



Revista Galega de Administración Pública, EGAP  
Núm. 62\_xullo-decembro 2021 | pp. 47-67  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/regap.v0i62.4859>  
© Alejandro Ramón Antelo Martínez  
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371  
Recibido: 02/11/2021 | Aceptado: 16/12/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## Entidades de certificación, entidades de colaboración e simplificación administrativa en Galicia

Entidades de certificación,  
entidades de colaboración  
y simplificación  
administrativa en Galicia

Certification entities,  
collaboration entities  
and administrative  
simplification in Galicia

62 Regap

Regap



ESTUDIOS

ALEJANDRO RAMÓN ANTELO MARTÍNEZ

Doutor en Dereito

Secretario de Administración Local. Categoría superior  
Concello de Neda (Galicia, España)

[alejandro.antelo@neda.gal](mailto:alejandro.antelo@neda.gal)

**Resumo:** As entidades de certificación de conformidade municipal, creadas pola Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia, a prol do mandato de simplificación de procedementos contido na Directiva de servizos da Unión Europea, experimentaron cambios substanciais a partir da aprobación da Lei 9/2021, do 25 de febreiro, de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica de Galicia, a cal, pola súa vez, crea as entidades de colaboración ambiental. A ambas as dúas entidades dedica o seu obxecto este estudo, con atención aos seus antecedentes e á situación actual.

**Palabras clave:** Simplificación de procedementos, actividades empresariais, entidades certificadoras, entidades colaboradoras.

**Resumen:** Las entidades de certificación de conformidad municipal, creadas por la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, en aras del mandato de simplificación de procedimientos contenido en la Directiva de servicios de la Unión Europea, han experimen-

tado cambios substanciales a partir de la aprobación de la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia, la cual, a su vez, crea las entidades de colaboración ambiental. A ambas entidades dedica su objeto este estudio, con atención a sus antecedentes y a la situación actual.

**Palabras clave:** Simplificación de procedimientos, actividades empresariales, entidades certificadoras, entidades colaboradoras.

**Abstract:** The municipal compliance certification entities, created by Law 9/2013, of December 19, on entrepreneurship and the economic competitiveness of Galicia, for the sake of the mandate to simplify procedures contained in the Services Directive of the European Union, has undergone substantial changes since the approval of Law 9/2021, of February 25, on administrative simplification and support for the economic reactivation of Galicia, which, in turn, creates environmental collaboration entities. This study dedicates its object to both entities, with attention to their antecedents and the current situation.

**Key words:** Simplification of procedures, business activities, certifying entities, collaboration entities.

**SUMARIO:** 1 Preliminar: a Directiva de servizos na orixe. 2 As entidades de certificación de conformidade municipal. 2.1 A Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia. 2.2 O Decreto 144/2016, do 22 de setembro, que aproba o Regulamento único de regulación integrada de actividades económicas e apertura de establecementos en Galicia. 2.3 A Lei 10/2017, do 27 de decembro, de espectáculos públicos e actividades recreativas de Galicia. 3 A Lei 9/2021, do 25 de febreiro, de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica de Galicia. 3.1 Entidades de colaboración ambiental. 3.2 Novas funcionalidades das entidades de certificación de conformidade municipal. 4 Reflexións conclusivas.

## 1 Preliminar: a Directiva de servizos na orixe

É posible afirmar que ningunha norma comunitaria incidiu tanto, nos últimos tempos, no dereito administrativo económico dos Estados membros da Unión Europea como a Directiva de servizos<sup>1</sup> (Directiva 2006/123/CE, do 12 de decembro, do Parlamento Europeo e do Consello, relativa á libre prestación de servizos no mercado interior –frecuentemente aludida como Directiva Bolkestein–), pois non soamente “desde as súas orixes, a Unión Europea constitúe unha comunidade de dereito<sup>2</sup>, senón que autores como OTTO BACHOF ou JÜRGEN SCHWARZE chegaron a afirmar que “o dereito da Comunidade Europea está composto por regras de dereito administrativo e, sobre todo, de dereito administrativo económico”<sup>3</sup>.

A Directiva de servizos apróbase coa finalidade de dar cumprimento aos principios de “liberdade de establecemento” e de “liberdade de prestación”, formulados

<sup>1</sup> Afirma, ao respecto, MUÑOZ MACHADO, S., “Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 21, 2009, p. 3, que “nunca unha directiva comunitaria tivera tanta ambición regulatoria, nin afectara de xeito tan xeral ás prácticas administrativas enraizadas nos Estados membros”.

<sup>2</sup> Cfr. CALONGE VELÁZQUEZ, A., “El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: un mecanismo de protección del Estado de Derecho. Análisis crítico de su contenido”, Guayo Castiella, Í. del e Fernández Carballal, A. (coords.), *Los desafíos del Derecho Público en el Siglo XXI. Libro conmemorativo del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2019, p. 129.

<sup>3</sup> Cítase estes autores a través de CALONGE VELÁZQUEZ, A., “El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: un mecanismo de protección del Estado de Derecho. Análisis crítico de su contenido”, cit., p. 129; e de CALONGE VELÁZQUEZ, A., “El concepto de Administración Pública en la Unión Europea: Administración pública nacional y Administración pública comunitaria”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 19, 2010, p. 11.

respectivamente nos artigos 49 e 56 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE): e, para a consecución deste ambicioso obxectivo, o principal instrumento que prevé consiste na substitución xeneralizada da autorización como réxime prevalente de intervención nas actividades de servizos (art. 9.1.º).

Agora ben, sendo este o núcleo central da Directiva Bolkestein, a propia norma comunitaria arbitra outras medidas para acadar os seus obxectivos, de entre as cales é agora relevante para a finalidade do noso estudo a relativa á “simplificación dos procedementos”, respecto da cal di o artigo 5.1.º: “Os Estados membros verificarán os procedementos e trámites aplicables ao acceso a unha actividade de servizos e ao seu exercicio. Cando os procedementos e formalidades estudados de conformidade con este apartado non sexan o suficientemente simples, os Estados membros simplificaranos”.

É certo que o ámbito de aplicación da Directiva de servizos é amplo<sup>4</sup>, como se pon de manifesto no seu considerando 33<sup>5</sup>, pero non ilimitado<sup>6</sup>, e tamén é contrastable que rápida e progresivamente os seus postulados se estenderon a outros ámbitos competenciais das administracións públicas que inicialmente non entraban dentro do seu obxecto.

O método elixido pola Administración xeral do Estado para traspor a Directiva de servizos<sup>7</sup> consistiu no que o Consello de Estado<sup>8</sup> chamou transposición en dous niveis: en primeiro lugar, procedeuse a aprobar unha lei horizontal (“Lei paraugas” –Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio–) para incorporar ao ordenamento xurídico estatal os principios reitores da norma europea; e con posterioridade, aínda que, practicamente de xeito simultáneo,

<sup>4</sup> Vid. ao respecto PARICIO RALLO, E., “Cuestiones jurídicas sobre la aplicación de la Directiva de Servicios”, *Cuadernos de Derecho Local QDL*, n. 21, 2009, p. 140.

<sup>5</sup> “Nesta directiva, o concepto de servizo inclúe actividades enormemente variadas e en constante evolución; entre elas cóntanse as seguintes: servizos destinados ás empresas, como os servizos de asesoramento sobre xestión, servizos de certificación e de ensaio, de mantemento, de mantemento de oficinas, servizos de publicidade ou relacionados coa contratación de persoal ou os servizos de axentes comerciais. O concepto de servizo inclúe tamén os servizos destinados tanto ás empresas como aos consumidores, como os servizos de asesoramento xurídico ou fiscal, os servizos relacionados cos inmobles, como as axencias inmobiliarias, ou coa construción, incluídos os servizos de arquitectos, a distribución, a organización de feiras ou o aluguer de vehículos e as axencias de viaxes. Os servizos destinados aos consumidores quedan tamén incluídos, como os relacionados co turismo, incluídos os guías turísticos, os servizos recreativos, os centros deportivos e os parques de atraccións, e, na medida en que non estean excluídos do ámbito de aplicación da Directiva, os servizos a domicilio, como a axuda ás persoas de idade. Estas actividades poden constituír ao mesmo tempo servizos que requiren unha proximidade entre prestador e destinatario, servizos que implican un desprazamento do destinatario ou do prestador e servizos que se poden prestar a distancia, mesmo a través de Internet”.

<sup>6</sup> Así, o artigo 2.2.º da directiva establece que non se aplicará ás actividades seguintes: os servizos non económicos de interese xeral; os servizos financeiros; os servizos sanitarios; os servizos de seguridade privados; etc.

<sup>7</sup> Obxecto de certas críticas doutrinais, como a realizada por PAREJO ALFONSO, L., “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 6, 2009, pp. 39-41, que considerou a Lei paraugas como unha lei redundante e innecesaria, pois supón unha reiteración dos mandatos e principios recollidos na Directiva de servizos; ou a exposta por URRUTIA LIBARONA, I. “Cuestiones competenciales derivadas del proceso de incorporación de la Directiva de Servicios”, Nogueira López, A. (dir.), *La Termita Bolkestein, Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, p. 55, que se chega a preguntar se resultaba necesaria a Lei paraugas, para concluír que “o efecto principal que se buscaba coa súa aprobación radica non tanto na plena incorporación da Directiva de servizos, senón na vontade do lexislador de dirixir e condicionar o ulterior proceso de revisión normativa”.

<sup>8</sup> Ditame 99/2009, do 18 de marzo.

aprobouse unha “Lei ómnibus” (Lei 25/2009, do 22 de decembro, de modificación de diversas leis para a súa adaptación á Lei 17/2009).

Esta Lei ómnibus xa adianta, no sentido exposto, en que medida os principios da Directiva de servizos se poden estender, desde os inicios de incorporación desta norma europea ao dereito interno, a ámbitos distintos daqueles que constitúen o seu propio obxecto. É paradigma diso a modificación que fai, no ámbito local, do artigo 84 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (LRBRL), para dispor (entre outras novidades) que “as entidades locais poderán intervir a actividade dos cidadáns a través dos seguintes medios: c) sometemento a comunicación previa ou a declaración responsable, de conformidade co establecido no artigo 71 bis da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común”; precepto este último da Lei 30/1992 que, introducido igualmente pola “Lei ómnibus”, definía e determinaba, con carácter xeral para todas as administracións públicas, o alcance das declaracións responsables e das comunicacións previas (regulación hoxe contida na Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas, que derroga á anterior Lei 30/1992).

A partir destas dúas leis “paraugas” e “ómnibus”, prodúcese unha transposición “en fervenza” da Directiva de servizos, nos numerosos ámbitos sectoriais influídos pola norma europea<sup>9</sup>, tanto por parte do Estado como por parte das comunidades autónomas. Xa que, aínda que desde algún sector doutrinal “se tratou de xustificar o práctico monopolio estatal na transposición de directivas recorrendo á vinculación das materias reguladas vía directiva con aspectos económicos e a conseguinte existencia, sinalada polo Consello de Estado, de amplos títulos en materia económica”<sup>10</sup>, como son sinaladamente bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica *ex* artigo 149.1.13.<sup>a</sup> CE, lexislación mercantil *ex* artigo 149.1.6.<sup>a</sup> CE, lexislación civil *ex* artigo 149.1.8.<sup>a</sup>, *et alt.*, non por iso deixa de ser efectivo o “principio de non alteración competencial” na incorporación do dereito da Unión Europea aos ordenamentos internos dos Estados membros. Así, o Tribunal Constitucional, en Sentenza do 28 de maio de 1992<sup>11</sup>, dixo que “o Estado non pode ampararse por principio na súa competencia exclusiva sobre as relacións internacionais (art. 149.1.3.<sup>a</sup> CE) para estender o seu ámbito competencial a toda actividade que constituía desenvolvemento, execución ou aplicación dos convenios e tratados internacionais e, en particular, do dereito derivado europeo. Se así fose, dada a progresiva ampliación da esfera material de intervención da Comunidade Europea, debería producirse un

<sup>9</sup> Sobre as dificultades da transposición da Directiva de servizos nun “Estado multidescentralizado” como o noso, xa alertou RIVERO ORTEGA, R., “La transposición de la Directiva de Servicios: panorámica general y balance de su transposición en España”, *Noticias de la Unión Europea*, n. 317, 2011, p. 8.

<sup>10</sup> *Vid.* DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “La transposición de las Directivas que inciden en la regulación económica: la utilización del título competencial del artículo 149.1.13 CE”, Arzo Santisteban, X. (dir.), *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Generalitat de Cataluña, Institut de Estudis Autonòmics, Barcelona, 2013, p. 245.

<sup>11</sup> Conflictos positivos de competencia acumulados números 1.081/1986 134/1987, 168/1987, 805/1987, 1.111/1987, 1.113/1987, 1.329/1987, 333/1988, 967/1988, 1.171/1988, 1.759/1988, 1.760/1988, 1.891/1988, 125/1989 y 1.692/1989.

baleirado notable da área de competencias que a Constitución e os estatutos lles atribúen ás comunidades autónomas”.

A Comunidade Autónoma de Galicia tamén aproba a súa lei “ómnibus”, a Lei 1/2010, do 11 de febreiro, de modificación de diversas leis para a súa adaptación á Directiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006, e a partir desta transposición de primeiro nivel<sup>12</sup> sucesivamente vai aprobando diversas leis e regulamentos tendentes a incorporar os mandatos da Directiva de servizos ao ordenamento xurídico autonómico, co obxectivo, polo tanto, de dar entrada, alí onde sexa posible, aos réximes de comunicación previa ou declaración responsable (como substitutivos da tradicional licenza ou autorización<sup>13</sup>), e, en definitiva, de simplificar os procedementos, posto que estes títulos habilitantes alternativos á licenza ou autorización supoñen tamén unha simplificación dos procedementos administrativos<sup>14</sup>.

Ao mandato de simplificación contido na Directiva de servizos, oriéntase a regulación das entidades de certificación de conformidade municipal e as entidades de colaboración, dentro do proceso de transición dunha “Administración autorizadora a unha Administración comprobadora”<sup>15</sup>, que implica a norma comunitaria, e ao seu marco normativo, alcance e evolución dedicaremos as seguintes liñas.

## 2 As entidades de certificación de conformidade municipal

Con carácter xeral, a doutrina defende que a habilitación para o exercicio de potestades públicas de control, inspección e certificación por parte de entidades privadas soamente pode ser acordada polo lexislador, xa que supoñen unha translación de funcións públicas cara a entes privados<sup>16</sup>, sen que polo tanto resulte suficiente unha mera delegación contractual.

<sup>12</sup> Cómpre destacar un precedente, a Lei 7/2009, do 22 de decembro, de modificación da Lei 10/1988, do 20 de xullo, de ordenación do comercio interior de Galicia, que, en todo caso, supuxo unha tímida adaptación á Directiva de servizos, xa que segue establecendo unha xeneralizada suxeición a licenza municipal para a apertura de todo establecemento comercial. Pode verse ao respecto PÉREZ GONZÁLEZ, C., “Comentarios sobre la transposición de la Directiva de Servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia, en la apertura de establecimientos comerciales”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 6, 14 de abril de 2010, p. 875.

<sup>13</sup> Máis alá dos intentos académicos por deslindar as dúas figuras, con frecuencia “autorización” e “licenza” empréganse anfiboloxicamente, pois, como afirma LAGUNA DE PAZ, J.C., *La autorización administrativa*, Thomson Civitas, 1.ª ed., Cizur Menor, 2006, p. 52, “son indistintamente utilizados polas normas, aparentemente, sen máis criterio que a rutina da súa aplicación a uns ou outros sectores (...) [e] todos eles se refiren á mesma técnica de intervención administrativa, para a que, de xeito xenérico, reservamos a cualificación de autorización”.

<sup>14</sup> Neste sentido, NEVADO-BATALLA, P., “Simplificación administrativa: el allanamiento de procedimientos y trámites para facilitar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio”, Rivero Ortega, R. (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, pp. 174-177, apunta que un dos paradigmas da simplificación administrativa da Directiva de servizos consiste no limitado emprego da técnica autorizatoria.

<sup>15</sup> Cfr. NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La Administración comprobadora: Defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos”, Nogueira López, A. (dir.), *La Termita Bolkestein, Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, p. 99.

<sup>16</sup> Cfr. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XIV. La actividad regulatoria de la Administración*, Ministerio da Presidencia-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, p. 256; ESTEVE PARDO, J., *Autorregula-*

As entidades de certificación de conformidade municipal regúlanse por primeira vez na Comunidade Autónoma de Galicia na Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia (LECG), cuxo estudo realizamos seguidamente.

## 2.1 A Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia

Chegouse a afirmar que a liberalización que articula a Directiva de servizos contribuíu a depurar os excesos derivados dun longo intervencionismo da Administración, moitas veces acrítico e mecánico<sup>17</sup>, pero tamén é certo, ao mesmo tempo, que a certeza que xera a licenza ou autorización administrativa desaparece a prol dunha maior celeridade<sup>18</sup>, trasladando ao cidadán responsabilidades ata entón inherentes á Administración autorizante.

Neste contexto liberalizador, a LECG crea as entidades de certificación de conformidade municipal (ECCOM), “para dar seguridade xurídica ao interesado, a terceiros e á propia Administración (...), na procura de que a instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade económica, empresarial, profesional, industrial ou comercial poida realizarse no menor tempo posible (...)”<sup>19</sup>.

O artigo 47.1 da LECG defínese como “aquelas que, despois de teren sido autorizadas pola Administración, tendo capacidade plena de obrar e actuando baixo a súa responsabilidade, se constitúan coa finalidade de desenvolver en todo o territorio da Comunidade Autónoma de Galicia actuacións de certificación, verificación, inspección e control da conformidade de instalacións, establecementos e actividades coa normativa de aplicación no ámbito municipal e que dispoñan dos recursos humanos, materiais e financeiros necesarios para realizalas, de acordo con esta lei e o que se estableza regulamentariamente”.

O ámbito de aplicación das ECCOM vén dado, loxicamente, polo obxecto da LECG, ao cal alude no seu artigo 1, para afirmar, por unha banda, que “constitúe o obxecto desta lei a definición dun marco específico na Comunidade Autónoma de Galicia que incentive a creación e implantación de empresas e o seu posterior desenvolvemento, a través da xeración de cultura emprendedora, a formación, a flexibilización dos trámites administrativos, a ampliación dos prazos de validez dos permisos (...)”

---

*ción. Génesis y efectos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002, p. 173. Por su parte, LAGUNA DE PAZ, J.C., “Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación”, *Revista de Administración Pública*, n. 185, maio-agosto 2011, pp. 99-100, considera que a externalización destas funcións é unha técnica de xestión, e o seu obxecto non é, polo tanto, a competencia administrativa nin o seu exercicio, de modo que “se produce un repregamento da intervención pública, que se sitúa augas arriba”.

<sup>17</sup> Vid. FERNÁNDEZ TORRES, J.R., “Significado y fundamentos de la Directiva de Servicios”, Aguado i Cudolá, V. e Noguera de la Muela, B. (dirs.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2012, p. 55.

<sup>18</sup> Vid. MARNOTES GONZÁLEZ, A., “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)”, *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, n. 51, xaneiro-xuño 2016, p. 264.

<sup>19</sup> Vid. exposición de motivos, apartado 8.

(apartado 1), e, por outra banda, que “tamén é obxecto desta lei a regulación do réxime xurídico e dos instrumentos de intervención administrativa aplicables á instalación e apertura de establecementos e ao exercicio de actividades económicas (...)” (apartado 2).

Así pois, as ECCOM van actuar en dous ámbitos acoutados: un primeiro, coincidente coas tradicionalmente chamadas “licenzas de actividade”, que o artigo 23 da LECG afirma que se suprimen “con carácter xeral”, cando o certo é que procede á súa supresión “absoluta”, non xeral; e un segundo ámbito, determinado polos espectáculos públicos e actividades recreativas. Xa que, en efecto, e de acordo con este artigo 23 citado (incardinado no título III, capítulo I), constitúe o obxecto da LECG “a instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade económica, empresarial, profesional, industrial ou comercial”, e pola súa vez, de acordo co capítulo III do título I da propia lei, tamén é obxecto da norma “os espectáculos públicos e as actividades recreativas”, definindo os primeiros como “as representacións, exhibicións, actuacións, proxeccións, competicións ou audicións de concorrencia pública, de carácter artístico, cultural, deportivo ou análogo” (art. 39.1), e as segundas como “aquelas que ofrecen ao público, espectadores ou participantes, actividades, produtos ou servizos con fins de lecer, recreo ou entretemento” (art. 39.2).

En canto ás súas funcionalidades, o artigo 49.1 da LECG declara que “as entidades de certificación de conformidade municipal (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”, completando esta disposición o apartado 2 do propio artigo 49 ao afirmar que “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”.

Estas previsións do artigo 49 non resultan suficientes por si mesmas para configurar axeitadamente o alcance das funcións que poden asumir as ECCOM, xa que, cando o artigo 47.3 da propia LECG establece que “as ECCOM serán as únicas responsables fronte ás administracións públicas do contido das súas certificacións, verificacións, inspeccións e controis da conformidade, substituindo a súa actuación a responsabilidade dos demais interesados”, pode deducirse que estas entidades de certificación de conformidade municipal soamente van poder actuar por conta dos interesados que pretendan solicitar unha licenza municipal ou presentar unha comunicación previa ou declaración responsable, cando o certo é que esta é unha das posibilidades de actuación que teñen, pero non a única; por iso, as previsións da LECG deben ser estudadas á luz do desenvolvemento regulamentario levado a cabo polo Decreto 144/2016, do 22 de setembro, que aproba o Regulamento único de regulación integrada de actividades económicas e apertura de establecementos en Galicia (RIAE).

Regap



ESTUDIOS

## 2.2 O Decreto 144/2016, do 22 de setembro, que aproba o Regulamento único de regulación integrada de actividades económicas e apertura de establecementos en Galicia

O RIAE, aprobado polo Decreto 144/2016, do 22 de setembro, diferencia dúas funcións das ECCOM: por un lado, as de certificación de conformidade municipal, e, por outro, e como complemento ás previsións da LECG, as de colaboración coa Administración municipal.

Polo que respecta ás funcións de certificación de conformidade municipal, a principal nota distintiva vén dada polo carácter voluntario ou potestativo para os interesados en presentar unha comunicación previa ou solicitar unha licenza ante a Administración municipal.

Así o pon de manifesto o artigo 50.2 do RIAE cando afirma que “as persoas interesadas en presentar unha comunicación previa ou unha solicitude de licenza ante a Administración municipal no ámbito de aplicación deste regulamento poden dirixirse á entidade da súa elección, dentro das que estean habilitadas para desenvolver actuacións de certificación de conformidade municipal no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, co fin de solicitar a realización da función de certificación de conformidade respecto da instalación, establecemento, actividade ou obra que vaia ser obxecto da comunicación previa ou da solicitude de licenza”.

Este carácter potestativo foi corroborado xurisprudencialmente, ao fío da actuación deste tipo de entidades no ámbito municipal de Madrid. Así, a relevante Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid do 17 de febreiro de 2011<sup>20</sup> resolve o recurso interposto pola Asociación de Empresarios de Espectáculos, Salas de Fiestas, Discotecas y Ocio, que impugna a Ordenanza do Concello de Madrid pola que se establece o réxime de xestión e control das licenzas urbanísticas de actividades, aprobada polo Pleno do dito Concello en sesión ordinaria do 29 de xuño de 2009, que impón a intervención obrigatoria e adicional dun terceiro, mantendo ademais a intervención dos servizos municipais, de xeito que establece un control dobre polas Entidades de Colaboración na Xestión das Licenzas Urbanísticas (ECGLU) e o polo Concello (...). E a pretensión anulatoria é acollida polo Tribunal Superior de Xustiza.

Impugnada en casación a anterior sentenza, o recurso é desestimado pola Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo, en Sentenza do 10 de decembro de 2013<sup>21</sup>, na cal se afirma, entre outros fundamentos de dereito, que: “o sistema que arbitra a ordenanza causa indefensión, pois o particular cando non obteña o certificado de conformidade, debe primeiro iniciar unha reclamación perante a entidade colaboradora, ante a desestimación desta reclamación debe dirixirse ao Concello, no suposto de que a Administración desestime a súa reclamación, deberá acudir á vía xudicial. En caso de ser estimatoria a sentenza en vía xudicial, a parte o único que obtería tras toda esta longa peregrinación será un certificado, que non licenza, de que a actividade é conforme a dereito. E novamente debe dirixirse ao Concello para

---

<sup>20</sup> Recurso 701/2009.

<sup>21</sup> Recurso de casación 2564/2011.



solicitar a licenza, licenza que podería ser denegada, e así novamente tería que iniciar un novo recurso contencioso-administrativo. Este sistema cáusalle indefensión ao particular porque o Concello con ocasión da instrución do procedemento ten que emitir necesariamente os informes técnico e xurídico sobre a conformidade do acto ou o uso pretendidos coa ordenación urbanística aplicable”.

A segunda característica distintiva das funcións de certificación municipal a realizar polas ECCOM vén dada polo feito de que as potestades de inspección e comprobación municipal non quedan enervadas por aquelas competencias de certificación. Di neste sentido o artigo 53.3.º do RIAE que “o contido dos certificados de conformidade non ten carácter vinculante” para os servizos técnicos municipais nin para os órganos municipais con competencia na materia”. De tal forma que a Administración municipal non pode declinar as súas responsabilidades de comprobación e de inspección, pois segue sendo a competente para declarar a adecuación e suficiencia documental do título habilitante (licenza ou comunicación previa) e, en definitiva, para declarar a conformidade a dereito da actuación pretendida.

Por outra banda, e en canto atinxe ás funcións de colaboración coa Administración municipal, a pretendida seguridade xurídica que lles ofrece aos concellos vén determinada polas previsións do artigo 39 do RIAE, que lles atribúe ás ECCOM dúas funcións ao respecto: “colaboración no exercicio das competencias de comprobación e inspección de instalacións, establecementos, actividades e obras destinadas a unha actividade económica” e “control periódico da conformidade das instalacións, establecementos, actividades e edificacións ou construcións destinadas a unha actividade económica coa normativa aplicable no ámbito municipal”.

Se nas súas funcións de certificación as ECCOM están encamiñadas a ofrecerlles seguridade xurídica aos particulares na presentación ou obtención dos títulos habilitantes necesarios para a realización das actividades obxecto da LECG, e a súa contribución a iso se pretende principalmente mediante unha substitución da responsabilidade (ademais, loxicamente, do asesoramento que iso leva consigo), no caso das funcións de colaboración coa Administración máis que contribuír a dar seguridade xurídica á actividade municipal, que por outra parte está obrigada a conseguila a través dos seus propios servizos, o que implica é unha externalización de funcións, máis acusada se cabe en períodos de crise, debido aos inherentes déficits de persoal e medios para cumprir coas mencionadas potestades obrigatorias<sup>22</sup>.

### 2.3 A Lei 10/2017, do 27 de decembro, de espectáculos públicos e actividades recreativas de Galicia

A través da Lei 10/2017, do 27 de decembro, de espectáculos públicos e actividades recreativas de Galicia (LEPAR), o lexislador autonómico aproba unha regulación integral e, polo tanto, máis omnicompreensiva nesta materia respecto da que ofrecía

<sup>22</sup> Vid. ANTELO MARTÍNEZ, A.R., “Actividades recreativas y espectáculos públicos en la Comunidad Autónoma de Galicia: luces y sombras de un cambio de paradigma”, *La Administración Práctica*, caderno 8, agosto de 2017, p. 79.

a LECG, primeira norma con rango de lei que abordou os espectáculos públicos e actividades recreativas na nosa comunidade autónoma<sup>23</sup>.

Non obstante, e no que aos títulos habilitantes se refire, opta por modificar a LECG, en lugar de incorporar ao texto do seu articulado as modificacións que se considerasen oportunas, o cal ten unha extraordinaria relevancia, pois, atendendo á interpretación sistemática das normas, haberá que acudir nesta materia non soamente á LEPAR, senón tamén á LECG.

Deste xeito, e mesmo cando a LEPAR non regula a participación das ECCOM no seu ámbito de aplicación, non é menos certo que estas entidades continúan reguladas na LECG, a cal segue sendo de aplicación aos espectáculos públicos e actividades recreativas. Ademais, e malia que o Decreto 144/2016 desenvolve regulamentariamente á Lei de emprendemento e competitividade, tamén é certo que, en canto non se opoña a ela, constitúe un regulamento de aplicación e desenvolvemento da Lei de espectáculos públicos e actividades recreativas.

Todo iso suscita polo menos dúas cuestións teóricas, de relevancia práctica, que debemos abordar. Por un lado, o cambio de título habilitante alternativo á licenza na LEPAR, xa que se pasa da comunicación previa á declaración responsable, sen máis explicación na exposición de motivos da norma. Por outro lado, e derivado diso, o réxime de verificación e, se é o caso, declaración de ineficacia que prevé o RIAE con respecto ás comunicacións previas, título habilitante previsto pola LECG ao tempo de aprobarse este regulamento de desenvolvemento.

Polo que atinxe á primeira das cuestións, de acordo co artigo 40.1 da LECG (modificado pola LEPAR): “Con carácter xeral, a apertura dos establecementos abertos ao público en que se desenvolvan espectáculos públicos ou actividades recreativas e a organización de espectáculos públicos e actividades recreativas están sometidas ao réxime de declaración responsable. Non obstante, por razóns de interese xeral vinculadas á orde, seguridade e saúde públicas e protección do medio ambiente, exixírase a obtención de licenza municipal ou autorización autonómica nos supostos establecidos no seguinte artigo”. Na súa redacción orixinaria este precepto establecía, como se adiantou, un réxime de comunicación previa para estas actividades, coas excepcións daquelas sometidas a licenza (*numerus clausus*, antes e agora).

O paso dun réxime de comunicación previa a un réxime de declaración responsable pode inducir a erro, máxime cando a opción do lexislador autonómico, ata o momento, fora xeneralizadamente en favor da comunicación previa (actividades recreativas e espectáculos públicos, urbanismo, comercio ambulante, etc.). Aínda que é certo que a doutrina xa advertira desde o momento inicial de transposición da Directiva de servizos, que quizais as dúas técnicas fosen intercambiáveis, e que o verdadeiramente relevante é a substitución xeneralizada da licenza ou autorización como técnica de intervención nas actividades de servizos<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Vid. ANTELO MARTÍNEZ, A.R., *Las verbenas populares en Galicia: régimen de intervención municipal*, Escola Galega de Administración Pública, Xunta de Galicia, 1.ª ed., Santiago de Compostela, 2019, pp. 32-33.

<sup>24</sup> Vid. MUÑOZ MACHADO, S., “Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas”, *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 14, xullo-décembro 2010, pp. 104-105; e LÓPEZ MENUDO, F., “La transposición de la Direc-

Agora ben, o RIAE prevé a actuación das ECCOM nos supostos de presentación de comunicacións previas ou de solicitude de licenzas ante a Administración municipal (art. 39), non no caso de presentación de declaracións responsables, omisión (ou antinomia) que se explica pola opción inicial do lexislador pola comunicación previa. Esta antinomia debe resolverse mediante unha interpretación teleolóxica do precepto, á vista da modificación operada pola LEPAR na LECG, o cal conecta coa segunda cuestión relevante obxecto de análise, que é a referida á verificación das comunicacións previas (art. 15 do RIAE), así como á eventual declaración de ineficacia en caso de incumprimento dos requisitos necesarios para acadar o seu fin (arts. 17 e seguintes do RIAE), e que xera idénticos problemas de omisión da regulación das declaracións responsables e, así mesmo, idéntica solución á apuntada.

As ECCOM poden seguir actuando, polo tanto, no ámbito das actividades recreativas e espectáculos públicos tras a entrada en vigor da LEPAR, pero as diverxencias regulatorias sobrevidas con respecto ás previsións iniciais da LECG exixen unha reflexión de *lege ferenda* de cara á adaptación do RIAE para regular expresamente as súas funcións de certificación de conformidade municipal nos supostos de licenza e de comunicación previa (xa previstos), así como nos de declaracións responsables a presentar ante a Administración municipal (non previstos expresamente).

Regap



ESTUDIOS

### 3 A Lei 9/2021, do 25 de febreiro, de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica de Galicia

A Lei 9/2021, do 25 de febreiro, de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica de Galicia (LSAG), regula por primeira vez na nosa comunidade autónoma as entidades de colaboración ambiental, ao tempo que establece novas funcionalidades para as estudadas entidades de certificación de conformidade municipal.

O obxecto da LSAG está vinculado, no seu artigo 1, á reactivación económica pos-covid, establecendo para iso unha simplificación administrativa no marco competencial autonómico que favoreza a implantación e funcionamento de iniciativas empresariais en Galicia.

O seu ámbito de aplicación será o referido “ás iniciativas empresariais que se desenvolvan no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia” (art. 3.1), considerándose “iniciativa empresarial todo tipo de investimento que teña como finalidade desenvolver unha actividade económica, mediante a implantación dun proxecto, a creación dunha nova empresa ou o establecemento ou a ampliación, a modificación ou a diversificación dunha empresa ou dun establecemento existentes” (art. 3.2).

Nótese que o seu ámbito de aplicación pode ser coincidente, e mesmo máis amplo que o da LECG, no que se refire á instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade económica, empresarial, profesional, industrial ou comercial, pero tamén

tiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa”, *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 14, xullo-décembro 2010, pp. 123-125.

en certa medida diverxente no que atinxe ás actividades recreativas e espectáculos públicos, xa que non todas elas teñen un contido económico, exixencia inicial da LSAG para a súa operatividade.

Vexamos en que medida iso afecta ao ámbito de actividade das entidades de colaboración ambiental e ás novas funcións atribuídas ás entidades de certificación de conformidade municipal.

### 3.1 Entidades de colaboración ambiental

Diciamos que a exixencia “inicial” para a aplicación da LSAG é que esteamos en presenza dunha iniciativa empresarial e, polo tanto, que haxa un contido económico. Non obstante, como ampliación dese ámbito, a propia LSAG establece no seu artigo 3.3 que, “malia o anterior, as previsións sobre a racionalización de procedementos de avaliación ambiental serán de aplicación a todos os plans, programas ou proxectos cuxa avaliación ambiental sexa de competencia autonómica”. E precisamente dentro da racionalización destes procedementos de avaliación ambiental (título II, capítulo II da LSAG) encádranse as “entidades de colaboración ambiental” (sección 5.<sup>a</sup>), de tal forma que estas entidades de colaboración van poder actuar en todo tipo de tramitacións ambientais cuxa avaliación corresponda á Comunidade Autónoma de Galicia, con independencia de que a exixencia do trámite ambiental estea ou non vinculada a unha iniciativa empresarial *stricto sensu*.

Cataluña foi pioneira na creación deste tipo de entidades de colaboración ambiental, a través da Lei 3/1998, do 27 de febreiro, de intervención integral da Administración ambiental, que afirmaba no seu preámbulo que, “en canto aos sistemas de control das actividades, esta lei establece un réxime de controis periódicos determinados no acto de autorización, e encárgase a súa execución a entidades colaboradoras da Administración, determinadas legalmente e debidamente acreditadas, todo iso sen prexuízo do que poidan facer as administracións competentes”, norma hoxe derogada pola vixente Lei 20/2009, do 4 de decembro, que segue recoñecendo estas entidades de colaboración ambiental e que, pola súa vez, é desenvolvida polo Decreto 60/2015, do 28 de abril, sobre as entidades colaboradoras de medio ambiente.

En Galicia, a LSAG define no seu artigo 4.1.1 as entidades de colaboración ambiental como aquelas “entidades dotadas de personalidade xurídica e plena capacidade de obrar que (...) desenvolven no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia as seguintes actuacións, na forma que se determine regulamentariamente: a) verificación da conformidade coa normativa aplicable dos plans, programas e proxectos que se vaian someter a avaliación ambiental; b) colaboración na tramitación dos procedementos de avaliación ambiental, en particular na realización dos trámites de información pública e consultas e na análise técnica dos expedientes; c) colaboración no seguimento dos pronunciamentos ambientais; d) colaboración nas funcións de inspección ambiental.

A expensas do desenvolvemento regulamentario, o elenco de funcións que se lles atribúe ás entidades de colaboración ambiental permite deducir dous tipos de actividades que poden desenvolver, coincidentes coas ECCOM.

Por unha banda, as de certificación de conformidade ambiental, xa que explicitamente o punto 2 do mesmo artigo 41 da LSAG determina que, “nas súas actuacións, as entidades de colaboración ambiental poderán emitir certificados, actas, informes ou ditames, que poderán ser asumidos pola Administración pública competente (...)”. Recordá este mesmo precepto que estas actuacións “non poden substituír as potestades públicas de inspección, comprobación, control e sanción”. Agora ben, de acordo coa regulación que a LECG fai das ECCOM, é tamén necesario recordar as garantías que estas entidades de colaboración lles ofrecen a particulares e empresas nas tramitacións ambientais, xa que “son as únicas responsables fronte ás administracións das súas actuacións, que substituirán a responsabilidade das demais persoas interesadas”.

Por outro lado, o segundo tipo de actividades que poden realizar estas entidades son as de colaboración coa Administración ambiental, tanto nas funcións de inspección como incluso na tramitación, particularmente nos trámites de información pública, consultas e análise técnica da documentación incorporada ao procedemento correspondente.

A colaboración na inspección, en canto implica exercicio de autoridade, xerou controversias<sup>25</sup>, sendo ilustrativa respecto ao valor que deba outorgarse a esas inspeccións realizadas por entidades colaboradoras a Sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Cataluña, do 29 de xaneiro de 1998<sup>26</sup>, na cal, tras a alegación da parte demandante referida a que só as actuacións da inspección poden dar lugar á incoación de posteriores expedientes sancionadores, non así as efectuadas, como no caso, polas entidades colaboradoras, obxecta a sala que “no caso de autos a dita entidade colaboradora actuou por encargo da Administración demandada. Doutra parte, o Decreto 230/1993, do 6 de setembro, establece no seu artigo 1 que o exercicio das funcións públicas de inspección e control que corresponden ao Departamento de Medio Ambiente, no ámbito da protección do medio ambiente, poderán realizarse, entre outras, a través de entidades privadas acreditadas ás que se encomende...”, concluíndo que, “á vista de todo iso, debe reiterarse a doutrina xa sentada por esta Sala e Sección, entre outras nas Sentenzas 678 e 304, do 25 de setembro de 1995 e do 18 de abril de 1997, respectivamente, no sentido de que «(...) os datos de feito obtidos nas inspeccións e os resultados das medidas de emisión de contaminantes obtidos polos ditos organismos non gozan da presunción de certeza, pero si que ofrecen, pola cualificación técnica de quen os emite e a obxectividade que debe seguir na súa actuación, garantías suficientes como para que poidan ser valorados polos tribunais como medios de proba cuxa destrución

<sup>25</sup> No ámbito doutrinal, diversas opinións dos autores son recollidas por NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La Administración comprobadora: Defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos”, cit., pp. 115-117.

<sup>26</sup> Recurso 250/1995.

require, ben demostrar irregularidades na obtención e valoración dos datos, ben a achega de probas que, por contraste con aquelas, poñan en dúbida a súa eficacia»”.

Esta previsión xurisprudencial resultaría aplicable ao alcance das funcións de inspección que poidan realizar tanto as entidades de colaboración ambiental como as entidades de certificación de conformidade municipal.

### 3.2 Novas funcionalidades das entidades de certificación de conformidade municipal

A LSAG prevé novas e significadas funcionalidades para as entidades de certificación de conformidade municipal, respecto das establecidas na súa creación por parte da LECG (antes estudadas), e tamén respecto das previstas na propia LSAG para as entidades de colaboración ambiental.

Estas novidades contéñense no artigo 54, que exige un estudo pormenorizado dos seus apartados, na medida en que estende a actuación das ECCOM ao ámbito urbanístico, ao tempo que lles atribúe competencias ata agora inexistentes. Vexamos con que alcance.

Di este artigo 54, no seu punto 1: “As solicitudes de licenza e as comunicacións que teñan por obxecto actos de edificación ou de uso do solo ou do subsolo, para a implantación das iniciativas empresariais e para as actuacións de desenvolvemento de solo empresarial ou residencial, poderán presentarse acompañadas dunha certificación de conformidade á legalidade urbanística e ao planeamento aplicable, emitida por unha entidade de certificación de conformidade municipal das previstas no capítulo IV do título III da Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia”.

O precepto regula dous supostos diferenciados. Un primeiro, referido ás licenzas ou comunicacións previas urbanísticas vinculadas a iniciativas empresariais, entendendo por estas iniciativas, de acordo co artigo 3 da mesma LSAG, tal e como estudamos anteriormente, todas as referidas ao desenvolvemento de actividades económicas, coincidindo polo menos, polo tanto, co obxecto da LECG, e co obxecto da LEPAR en tanto as actividades e espectáculos regulados nela teñan alcance económico (pois non todas teñen por que telo).

Interesa recordar que o artigo 24.2 da LECG establece que, “se para o desenvolvemento da actividade é precisa a realización dunha obra, a documentación anterior –é dicir, a exixida para o inicio de actividade ou a apertura do establecemento– presentarase coa comunicación previa prevista na normativa urbanística ou coa solicitude de licenza de obra, se procedese. Unha vez rematada a obra, presentarase comunicación previa para o inicio de actividade”; e, pola súa vez, o artigo 40.4 da propia LECG (modificado pola LEPAR) pronúnciase en idénticos termos para o caso de espectáculos públicos e actividades recreativas.

Quere iso dicir que, ata agora, vixentes exclusivamente a LECG e a LEPAR, cando o inicio de actividades profesionais, comerciais, empresariais..., ou a realización de actividades recreativas e espectáculos públicos, requirisen ao mesmo tempo a

obtención dunha licenza urbanística ou a presentación dunha comunicación previa ante a Administración municipal, as ECCOM podían realizar funcións de certificación de conformidade municipal con respecto ás actividades, pero non con respecto á actuación urbanística, sen prexuízo da primixenia obtención do título habilitante urbanístico. Agora, en cambio, coa LSAG as actuacións de certificación de conformidade municipal das ECCOM poden abranguer os dous aspectos, tanto a actividade propiamente dita como as obras necesarias para implantar esa actividade.

O segundo suposto que regula este precepto, desvinculado daquelas actividades empresariais, e propiamente urbanístico, é o referido (e limitado) ás actuacións de desenvolvemento de solo empresarial ou residencial, desenvolvemento de solo de carácter residencial que, aínda que implica unha indeterminación xurídica, é certo que non parece englobar calquera actuación urbanística obxecto dunha licenza ou comunicación directa para levar a cabo unha edificación con eses fins residenciais, senón que parece aludir a un procedemento de xestión do solo con tales finalidades.

O punto 2 do artigo 54 da LSAG que agora estudamos, pola súa banda, di: “Cando unha solicitude de licenza urbanística se presente acompañada dunha certificación de conformidade nos termos establecidos por este artigo, os informes técnicos e xurídicos municipais sobre a conformidade da solicitude coa legalidade urbanística previstos polo artigo 143.2 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia, serán facultativos e non preceptivos”.

Unha primeira matización do precepto é necesaria. Mesmo cando non o di expresamente, a interpretación sistemática leva a considerar que a solicitude de licenza urbanística á que alude debe estar vinculada á implantación de iniciativas empresariais ou a actuacións de desenvolvemento de solo empresarial ou residencial, pois, pola contra, as funcións de certificación de ECCOM estenderíanse sen límite a calquera actividade urbanística ou edificatoria, e o primeiro punto do artigo 54 carecería de sentido.

Feita esta primeira aclaración, a novidade de calado vén determinada polo alcance da certificación de conformidade municipal, xa que o precepto establece, por excepción á regra xeral prevista na Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (LSG), que os informes técnicos e xurídicos, sempre preceptivos no caso de licenzas, pasen a ser facultativos, xa que, en efecto, o artigo 143.2, parágrafo segundo, da LSG declara expresamente que “para o outorgamento da licenza solicitada serán preceptivos os informes técnicos e xurídicos municipais sobre a súa conformidade coa legalidade urbanística”.

Para quen pasan a ser facultativos estes informes técnicos e xurídicos?, para quen os debe emitir, os funcionarios, ou para o órgano resolutorio?

Da literalidade do artigo 54.4 de LSAG (“Nos supostos indicados nos apartados anteriores, o órgano municipal competente poderá outorgar a licenza asumindo a certificación de conformidade á legalidade urbanística e ao planeamento aplicable da entidade de certificación de conformidade municipal que acredite expresamente que o proxecto foi sometido a esa verificación”) parece deducirse que estes informes teñen carácter facultativo para o órgano resolutorio municipal, non para os titulares

dos servizos xurídicos e técnicos, que se poden ver apartados do procedemento de outorgamento destas licenzas.

A relevancia destes informes municipais foi asumida pola xurisprudencia, como pon de manifesto, *v. gr.*, a recente Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Andalucía, Sala do Contencioso-Administrativo de Málaga, do 3 de febreiro de 2020<sup>27</sup>, cando afirma: “atopámonos, sinxelamente, ante unha licenza de obras, de carácter regulado, que é outorgada polo alcalde de plano, sen solicitude previa do interesado, e con flagrante omisión dun trámite esencial, que converte o procedemento en inidentificable, como é a emisión dos preceptivos informes polos servizos municipais, que teñen por obxecto comprobar que a obra proxectada, de considerables dimensións (un edificio cun local comercial, dous almacéns e zona de caixas, para venda de produtos de bricolaxe, xardinaría, decoración e materiais de construción, de máis de dez mil metros cadrados, e duascenas oitenta e seis prazas de aparcamento no exterior), se adecuaba á legalidade urbanística. Ao omitirse tales informes, a Administración municipal fixo completo deixamento da actividade administrativa de intervención que debía despregar antes de outorgar a licenza urbanística dirixida a comprobar (...) que a actuación se adecuaba á ordenación territorial e urbanística vixente”.

Na mesma liña, a Sentenza da Sala do Contencioso do Tribunal Supremo, do 10 de decembro de 2013<sup>28</sup>, considera que “o Concello con ocasión da instrución do procedemento ten que emitir necesariamente os informes técnico e xurídico sobre a conformidade do acto ou o uso pretendidos coa ordenación urbanística aplicable, emitidos polos correspondentes servizos municipais ou, se e o caso, os da organización pública establecida para os efectos de cooperación (...)”.

Por outra parte, e entrando no estudo do artigo 54.3 da LSAG, este apartado dispón: “No caso regulado no número anterior –é dicir, solicitude de licenza urbanística acompañada dunha certificación de conformidade municipal–, o prazo de resolución do procedemento será dun mes, contado desde a presentación da solicitude coa documentación completa, incluída a certificación de conformidade, no rexistro do concello, coas excepcións previstas no artigo seguinte”.

Na procura da simplificación administrativa, e tomando en consideración o ins-taurado carácter potestativo dos informes técnicos e xurídicos, redúcese notablemente o prazo de resolución do procedemento de outorgamento destas licenzas urbanísticas, que pasa dos tres meses que con carácter xeral prevé a LSG (art. 143.2) a un mes.

Ademais, unha nova excepción a este prazo, para establecer un aínda máis reducido de quince días naturais, considérase no artigo 55 da LSAG, en catro supostos taxados: a) As obras que se realicen nos establecementos de hostalaría e turísticos co fin de aumentar o distanciamento social ou adecuar as instalacións aos protocolos sanitarios ou ás normas que regulen as limitacións ou as restricións de carácter sanitario, sempre que non supoñan un aumento do volume edificado e teñan carácter de rehabilitación, adecuación ou reestruturación dos servizos, e se desenvolvan no

<sup>27</sup> Recurso 2844/2018.

<sup>28</sup> Recurso de casación 2564/2011.



interior das edificacións, incluíndo neste concepto, cando exista concesión ou autorización, a cobertura das terrazas mediante instalacións desmontables (...); b) Os proxectos de instalacións de produción eléctrica e de autoconsumo a partir de fontes renovables, incluíndo as súas infraestruturas de evacuación, no procedemento de autorización substantiva enerxética da cal fose consultado o concello afectado cando se lle solicite informe preceptivo e vinculante, así como as instalacións de distribución eléctrica de baixa tensión; c) Actos de uso do solo ou do subsolo incluídos naqueles proxectos de iniciativas empresariais para os que se aprobe un proxecto sectorial para a adecuación do uso do solo ás infraestruturas ou instalacións que se implanten; d) Nos casos de solicitude de licenza urbanística no solo empresarial, cando o concello emitise informe previo e favorable nos trámites ambientais ou urbanísticos de desenvolvemento desa categoría de solo.

Por último, e se ata aquí o artigo 54 da LSAG aludía aos supostos suxeitos a licenza urbanística, tamén este precepto contén unha regulación excepcional, con respecto á xeral da LSG, en canto ao réxime das comunicacións previas urbanísticas que entren dentro do seu ámbito de aplicación, ao dispor no seu punto 5: “Cando unha comunicación urbanística se presente acompañada da documentación exixida na lexislación do solo e dunha certificación de conformidade nos termos establecidos por este artigo, habilitará con efectos inmediatos desde a súa presentación no rexistro do concello para a realización do acto de uso do solo ou do subsolo que constitúa o seu obxecto, sen prexuízo das posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte do concello respectivo”.

O precepto suscita algunhas interrogantes. Recordemos previamente que a LSG no seu artigo 14.6.2 establece: “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 presentase 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.

Con carácter xeral, transcorrido o prazo de quince días hábiles sinalado, 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 esta, sen prexuízo das posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte do concello respectivo”.

Polo tanto, establécese novidosamente unha eficacia inmediata da comunicación previa, fronte aos quince días hábiles fixados pola lexislación urbanística, prazo durante o cal o concello pode, con carácter xeral, comprobar a exactitude documental e, se é o caso, requirir a corrección e adoptar medidas cautelares que impidan consolidar situacións urbanísticas ou edificatorias.

Certamente, a nova regulación da LSAG aseméllase á prevista para a implantación de actividades no artigo 25 da estudada LECG, que habilita o particular para o inicio desas actividades ou para a apertura de establecementos desde o mesmo momento da

presentación da documentación ante o concello, pero cunha diverxencia substancial, xa que, en efecto, este precepto alude soamente ás actividades propiamente ditas, de tal forma que, cando o inicio de actividade ou a apertura de establecemento exijan unha comunicación previa urbanística, o réxime aplicable previamente era o da LSG, e, polo tanto, con eficacia da dita comunicación demorada ao transcurso de quince días hábiles, como exige o citado artigo 146.2 da LSG e o artigo 24.2 da propia LECG, o cal permitía non soamente unha cualificación documental previa e a posibilidade de requirir a corrección, senón que tamén contribuíu a impedir que se consolidasen situacións urbanísticas ou edificatorias que puidesen resultar contrarias á lexislación ou ao planeamento urbanístico.

## 4 Reflexións conclusivas

No contexto xurídico establecido pola Directiva 2006/123/CE, do 12 de decembro, do Parlamento Europeo e do Consello, relativa á libre prestación de servizos no mercado interior, as entidades de colaboración e certificación nacen para ofrecer seguridade xurídica, nos seus respectivos ámbitos de aplicación, aos particulares interesados, á Administración pública e aos terceiros que poidan verse afectados polo procedemento administrativo correspondente, todo iso coa vista posta na simplificación administrativa que a norma europea impón nas actividades de servizos.

O mandato comunitario de simplificación e a súa translación ao ordenamento xurídico da Comunidade Autónoma de Galicia, nos termos plasmados neste traballo, existen unhas reflexións finais, aliñadas co estudado e tomando como referencia para iso a posición da Administración, dos particulares interesados e dos eventuais terceiros afectados.

É doado compartir que as entidades de certificación de conformidade municipal e as entidades de colaboración ambiental poden contribuír a dar seguridade xurídica á Administración cando realizan funcións de “colaboración”, as cales se asemellan, aínda que con maior extensión, sen dúbida, ás que poidan encomendarse a empresas privadas a través dun contrato de servizos, conforme a Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público, e que en ningún caso substitúen o exercicio de potestades públicas.

Maior complexidade presenta a posible “subrogación” no exercicio de funcións atribuídas a funcionarios públicos, como sucede coas novas funcionalidades que a Lei 9/2021, do 25 de febreiro, de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica de Galicia, lles atribúe ás entidades de certificación de conformidade municipal, cando permite que os seus certificados poidan ser asumidos polos órganos resolutorios municipais para outorgar determinadas licenzas urbanísticas ou de obras, vinculadas á implantación de iniciativas empresariais, sen necesidade de emitirse os informes técnicos e xurídicos, preceptivos con carácter xeral, de acordo coa Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia.

É certo que se cumpre coa existencia de habilitación legal para atribuír funcións de certificación, control e inspección que a doutrina viña pautando, pero tamén é

certo que estas novas funcionalidades son algo máis que unha “colaboración”, pois constitúen unha “translación” de funcións públicas a entidades privadas, cunha determinación de responsabilidade polo seu exercicio, pero fóra da protección que ofrece, e exige, a Constitución española no seu artigo 103, ao preceptuar que “a Administración pública serve con obxectividade os intereses xerais (...)”.

Desde o punto de vista dos particulares que pretenden un título habilitante para o desenvolvemento das actividades empresariais comprendidas na referida Lei 9/2021, do 25 de febreiro; na Lei 9/2013, do 19 de decembro, de emprendemento e competitividade económica de Galicia; e na Lei 10/2017, do 27 de decembro, de espectáculos públicos e actividades recreativas de Galicia, non cabe dúbida de que as entidades de certificación e colaboración coadxuvan á seguridade xurídica de tales emprendedores, especialmente cando o título habilitante necesario para a actividade é a comunicación previa ou a declaración responsable, pero tamén a Administración pública está obrigada a ofrecerlles aos particulares seguridade xurídica, con carácter previo ás actuacións que se propoñan desenvolver, pois non debe esquecerse a centralidade do artigo 53 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas, referido aos dereitos do interesado no procedemento administrativo, entre os cales está o de “obter información e orientación acerca dos requisitos xurídicos ou técnicos que as disposicións vixentes impoñan aos proxectos, actuacións ou solicitudes que se propoñan realizar” (apartado f).

En canto á pretendida seguridade xurídica que as actuacións destas entidades colaboradoras poden ofrecer aos terceiros prexudicados, ou interesados, no procedemento administrativo, é dubidosa, particularmente (de novo) no caso de que o título habilitante para a actividade sexa a comunicación previa ou a declaración responsable.

En efecto, se estes títulos habilitantes alternativos á licenza constitúen un acto xurídico do particular, esta natureza xurídica non se desvirtúa pola certificación emitida por estas entidades colaboradoras, de tal forma que a verdadeira seguridade xurídica para terceiros vén dada pola intervención administrativa funcional, que conclúa cun acto de comprobación e, se é o caso, aínda que non preceptivo, si posible, cun acto administrativo de validación da comunicación previa ou da declaración responsable presentada, por parte do órgano administrativo municipal competente. Este acto administrativo (ou, se é o caso, o derivado dunha actuación inspectora ou dunha declaración de ineficacia) abre para terceiros interesado a vía xurisdiccional contencioso-administrativa, vedada no caso de actos xurídicos privados do particular.

## Bibliografía

ANTELO MARTÍNEZ, A.R., “Actividades recreativas y espectáculos públicos en la Comunidad Autónoma de Galicia: luces y sombras de un cambio de paradigma”, *La Administración Práctica*, Cuaderno 8, agosto de 2017.

regap



ESTUDIOS

- ANTELO MARTÍNEZ, A.R., *Las verbenas populares en Galicia: régimen de intervención municipal*, Escola Galega de Administración Pública, Xunta de Galicia, 1.ª ed., Santiago de Compostela, 2019.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., “El concepto de Administración Pública en la Unión Europea: Administración pública nacional y Administración pública comunitaria”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 19, 2010.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A., “El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: un mecanismo de protección del Estado de Derecho. Análisis crítico de su contenido”, Guayo Castiella, Í. del e Fernández Carballal, A. (coords.), *Los desafíos del Derecho Público en el Siglo XXI. Libro conmemorativo del acceso a la Cátedra del Profesor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2019.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “La transposición de las Directivas que inciden en la regulación económica: la utilización del título competencial del artículo 149.1.13 CE”, Arzoz Santisteban, X. (dir.), *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Generalitat de Catalunya, Institut de Estudis Autonòmics, Barcelona, 2013.
- ESTEVE PARDO, J., *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002.
- FERNÁNDEZ TORRES, J.R., “Significado y fundamentos de la Directiva de Servicios”, Aguado i Cudolá, V. e Noguera de la Muela, B. (dirs.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Atelier Libros Jurídicos, Barcelona, 2012.
- LAGUNA DE PAZ, J.C., *La autorización administrativa*, Thomson Civitas, 1.ª ed., Cizur Menor, 2006.
- LAGUNA DE PAZ, J.C., “Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación”, *Revista de Administración Pública*, n. 185, maio-agosto 2011.
- LÓPEZ MENUDO, F., “La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa”, *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 14, xullo-diciembre 2010.
- MARNOTES GONZÁLEZ, A., “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)”, *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, n. 51, xaneiro-xuño 2016.
- MUÑOZ MACHADO, S., “Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 21, 2009.
- MUÑOZ MACHADO, S., “Las transformaciones del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas”, *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 14, xullo-diciembre 2010.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XIV. La actividad regulatoria de la Administración*, Ministerio de la Presidencia-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.
- NEVADO-BATALLA, P., “Simplificación administrativa: el allanamiento de procedimientos y trámites para facilitar el acceso a una actividad de servicios y su

- ejercicio”, Rivero Ortega, R. (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La Administración comprobadora: Defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos”, Nogueira López, A. (dir.), *La Termita Bolkestein, Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012.
- PAREJO ALFONSO, L., “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkestein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 6, 2009.
- PARICIO RALLO, E., “Cuestiones jurídicas sobre la aplicación de la Directiva de Servicios”, *Cuadernos de Derecho Local QDL*, n. 21, 2009.
- PÉREZ GONZÁLEZ, C., “Comentarios sobre la transposición de la Directiva de Servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia, en la apertura de establecimientos comerciales”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 6, 14 de abril de 2010.
- RIVERO ORTEGA, R., “La transposición de la Directiva de Servicios: panorámica general y balance de su transposición en España”, *Noticias de la Unión Europea*, n. 317, 2011.
- URRUTIA LIBARONA, I., “Cuestiones competenciales derivadas del proceso de incorporación de la Directiva de Servicios”, Nogueira López, A. (dir.), *La Termita Bolkestein, Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012.

Regap



ESTUDIOS

