

ASUNTO: TRÁMITE AUDIENCIA OMLU (ORDENANZA MUNICIPAL DE LICENCIAS URBANÍSTICAS)

D. Francisco J. Gil Navarro, mayor de edad, con D.N.I. 24894350-R, en su calidad de secretario de la sección sindical de CC.OO en la GMU y con domicilio a efectos de notificación en Paseo Antonio Machado 12 de Málaga,

En relación a la modificación de la ordenanza municipal de licencias urbanísticas (de aquí en adelante OMLU) y a la **consulta pública** previa a su elaboración, determinada en el artículo 133.1 de la LPAC, no tenemos constancia de que se haya llevado a cabo. En el supuesto de que se haya realizado dicha consulta, no disponemos del periodo en que se ha realizado ni información sobre los resultados del proceso, ni sobre las preguntas que se hayan planteado en la consulta, ni sobre la autoridad responsable de su implementación. Siendo obligatorio dicho trámite, sería necesario facilitasen el acceso a la documentación para que la ciudadanía pueda realmente pronunciarse sobre la modificación de la ordenanza planteada.

Tampoco hemos hallado la **Memoria del análisis de impacto normativo** a que hace referencia el art. 7.d) de la Ley de Transparencia, a fin de poder evaluar los efectos de la norma que se pretende aprobar.

En la ordenanza se establece que *"Las funciones de las entidades certificadoras se realizarán a solicitud de los interesados"* y *"La colaboración público-privada, en ningún caso será obligatoria, sólo se realizará cuando el interesado voluntariamente solicite la gestión cualificada de una Entidad Colaboradora (Colegios Profesionales o Entidades Urbanísticas Certificadoras)"*, *"para agilizar los trámites administrativos, con el objetivo de mejorar la calidad del servicio público para impulsar al máximo la actividad económica de nuestra ciudad"*. Sin embargo, no explica el Ayuntamiento cómo se consigue esta agilización ni se detallan los mecanismos específicos que permiten esta mejora en los tiempos. Además, la **voluntariedad** de acudir a estas entidades no se comprende del todo. El ciudadano debe saber cómo afecta el costo de los certificados emitidos por las EUCA al costo total de su licencia y qué beneficios o inconvenientes puede implicar optar por este servicio. Esta falta de claridad puede dificultar la toma de decisiones informadas por parte de los ciudadanos, quienes necesitan entender tanto los aspectos económicos como los prácticos de utilizar estos servicios.

En la ordenanza también se indica que *"Las entidades certificadoras deberán actuar con imparcialidad, confidencialidad y responsabilidad, con el fin de garantizar su independencia en el ejercicio de las funciones encomendadas. En el ejercicio de sus funciones están sujetas al régimen de incompatibilidades establecido en los artículos 101, 102 y 103 de la presente Ordenanza."* Estas características, que son propias de los funcionarios públicos, se consideran necesarias para emitir informes de manera objetiva y confiable. Según la legislación básica, como el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007) y la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, estas notas de **imparcialidad**, **confidencialidad** y **responsabilidad son inherentes a la función pública** y fundamentales para garantizar la legalidad y transparencia en la actuación administrativa. Por tanto, se admite implícitamente que estas cualidades son indispensables para la emisión de informes técnicos, lo que plantea dudas sobre la capacidad de las entidades privadas para cumplir con estos estándares sin la estructura y garantías propias del servicio público.

Además, de acuerdo con la Disposición Adicional Tercera de la ordenanza, *"El Ayuntamiento proporcionará asistencia técnica y administrativa a las entidades colaboradoras habilitadas para*

participar en el proceso de otorgamiento de dichas licencias y comprobación de las declaraciones responsables. El Ayuntamiento establecerá canales de comunicación directa y fluida con las entidades colaboradoras, a fin de facilitar el intercambio de información, resolver consultas y coordinar acciones en el marco del procedimiento de licencias y comprobación de las declaraciones responsables." Así la **Gerencia Municipal de Urbanismo deberá dedicar recursos técnicos y administrativos al servicio de las EUCA, lo cual representa una carga adicional para los servicios municipales.**

Esta colaboración obligará a la GMU a destinar tiempo y personal para asegurar que las entidades colaboradoras cuenten con el apoyo necesario, lo que podría afectar la disponibilidad de recursos para otras funciones y proyectos municipales. Además, este compromiso de asistencia y coordinación continua exige un **esfuerzo organizativo significativo** para mantener la eficacia y eficiencia en los procesos de otorgamiento de licencias y verificación de declaraciones responsables.

La ordenanza establece como obligación de las Entidades Urbanísticas Certificadoras la de *"tarifar sus actuaciones respetando los límites mínimo y máximo y el régimen de pago fijado por el Ayuntamiento"*. Sin embargo, se desconocen los detalles sobre cómo estos costos afectarán al bolsillo del ciudadano.

Lo que sí conocemos es que el Ayuntamiento compensará a los **colegios profesionales**, mediante un sistema de **subvenciones** incluido en el presupuesto de la GMU, asignando alrededor de **155.000 euros** para sufragar los gastos de estas entidades. Resulta cuestionable utilizar subvenciones públicas para cubrir gastos de los Colegios Profesionales en lugar de invertir en la contratación y formación de personal vinculado a la GMU. A la vez que resulta incongruente delegar funciones que son competencia del Ayuntamiento en estos colegios profesionales al mismo tiempo que se les paga por ello. Esa cantidad sería suficiente para asumir el coste de dos puestos más de técnicos municipales, con los que se conseguiría poner prácticamente al día las licencias solicitadas.

Por lo tanto, la justificación de que la intervención de las EUCA va a agilizar los trámites no se sostiene de manera objetiva. La falta de claridad sobre los mecanismos de agilización, los costos adicionales para los ciudadanos y la carga de recursos que la GMU deberá asumir para apoyar a las EUCA sugieren que esta medida podría, en realidad, **complicar y alargar los procedimientos administrativos en lugar de simplificarlos, además de suponer mayor coste.**

La ordenanza menciona que se mantendrá *"el control urbanístico previo a través de la licencia, únicamente, para aquellos supuestos tasados en los que se pone de manifiesto una razón imperiosa de interés general que lo haga necesario y proporcionado. No obstante, para agilizar el inicio de las obras, esta ordenanza permitirá sustituir el documento expeditivo de la licencia por una comunicación en aquellas licencias cuya eficacia quedó condicionada a determinadas condiciones, cuando su cumplimiento dependa exclusivamente del interesado"*. Sin embargo, no se especifica claramente cuáles son esos "supuestos tasados" ni la "razón imperiosa de interés general" que justificarían la necesidad de mantener el control urbanístico previo y viceversa. Esta falta de definición precisa genera incertidumbre tanto para los ciudadanos como para los profesionales del sector, quienes necesitan saber en qué casos específicos se aplicarán estas disposiciones para planificar y ejecutar sus proyectos con certeza y conformidad con la normativa vigente.

La ordenanza establece la siguiente definición: *"Entidad Urbanística Certificadora (EUCA): entidad privada de carácter técnico, con personalidad jurídica propia, acreditada y autorizada*

para el desempeño de funciones de verificación, inspección y control de actuaciones urbanísticas y que actúa bajo su propia responsabilidad."

La **autorización, inspección y verificación de actuaciones urbanísticas es un servicio público** competencia de la Administración Local, gestionado actualmente por la Gerencia Municipal de Urbanismo.

El artículo 85.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, en la redacción dada por las sucesivas Leyes 27/2003 y 27/2013, dispone que los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente, conforme a la dual opción de gestión directa a través del propio ente público o ente instrumental público, o gestión indirecta, mediante las distintas formas contractuales previstas en la legislación de Contratos del Sector Público. Esto implica que los ayuntamientos deben elegir entre manejar directamente estos servicios, utilizando sus propios recursos y personal, o externalizarlos a través de contratos con entidades privadas o mixtas, siempre buscando la máxima eficiencia y sostenibilidad. Esta normativa busca garantizar que los servicios públicos se presten de manera óptima, aprovechando los recursos disponibles de la forma más eficaz posible, y asegurando que tanto la gestión directa como la indirecta cumplan con los estándares de calidad y sostenibilidad requeridos.

Las EUCA son entidades privadas, lo que ya las sitúa fuera de las opciones de gestión directa (a, b, c y d) especificadas en el artículo 85.2 A) de la LRBRL, que se centran en entidades locales y organizaciones de titularidad pública.

La gestión indirecta de los servicios públicos locales, según el artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen Local (LRBRL), se puede realizar "mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la **Ley de Contratos del Sector Público**". Esto implica que cualquier forma de gestión indirecta debe seguir los procedimientos y requisitos establecidos en la legislación de contratos del sector público, asegurando transparencia, concurrencia, publicidad y objetividad en la contratación.

Las EUCA no cumplen con ninguna de las formas establecidas en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local.

La ordenanza establece que "*La GMU podrá limitar, mediante Resolución, las zonas y tipo de actuaciones urbanísticas en los que el certificado de cumplimiento urbanístico (CCU) o el certificado de adecuación al título habilitante (CAT) puede sustituir al informe técnico municipal.*" Esta disposición puede generar incertidumbre y falta de uniformidad en la aplicación de las normativas, lo que podría complicar la planificación y ejecución de proyectos para los ciudadanos y profesionales del sector. La eficacia de esta medida dependerá en gran medida de la transparencia y coherencia con la que se implementen y comuniquen las resoluciones, asegurando que los criterios y limitaciones sean claros, justificados y conocidos por todos los interesados.

El capítulo de la ordenanza que regula **el personal al servicio de las Entidades Urbanísticas Certificadoras (EUCA)** introduce un elemento de contradicción y falta de lógica al intentar establecer condiciones de trabajo para el personal de estas entidades. Las relaciones laborales entre trabajadores y empresarios están claramente determinadas y reguladas por el Estatuto de los Trabajadores, que es la norma básica que establece los derechos y deberes en el ámbito laboral en España.

Intentar regular estas condiciones específicas a través de una ordenanza municipal resulta redundante e innecesario, ya que el Estatuto de los Trabajadores ya proporciona un marco legal exhaustivo para las relaciones laborales. Además, cualquier disposición en la ordenanza que entre en conflicto con lo establecido por el Estatuto de los Trabajadores carecería de validez jurídica, ya que la legislación laboral tiene prevalencia sobre las normativas locales.

Por lo tanto, es un sinsentido que una ordenanza municipal intente intervenir en aspectos laborales que ya están cubiertos por la legislación nacional. Esto no solo genera confusión sino que también puede dar lugar a interpretaciones erróneas y conflictos jurídicos. La ordenanza debería centrarse en regular los aspectos técnicos y administrativos específicos de la colaboración entre las EUCA y los servicios municipales, dejando las condiciones laborales al marco jurídico adecuado, que es el Estatuto de los Trabajadores.

La estrategia de agilización de trámites mediante la contratación de trabajadores directamente por las Entidades Urbanísticas Certificadoras (EUCA), en lugar de hacerlo directamente por el Ayuntamiento de Málaga, presenta una serie de **complicaciones y efectos negativos sobre el empleo y la calidad del empleo público**.

La colaboración público-privada, tal como está planteada, **no simplifica realmente los trámites**, sino que distribuye el trabajo entre diferentes actores con condiciones laborales muy distintas. Esto no solo impacta negativamente en la creación de empleo público de calidad, sino que también introduce riesgos de **precarización laboral y fragmentación del trabajo**. Para lograr una verdadera agilización y eficiencia en los trámites urbanísticos, sería más efectivo fortalecer la capacidad de los servicios públicos y garantizar que el empleo generado sea de alta calidad y esté bien regulado.

En lugar de simplificar los trámites, esta colaboración divide el trabajo entre diferentes actores:

1. **Empleados de la GMU:** Tendrán que colaborar y coordinarse con las EUCA, dedicando tiempo y recursos a proporcionar asistencia técnica y administrativa a estas entidades. Esto puede desviar su atención de otras tareas importantes y aumentar su carga de trabajo.
2. **Trabajadores de la EUCA:** Serán contratados directamente por las entidades certificadoras privadas, lo que introduce diferencias significativas en las condiciones de trabajo.

Las condiciones laborales entre el sector público y el privado son muy diferentes:

- **Sector Público:** Los empleados del sector público, como los de la GMU, suelen tener beneficios laborales sólidos, seguridad en el empleo, condiciones de trabajo reguladas por convenios colectivos y acceso a pensiones públicas.
- **Sector Privado:** Los trabajadores de las EUCA pueden enfrentar condiciones de trabajo más precarias, menos seguridad en el empleo, beneficios menos generosos y mayores exigencias de productividad.

El impacto en el empleo será negativo por los siguientes motivos:

1. **Disminución de Empleo Público de Calidad:** Al delegar parte de las funciones a entidades privadas, **se reduce la necesidad de contratar nuevos empleados públicos**. Esto afecta negativamente la creación de empleo público de calidad, que es esencial para mantener un servicio eficiente y comprometido con el interés público.

2. **Precarización del Trabajo:** Los trabajadores contratados por las EUCA pueden enfrentar condiciones laborales menos favorables, lo que puede resultar en una fuerza laboral menos motivada y con mayores tasas de rotación. Esto puede afectar la calidad y la continuidad del servicio ofrecido.
3. **Fragmentación del Trabajo:** La necesidad de coordinarse entre los empleados de la GMU y los trabajadores de las EUCA puede generar ineficiencias y complicaciones adicionales en los procesos, contraviniendo el objetivo de agilizar los trámites.

Por otro lado, señala la ordenanza que *“para que la colaboración público-privada sea un recurso efectivo, la OMLU recoge una serie de medidas: a) Regular los supuestos en los que las entidades colaboradoras podrán actuar, así como las tareas que podrán desempeñar. b) Establecer sistemas de control y seguimiento de estos entes colaboradores a fin de garantizar la eficiencia, la calidad del sistema y su correcto funcionamiento mediante auditorías periódicas en las que se determine la corrección o incorrección de sus actuaciones, desde el punto de vista técnico, adoptando en consecuencia las medidas correctoras y sancionadoras oportunas en caso de que sean necesarias.”* Sin embargo, al revisar la ordenanza, no se detallan explícitamente ni se alude a cuáles son esas medidas correctoras y sancionadoras ni en qué casos se harán necesarias. La falta de una definición clara y específica sobre las acciones correctivas que se pueden tomar frente a posibles incumplimientos o errores por parte de las entidades colaboradoras genera una incertidumbre significativa. Esto podría afectar la efectividad y la confianza en el sistema de colaboración público-privada, ya que los ciudadanos y los propios colaboradores necesitan conocer las consecuencias exactas y los procedimientos a seguir en caso de desviaciones en sus actuaciones.

La disposición transitoria única de la nueva ordenanza indica que las solicitudes de licencia en trámite seguirán con el procedimiento actual, aunque los solicitantes pueden optar por el nuevo sistema mediante una nueva solicitud, sin explicar nuevamente las razones por las que habría que decantarse por los informes de los técnicos municipales o por los de las personas contratadas por las EUCA (llamados certificados), por las revisiones de documentación realizadas por personal imparcial e inamovible de la GMU o las realizadas por personal de las EUCA, sometidas a la dirección del empresario.

En realidad, **no se trata de elegir entre procedimientos, sino entre intervinientes**. El análisis de la ordenanza apunta a que el Ayuntamiento está solicitando los servicios externos sin pasar por los estrictos requisitos de la **Ley de Contratos del Sector Público**, la cual **impide contratar funciones reservadas a personal funcionario**. Esto se traduce en una carga adicional para los ciudadanos, quienes deben asumir los costos de estos servicios amén de las cantidades presupuestarias en forma de subvenciones que se transferirán a los colegios profesionales, sin que se haya analizado la repercusión sobre la ciudadanía en término de costes económicos y de burocracia administrativa. Además, los recursos públicos se ponen al servicio de las Entidades Urbanísticas Certificadoras (EUCA). Objetivamente, no se sostiene la finalidad que dice perseguir la ordenanza. **¿En base a qué se presupone que los técnicos de las EUCA van a revisar, obtener informes sectoriales y emitir certificados técnicos (informes) con mayor celeridad que los empleados públicos? ¿A costa de qué y de quién?**

Esta ordenanza no solo falla en cumplir su promesa de simplificación, sino que también representa una erosión significativa de la función esencial de la administración pública, al desviar sus responsabilidades a entidades privadas y comprometer su capacidad de operar de

manera independiente y en beneficio del interés general.

Esperamos sinceramente que las observaciones y aportaciones presentadas en este documento sean consideradas detenidamente en la revisión de la ordenanza. Creemos que la inclusión de estas sugerencias contribuirá a una normativa más clara, eficiente y equitativa, beneficiando a todos los actores involucrados y, en última instancia, a la ciudadanía en general. Agradecemos la oportunidad de participar en este proceso y quedamos a disposición para cualquier consulta o discusión adicional que pueda ser necesaria para mejorar la propuesta final.

Málaga, 31 de mayo de 2024

Fdo.: Francisco J. Gil Navarro

CONCEJALA DE URBANISMO. D^a Carmen Casero Navarro