Administración pública competente sen prexuízo das súas competencias.

No exercicio das súas funcións, as ECCOM e o persoal dependente delas desenvolverán as súas funcións con independencia, establecéndose regulamentariamente as disposicións en materia de incompatibilidades.

As entidades de certificación de conformidade municipal e os seus actos estarán sometidos ao control e inspección da Administración local e da consellaría competente en materia de seguridade industrial. A súa actividade non é obrigatoria para o particular. Os particulares interesados poderán contratar ou non os servizos das ECCOM, pero, se o fan, prodúcese a importante consecuencia do desprazamento da responsabilidade á entidade. Desa forma, equilibrase dalgún xeito a inicial perda de seguridade xurídica que, a prol da simplificación e a celeridade, se produce ao substituír a licenza coa comunicación previa.

11.2 Infraccións e sancións

A LECEG dedícalles un capítulo ao réxime sancionador, de forma que todas as infraccións en materia de espectáculos públicos, apertura de establecementos e as derivadas da actividade das ECCOM se regulan conxuntamente. Referirémonos agora ás infraccións específicas relativas a estas entidades, xa que tanto as sancións como o réxime de responsabilidade é o mesmo.

11.2.1 Moi graves

Son infraccións moi graves, a teor da lei:

A expedición de certificados, actas, informes ou ditames cuxo contido non se axuste á realidade dos feitos.

A realización de certificacións, verificacións, inspeccións e controis propios das entidades de certificación sen posuír a correspondente autorización en vigor para iso.

As infraccións moi graves poderán ser sancionadas alternativa ou acumulativamente nos termos previstos, salvo que resultasen incompatibles. Establécense as seguintes sancións:

a) Multa de 30.050,62 ata 601.012,1 euros.

- b) Clausura do local ou establecemento por un período máximo de tres anos.
- c) Suspensión ou prohibición da actividade ata tres anos.
- d) Retirada da autorización de entidade de certificación de conformidade municipal por un período máximo de tres anos.

11.2.2 Graves

Serán infraccións graves as seguintes:

- a) As certificacións, verificacións, inspeccións e controis efectuados polas entidades de certificación de conformidade municipal de forma incompleta ou con resultados inexactos por unha insuficiente constatación dos feitos ou a deficiente aplicación de normas técnicas ou regulamentarias.
- b) O incumprimento das obrigas establecidas regulamentariamente ás entidades de certificación de conformidade municipal.
- c) A acreditación de entidades de certificación de conformidade municipal por parte das entidades de acreditación cando se efectuase sen verificar totalmente as condicións e requisitos técnicos exixidos para o funcionamento daqueles ou mediante valoración tecnicamente inadecuada.
- d) Ocultar datos ou alterar os xa achegados á entidade de certificación de conformidade municipal.
- e) Incurrir as entidades de certificación de conformidade municipal en demora inustificada en remitirles ao órgano ou órganos da Administración, e no prazo establecido regulamentariamente, os certificados, actas, informes ou ditames que fosen resultado da súa actuación.

As infraccións graves poderán ser sancionadas alternativa ou acumulativamente nos termos previstos salvo que resultasen incompatibles con:

- a) Multa de 300,52 a 30.050,61 euros.
- b) Suspensión ou prohibición da actividade por un período máximo dun ano.
- c) Clausura do local ou establecemento por un período máximo dun ano.
- d) Retirada da autorización de entidade de certificación de conformidade municipal por un período máximo dun ano.

11.2.3 Infraccións leves

Considerarase infracción leve o incumprimento das prescricións ditadas pola autoridade competente ás entidades de certificación de conformidade municipal conforme o desenvolvemento das súas funcións.

As infraccións leves serán sancionadas con multa de ata 300,51 euros.

11.2.4 Responsables

Cando unha entidade de certificación de conformidade municipal participe na tramitación administrativa, será a responsable das infraccións reguladas nesta lei no que concirne ao obxecto da dita tramitación. Esta responsabilidade substituirá o resto de suxeitos intervinientes e que sinalamos no apartado 6.1.4.

12 Conclusións

A transposición da Directiva de servizos introduciu no noso dereito administrativo novas técnicas de control que relegaron a autorización administrativa previa á prestación de servizos e ao exercicio de actividades a un plano excepcional, obrigando os estados a xustificar a súa imposición, a motivar que o réxime de autorización non sexa discriminatorio para o prestador de que se trata, a invocar que a necesidade dun réxime de autorización está xustificada por unha razón imperiosa de interese xeral e a determinar que o obxectivo perseguido non se poida conseguir mediante unha medida menos restritiva.

A nova regulación, en realidade un cambio de paradigma, inicialmente circunscrito pola directiva á prestación de determinados servizos, xeneralizouse para o exercicio de todo tipo de actividades económicas e supuxo tamén unha modificación dos sistemas de intervención urbanística, posto que a implantación de calquera actividade implica necesariamente un acto de uso do solo. Nese sentido, ás leis xerais que se ditaron en aplicación da directiva uníronse as comunidades autónomas modificando os seus respectivos ordenamentos, entre elas Galicia, que a través da Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia (LECEG), levou a cabo unha regulación integral do exercicio de actividades que parte da comunicación previa como o réxime ordinario de intervención administrativa tamén no ámbito urbanístico.

Por outro lado, paralelamente á substitución de controis previos por controis *ex post*, as entidades colaboradoras da Administración configuráronse como persoas xurídico-privadas que realizan tarefas administrativas, chegando a exercer funcións públicas, actuacións que se expandiron ata alcanzar ámbitos tradicionalmente vedados aos particulares, como é a tramitación de licenzas urbanísticas. A progresiva eliminación de autorizacións e a súa substitución por comunicacións previas ou declaracións responsables están a converter tales entidades en instrumentos para descargar a Administración de tarefas técnicas e, á vez, darlles seguridade xurídica aos prestadores de servizos que comezan a súa actividade sen a certeza que lles proporcionaba unha autorización administrativa.

As entidades de certificación de conformidade municipal (ECCOM) que prevé a LECEG serán as entidades privadas colaboradoras da Administración que, de forma voluntaria para o prestador do servizo, dotarán de seguridade xurídica e certeza a comunicación previa mediante a realización de actuacións de certificación, verificación, inspección e control da conformidade de instalacións, establecementos e actividades coa normativa de aplicación no ámbito municipal.

13 Addenda

Notas sobre a incidencia da nova Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia.

Entregado xa o artigo para a súa publicación, publícase no *Diario Oficial de Galicia* n.º 34, do 19 de febreiro de 2016, a nova Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (LSG), que derroga e substitúe integramente a Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia. A lei entrou en vigor o 19 de marzo de 2016, ao mes da súa publicación.

O réxime das licenzas municipais e comunicacións previas mantense igual que na norma derogada. A comunicación previa é o medio xeral de control administrativo dos actos de edificación e uso de solo e a licenza urbanística sería a excepción para determinados supostos taxados que non varían respecto á antiga lei. Mantense tamén o prazo de quince días hábiles entre a presentación da comunicación previa e o inicio da obra. Achegamos un cadro coa táboa de concordancias entre unha e outra norma.

Si introduce a lei unha importante reforma ao eliminar a distinción entre obras maiores e menores que, como vimos, supuñan unha distorsión para os efectos de delimitar a diferenza entre os actos de uso de solo que precisaban licenza e os que non, debido ás diferenzas entre a Lei de ordenación da edificación e a antiga LOUGA ao regular a necesidade de proxecto de edificación (máis restritiva a primeira).

Coa redacción actual da Lei do solo de Galicia, todas as obras que precisen proxecto de edificación conforme a LOE necesitarán licenza urbanística e as que non serán obxecto de comunicación previa. Certo é que o artigo 146.1.a) mantén entre a documentación que cómpre achegar coa comunicación previa a descrición técnica das características do acto de que se trate “ou, se é o caso, proxecto técnico legalmente exixible”, o que parece indicar que poderían existir comunicacións previas de obras necesitadas de proxecto técnico. Non obstante, ao eliminarse a definición que de obra menor nos indicaba a LOUGA, os únicos supostos de obras de edificación nos que se pode exixir proxecto son os previstos na LOE que, como indica o propio artigo 142.2 a) LSG, precisan de licenza municipal. En consecuencia, a expresión proxecto técnico legalmente exixible debe entenderse como unha transposición da antiga LOUGA que si prevía a comunicación previa de obras maiores, e tamén como unha cláusula residual ou de peche para os casos da normativas sectoriais ou específicas que manteña a necesidade dun proxecto de obras en supostos en que a LOE non o exixa.

TÁBOA DE CONCORDANCIAS	
LEI 9/2002, do 30 de decembro	LEI 2/2016, do 10 de febreiro
194.1	142.1
194.2	142.2
194.3	142.4
194.4	142.3
194.5	146.1
194.6	146.2
194.7	—

regap



ESTUDIOS

TÁBOA DE CONCORDANCIAS	
LEI 9/2002, do 30 de decembro	LEI 2/2016, do 10 de febreiro
194.8	142.3
195	143
196	144
197	145
198	147

14 Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

GALÁN GALÁN, A. e PRIETO ROMERO, C.; *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010.

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

Regap



ESTUDIOS