

ALEGACIONES

TRAMITE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

PROYECTO DE DECRETO DE HABILITACIÓN DE ENTIDADES COLABORADORAS HABILITADAS PARA LA VERIFICACIÓN Y CONTROL PREVIO EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

En primer lugar, nos gustaría felicitarles por haber tomado la decisión de contar con la colaboración privada para el desempeño de funciones de verificación y control respecto de las solicitudes de licencias y de las comunicaciones urbanísticas que, como saben, se encuentra consolidada en otras comunidades autónomas.

En segundo lugar, nos gustaría destacar que, de acuerdo con nuestra experiencia, este sistema de colaboración público-privada en el ámbito de la verificación y el control urbanístico, ha tenido una magnífica acogida, en la Comunidad de Madrid y la Generalitat Valenciana, por todos los agentes implicados, principalmente, por las empresas, autónomos y emprendedores que demandan procedimientos ágiles como este, para la ejecución de sus proyectos de edificación e implantación de actividades. Se encuentra en proceso de inicio en Andalucía y en fase de redacción del proyecto de reglamento en Castilla La-Mancha y Galicia.

En tercer lugar, queremos expresar nuestra disposición a colaborar con la Generalitat de Cataluña en el desarrollo de las diferentes fases del proyecto, así como a participar en los encuentros y debates que estimen oportunos. Para ello le ofrecemos nuestro acervo profesional y experiencia en el desempeño de funciones públicas de verificación, inspección y control.

Dicho lo anterior, procedemos seguidamente a formular, conforme a nuestra experiencia, diferentes ideas, formales y sustantivas, que pueden contribuir a garantizar el acierto del desarrollo reglamentario que proponen en el trámite de participación ciudadana. Se destacan en negrita las sugerencias principales de cada una de las cuestiones que se tratan.

– El artículo 1 se refiere a los procedimientos de intervención administrativa en las actividades de construcción, edificación (..), **a lo que consideramos puede añadirse para mayor claridad: “mediante licencia o comunicación”**, pues a ambos se refiere el artículo 188.3 bis de la Ley de Urbanismo de Cataluña, y, sin perjuicio de que se concrete o detalle más adelante, como se hace en el artículo 6.

– El artículo 188.3 bis de la Ley de Urbanismo de Cataluña, indica que: “En el marco del procedimiento para otorgar y denegar las licencias urbanísticas, cada municipio puede exigir, como requisito previo que debe acompañar la solicitud de licencia o la comunicación previa, la aportación de un informe de idoneidad técnica”. Subrayamos el inciso “cada municipio puede exigir”, es decir, el sistema de colaboración público-privada depende de la decisión de cada municipio, si bien, a fin de facilitar la toma de dicha decisión y que esta se haga de forma homogénea, **en el Decreto se podría indicar el instrumento jurídico para su adopción por los municipios, por ejemplo, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno en los municipios de gran población conforme a lo dispuesto en el artículo 127.1.e) y n); y mediante Decreto del Alcalde en los municipios de régimen común conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1.q) y s) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985** y los preceptos concordantes de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña de 2003.

A su vez, **se podría constituir una base de datos por la dirección general competente en materia de urbanismo de la Generalitat**, para la difusión y

conocimiento de los municipios que han adoptado dicha decisión y permiten, por lo tanto, los informes de idoneidad técnica de las entidades colaboradoras.

- El artículo 2, respecto del ámbito de aplicación, concreta que el Decreto se aplicará en todo el ámbito territorial de Cataluña, sin perjuicio de que los municipios mediante ordenanza puedan regular de forma específica un régimen de colaboración propio. Lo que nos parece adecuado, si bien, consideramos que este precepto, o en otro, **se podría incluir una mención específica a que los ayuntamientos también pueden decidir, conforme a los principios de simplificación y reducción de cargas administrativas, mediante decisión del Alcalde o de la Junta de Gobierno, según corresponda, extender el control de las entidades colaboradoras a la verificación del cumplimiento de la normativa urbanística, de manera que el informe de idoneidad técnica pudiera contener, por decisión del propio ayuntamiento, una verificación y control completo de la actuación urbanística pretendida o proyectada.** Lo que, sin duda, puede suponer una simplificación del sistema de control y una reducción de cargas administrativas para la ciudadanía.

- Las funciones de las entidades colaboradoras tienen por objeto la verificación y control previo de las actividades "de construcción, edificación, uso del suelo y otras actuaciones urbanísticas" (art. 5.a). **Para mayor claridad y concreción sugerimos la siguiente definición: "edificación, construcción, uso del suelo y del subsuelo y las demás actuaciones urbanísticas."**

- El informe técnico de idoneidad se define en el artículo 5.e) como el documento emitido por una entidad colaboradora que tiene por objeto verificar que el proyecto técnico o la documentación técnica cumple con la normativa estatal y autonómica, que ha de ser comprobada en los procedimientos municipales de intervención y que la documentación aportada está completa y es la adecuada.

Es decir, el control de la entidad colaboradora no comprende la verificación del cumplimiento de la normativa urbanística, sino el control técnico o el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en la legislación estatal y autonómica.

Si es así, en nuestra opinión, **se debería precisar de forma más detallada el ámbito del control que se atribuye a las entidades colaboradoras, en particular, por la razón de que en los procedimientos de intervención municipal se tienen en cuenta especificaciones técnicas establecidas por los propios ayuntamientos, en este sentido, entre otras, las establecidas en las ordenanzas de instalaciones deportivas y piscinas, escuelas infantiles, centros de estética y de belleza, centros de tatuajes, establecimientos de consumo de comida y bebidas, etc.**

– El artículo 8 precisa los requisitos generales para la obtención de la habilitación y el artículo 9 relaciona los requisitos de independencia e imparcialidad de las entidades colaboradoras y de su personal. No obstante, la regulación propuesta no deja claro la aplicación de estos requisitos a los colegios profesionales, así, por ejemplo, el artículo 11 se remite al artículo 10 en el que se concreta el procedimiento de habilitación y la documentación a presentar, pero omite la obligación de cumplir con los requisitos especificados en aquellos dos artículos. **Por ello se sugerimos una mención específica a la obligación del cumplimiento de dichos requisitos también por los colegios profesionales.**

En concreto, la letra h) del artículo 8 exige “ajustarse al cumplimiento de los requisitos de funcionamiento e independencia especificados en la norma UNE-EN ISO/IEC 17020 (...) y a sus guías europeas aplicables”.

Así, el apartado 4.1 de la citada norma UNE-EN 17020 detalla las exigencias derivadas de los requisitos de la “independencia” de los organismos de control y se desarrollan en su Anexo A, **por lo que convendría que se indicara de**

manera más clara en el proyecto de decreto. No obstante, el artículo 9.1 se refiere de nuevo al requisito de la independencia precisando que las entidades colaboradoras de verificación y control en el ámbito urbanístico “han de ser independientes de las partes involucradas en la actuación de verificación y control en el ámbito urbanísticos”, lo que parece ya se ha dicho en el artículo 8.1.h) por remisión a esa norma UNE-EN 17020.

En definitiva, **convendría que se incorporara un precepto específico en el proyecto de Decreto que se refiera a las exigencias principales derivadas del requisito de la “independencia”, conforme a esa norma UNE-EN 17020.**

– Por su parte, el artículo 9.3.a) en lo que se refiere a las incompatibilidades del personal de las entidades colaboradoras exige, en primer lugar, que “el personal de la entidad tanto directivo como técnico no puede estar vinculado a ninguna de actividad que pueda entrar en conflicto o comprometa la independencia de juicio respecto a las actuaciones de verificación o control. En particular, no puede realizar actividades de arquitectura, ingeniería, ni consultoría en el marco de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, ni ostentar cargos públicos ni encontrarse en servicio activo como personal de una Administración pública.” Pues bien, **este requisito no puede ser cumplido por los colegios profesionales, pues el personal de su Junta de Gobierno son profesionales de la arquitectura, ingeniería y consultoría, es decir, los profesionales responsables de la elaboración y tramitación de los proyectos de edificación e instalaciones que luego serán sometidos al informe de idoneidad técnica**, que, como se ha dicho, será elaborado por una entidad “independiente” (art. 8.1.h), “imparcial” (artículo 9.1) cuyo personal no puede incurrir en causa de “incompatibilidad” (artículo 9.2).

Adicionalmente, puede verse, a modo de ejemplo, el Código de Conducta de los altos cargos del Colegio de Ingenieros Técnicos de Cataluña, de aplicación a los miembros de la Junta de Gobierno y a su Director General, en el que se detallan,

entre otros, los siguientes principios éticos y de conducta: imparcialidad en la toma de decisiones, y garantía de las condiciones necesarias para una actuación independiente y no condicionada por conflictos de intereses; el ejercicio del cargo de acuerdo con la ley de incompatibilidades; el ejercicio del cargo evitando entrar en conflictos de intereses; la utilización de la información a la que tienen acceso por razón del cargo evitando obtener ventaja propia o ajena y la buena fe.

En definitiva, en nuestra opinión, **la norma proyectada debe dejar claramente establecida la obligación de los colegios profesionales de cumplir los requisitos de independencia, imparcialidad e incompatibilidad exigidos por la norma UNE-EN ISO/IEC 17020, así como clarificar estos extremos en sus artículos 8, 9, 10 y 11**, incorporando un artículo para cada uno de esos requisitos. Sobre esto insistimos en la siguiente alegación.

– En el artículo 11, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Urbanismo de Cataluña, se indica que los colegios profesionales técnicos pueden actuar como entidades colaboradoras de verificación y control urbanístico, siempre que estén debidamente habilitados de acuerdo con lo dispuesto en el propio Decreto y con las siguientes particularidades: (i) han de concretar las funciones a desarrollar de acuerdo con el Decreto y (ii) han de aportar la documentación que se indican en las letras a), b), c) y d) de dicho artículo.

Pues bien, la letra d) se remite a la documentación prevista en el artículo 10.2, para las entidades privadas colaboradoras, en letras “a, b, c, d, e, g, i, h” -**puede apreciarse una errata, pues después de la letra “g” van las letras “h” e “i”**- Este artículo 10 se refiere al procedimiento de habilitación como “entidad colaboradora de verificación y control previo en el ámbito urbanístico” y su apartado 2 relaciona los documentos que se han de presentar con la solicitud. De este modo, los colegios profesionales han de presentar determinados documentos específicos, además de la documentación que también corresponde presentar a las entidades privadas, con la única diferencia de la exigida en la

letra “f”, que se refiere a la “declaración responsable de que dispone de una póliza de seguros para cubrir las responsabilidades inherentes al ejercicio de las funciones habilitadas en la cuantía exigida”, que, a su vez, el artículo 18 letra o) concreta como una de las obligaciones de todas las entidades colaboradoras habilitadas a “mantener vigente la póliza de seguros para cubrir las responsabilidades derivadas del ejercicio de las funciones habilitadas en la cuantía exigida”. Dicha cantidad se concreta en un millón de euros en el artículo 8.1.e).

De esta forma parece que la omisión de la indicada letra f) en la relación contenida en el artículo 10.2.d) se trata de un error que debería subsanarse, pues parece obvio que se trata de una obligación común para todas las entidades que actúen como entidad colaboradora y, además, una garantía importante para los ciudadanos.

Sin perjuicio de los detalles anteriores, procede insistir que **la regulación propuesta no precisa de forma clara que los colegios profesionales podrán actuar como entidades colaboradoras habilitadas, siempre y cuando cumplan con los mismos requisitos exigidos a las entidades privadas en los artículos 8 y 9 del proyecto, pues en caso contrario se estará infringiendo el principio de no discriminación (artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre y artículo 3 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre) y la libre competencia (artículo 1.1 Ley 15/2007, de 3 de julio y artículo 4.1 de la Ley 3/1991, de 10 de enero).** Además, el cumplimiento de estos principios exige que la habilitación de los colegios como entidades colaboradoras requiera, necesariamente, la constitución de una persona jurídica separada del propio colegio, pues si se integra en él, será imposible evitar conflictos de intereses y garantizar el cumplimiento de las reglas de la libre competencia entre todas las entidades habilitadas. Y esto es así, por la razón de que los colegios profesionales, en atención a sus competencias en materia de visados de los proyectos, tienen acceso a información privilegiada sobre los proyectos que

serán objeto del informe de idoneidad, es decir, basta con acceder a la base de datos de sus visados, para conocer anticipadamente los proyectos que serán objeto de informe de idoneidad técnica. Esto ha dado lugar a que determinados colegios apliquen descuentos en los precios de sus visados, a cambio de un compromiso del promotor de someter el proyecto al informe de idoneidad del mismo colegio que ha realizado el visado.

La legislación de otras comunidades autónomas reguladoras de las entidades colaboradoras urbanísticas precisa que estas serán “entidades privadas” que han de cumplir los requisitos de acreditación de la Norma UNE 17020, de manera que los colegios profesionales en cuanto que corporaciones de Derecho público no pueden acreditarse como entidades colaboradoras, sin perjuicio de que puedan constituir una sociedad de naturaleza privada con personalidad jurídica propia, separada del colegio que la haya creado. Esta sociedad separada podrá someterse a la acreditación de la Norma UNE referida en condiciones de igualdad respecto de las demás sociedades. Puede verse, entre otras, la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de 2001, la Ley de impulso para la sostenibilidad territorial de Andalucía de 2021 y la Ley del Suelo de Galicia de 2016.

En definitiva, **sugerimos que el artículo 11 determine que el colegio profesional técnico podrá constituirse como entidad colaboradora habilitada, solo y exclusivamente, a través de la constitución de una persona jurídica diferenciada del colegio.** Esta persona jurídica quedará sujeta, como todas las demás, a los requisitos señalados en artículos 8 y 9 y actuarán conforme a lo dispuesto en el proyecto de Decreto sin distinción entre entidades habilitadas, garantizándose de este modo el cumplimiento de los principios de no discriminación y de libre competencia, evitándose conflictos de intereses y la alteración de la competencia al tener acceso los colegios a información privilegiada.

Aún más, **sugerimos que la habilitación o acreditación de las entidades colaboradoras urbanísticas en Cataluña se realice, como en otras comunidades autónomas, por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) conforme a la citada NORMA UNE 17020**, que es el sistema que garantiza el cumplimiento exacto de todos los requisitos por todas las entidades, permitiendo una plena satisfacción de los principios de no discriminación y de libre competencia. Asimismo, permite un control posterior riguroso y efectivo del cumplimiento futuro de dichos requisitos.

- En el artículo 13.1 se indica que la resolución de habilitación otorga la condición de entidad colaboradora de verificación y control previo en el ámbito urbanístico y faculta a la entidad a realizar las funciones para las que ha sido habilitada por cuenta de todos los ayuntamientos de Cataluña, en los términos que resulten de las respectivas ordenanzas municipales. La redacción de este precepto nos parece ambigua, pues la habilitación se otorga en el marco de lo dispuesto en el Decreto, sin perjuicio de que los ayuntamientos aprueben ordenanzas en la materia, en cuyo caso éstas se aplicarán con carácter preferente.

Por ello, sugerimos precisar el texto referido de la siguiente forma:

“1. La resolución de habilitación otorga la condición de entidad colaboradora de verificación y control previo en el ámbito urbanístico y le faculta para realizar las funciones para las que han sido habilitadas conforme a lo dispuesto en este decreto, sin perjuicio de lo que, en su caso, se disponga en las correspondientes ordenanzas”.

En el apartado 2 del artículo 13 se indica que la vigencia de la habilitación es de 5 años a contar desde la fecha de la publicación de la resolución de la habilitación. **En nuestra opinión, esta duración de 5 años es breve y puede extenderse, al menos, a 10 años, sobre todo si se tienen en cuenta que, en**

general, en la legislación autonómica reguladora de las entidades colaboradoras urbanísticas, la habilitación es indefinida, puede verse en este sentido, entre otras, la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (artículo 164 y siguientes) y la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (artículo 9).

– En el artículo 17 se relacionan los derechos de las entidades privadas colaboradoras que nos parecen razonables, si bien, en nuestra opinión, a fin de garantizar el buen funcionamiento del sistema de colaboración público-privada **resulta esencial establecer vías o instrumentos de comunicación ágiles y eficaces con los ayuntamientos, sobre todo por la razón de que la normativa técnica y urbanística entraña una importante complejidad y se presta a diferentes interpretaciones**. A este fin, se sugiere incluir un derecho de las entidades colaboradoras a que los ayuntamientos respondan en un plazo de 10 días a las consultas y dudas que pudieran plantearles, en definitiva, un derecho a ser asistidas técnicamente por los ayuntamientos con los que colaboran para el eficaz desarrollo de funciones de titularidad municipal.

– Nos parecen especialmente importantes las precisiones contenidas en el artículo 16, pues se pretende, como no podía ser de otra manera, que los informes de idoneidad técnica de las entidades colaboradoras tengan la misma validez jurídica que los emitidos por el personal de los ayuntamientos, tal y como indica el artículo 183 bis de la Ley de Urbanismo de Cataluña. Pero aún más, por la razón de que la colaboración público-privada debe servir para la simplificación y reducción de cargas administrativas, de modo que las funciones de verificación y control realizadas por las entidades colaboradoras carece de sentido que sean reiteradas por los servicios técnicos municipales.

Lo anterior, ha de entenderse sin perjuicio de que la habilitación no supone en ningún caso la cesión de la titularidad de las funciones de intervención, inspección y control atribuidas legalmente a los municipios.

Además, en el artículo 16, se concreta que las relaciones entre las entidades privadas colaboradoras y los interesados, se rigen, como no podía ser de otra manera por el Derecho privado, sin perjuicio, claro está de los sistemas de reclamación que se establezcan y, en particular, el previsto en el artículo 24 del proyecto de decreto.

Pues bien, **respecto de esta idea de que las entidades colaboradoras actúan en sus relaciones con los ciudadanos/clientes conforme al Derecho privado, no nos parece compatible con ello la obligación establecida en el artículo 18 letra h).** Esta se refiere a la obligación de que las entidades colaboradoras comuniquen a los interesados las deficiencias constatadas. Esto nos parece obviamente correcto. Si bien, seguidamente se precisa, que “en los casos en los que los informes de idoneidad técnica, cuando las deficiencias sean subsanables, el interesado podrá subsanarlas en el plazo de 10 días hábiles desde la comunicación; transcurrido este plazo sin que se haya producido la rectificación la entidad colaboradora comunicará al interesado el archivo de las actuaciones”, lo que nos parece demasiado restrictivo. **Es decir, si las relaciones entre ambos se sujetan al Derecho privado, la opción de subsanación del proyecto por el interesado debería ser más flexible, pues una de las razones por las que los promotores y ciudadanos acuden a las entidades colaboradoras es precisamente la flexibilidad en la gestión, la idea de no estar vinculados o atados a plazos preclusivos. Por esta razón, sugerimos la supresión del segundo inciso de la referida letra h).**

– En el artículo 19 se hace mención a la memoria de funcionamiento anual, que han de elaborar las entidades colaboradoras, de acuerdo con el modelo que se apruebe al respecto por el órgano competente de la Generalitat, lo que nos parece adecuado, si bien, **nos parece más adecuado al principio de reducción y proporcionalidad de las cargas administrativas que dicha memoria comprenda un período temporal más amplio, así, por ejemplo,**

cada dos o tres años. Más aún cuando las entidades colaboradoras estarán sujetas a supervisión (art. 21) y a auditorias (art. 22).

– En el artículo 20 se atribuye a la dirección general competente en materia de urbanismo de la Generalitat la competencia para establecer y actualizar anualmente los límites de los precios a percibir por las entidades colaboradoras por la emisión de los informes de idoneidad técnica, así como, en su caso, de los informes de la adecuación de las obras y de los informes de conformidad de las obras. Nos parece razonable la regulación propuesta, **si bien, entendemos que procede indicar que la determinación de los precios se establecerá previa audiencia a las entidades colaboradoras, a fin de que podamos expresar nuestro punto de vista respecto de esta materia, que resulta esencial para garantizar el buen funcionamiento del sistema de colaboración público-privada definido por el Decreto.**

En definitiva, la determinación de los precios resulta una labor compleja, en la que las entidades colaboradoras podemos aportar nuestra experiencia en la gestión de funciones públicas y los costes que conllevan.

Por último, el artículo 20 alude a los “informes de la adecuación de las obras” y a los “informes de conformidad de las obras”, a los que no se han hecho mención en el texto de la regulación propuesta, por lo que **se sugiere su inclusión en el artículo 5 referente a las definiciones y en cualquier otro a fin de precisar su contenido y alcance.**