

Expediente: C-27/2020 HF

Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial

Municipio: Valencia.

Asunto: Consulta COACV sobre posibilidad de celebrar convenios de colaboración con los ayuntamientos.

Luis Miguel Sendra Mengual
Decano
Col. Arquitectos de la C.V.
decanato@coacv.org

En fecha **28/05/2020** se recibió en el Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial (SRJIT) de la Dirección General de Urbanismo (DGU) de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito de D. LUIS SENDRA MENGUAL, Decano del COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (COACV) por el que formula **consulta** en relación a la posibilidad de celebración de convenios de colaboración entre ayuntamientos y dicho Colegio Profesional; consulta que el COACV concreta en los términos siguientes:

El pasado 20/05/2020 ha sido publicado, en el DOCV, el **Decreto 62/2020**, de 15 de mayo, del Consell, por el que se regulan las **Entidades Colaboradoras de la Administración Municipal en la verificación de actuaciones urbanísticas (ECUV) y de creación de su registro**.

El citado Decreto, que es desarrollo de la Ley 1/2019, cuya Disposición Adicional IX, prevé que la función a realizar por las entidades colaboradoras, también podrá ser ejercida por los distintos Colegios Profesionales en relación a las competencias específicas que sus colegiados ostenten, de acuerdo con la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación.

Establece la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación:

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Esta ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

a) administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural (...).

Artículo 10. El proyectista (...) artículo 2.ª) (...) Cuando el proyecto a realizar tenga por objeto la construcción de edificios de los usos indicados en el grupo a) del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional será la de arquitecto (...).

Artículo 12. El director de obra. (...) En el caso de la construcción de edificios para los usos indicados en el grupo a), del apartado 1 del artículo 2, la titulación académica y profesional habilitante será la de arquitecto (...).

En consecuencia, la Ley 38/99, de Ordenación de la Edificación, habilita expresamente para la realización de proyectos y dirección de obra a los arquitectos, como aquellos profesionales que pueden ejecutar tales actuaciones, únicos designados por dicha ley en obras con fines residenciales, y así mismo, existe una habilitación directa por parte de la Ley 1/2019, para que los Colegios Profesionales, como es el caso del de Arquitectos, para la realización de las tareas de verificación de las actuaciones urbanísticas que el Decreto regula, remitiéndose a la habilitación prevista en la citada Ley 38/99 de Ordenación de la Edificación.

Por tanto, a través del presente escrito se consulta si el COACV puede suscribir convenios de colaboración con los ayuntamientos sin necesidad de registrarse como ECUV, habida cuenta de la habilitación ya prevista por la ley.

Por lo expuesto SOLICITO:

Que habiéndose presentado este escrito tenga por formulada la consulta expresada, el objeto de determinar a través de la Orden correspondiente si el COACV puede suscribir convenios de colaboración con los ayuntamientos sin necesidad de registrarse como ECUV.

A la consulta formulada la resulta de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA. Las Entidades Colaboradoras de la administración municipal en materia de verificación de actuaciones urbanísticas.

La disposición Adicional novena (DA 9ª) LOTUP¹ habilitó a los ayuntamientos para “descargar” en “entidades colaboradoras” determinadas funciones de control de legalidad urbanística (que aquellos vienen ejerciendo por mandato legal y en ejercicio de la potestad que, en ese sentido, les reconoce el ordenamiento jurídico); fundamentalmente en materia de otorgamiento de licencias urbanísticas. La DA 9ª incluyó mención explícita a los Colegios Profesionales (CCPP) como entes que figuran entre dichas entidades colaboradoras; relacionando, en su punto 2º, las funciones a ejercer por aquellas y éstos en orden al ejercicio de dicha colaboración:

2. Las entidades colaboradoras de la administración o los colegios profesionales correspondientes podrán ejercer las siguientes **funciones**:

- a) Verificar los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad de los proyectos y la documentación correspondientes a la licencia o declaración responsable, exigidos por la normativa aplicable.
- b) Acreditar que los proyectos y la documentación técnica cumplen las previsiones y la normativa aplicable.
- c) Emitir informes sobre la adecuación de las obras a la licencia otorgada durante el proceso de ejecución de éstas.
- d) Emitir el informe técnico de conformidad de las obras ejecutadas a efectos de la declaración responsable, licencia o de primera ocupación.

El Decreto 62/2020, de 15 de mayo, del Consell (D 62/2020), de regulación de las entidades colaboradoras de la administración municipal en la verificación de las actuaciones urbanísticas y de creación de su registro², desarrolló la habilitación de la DA 9ª regulando las condiciones del ejercicio de las funciones de verificación a realizar por las ECUV³ y los términos y condiciones en que ello ha hacerse efectivo. El Decreto incluyó regulación de los **Colegios Profesionales** (artículo 25 y Disposición Adicional Quinta) con idéntico propósito.

¹ Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

² DÒCV 20/05/2020.

³ Denominación que el artículo 2 del D 62/2020 asigna a dichas entidades colaboradoras.

PRIMERA. De las funciones de verificación urbanística que el D 62/2020 asigna a las ECUV y los CCPP y del CERTIFICADO (CECUV) donde que ha de plasmarse el ejercicio de dichas funciones.

El Decreto, tras definir que son ECUV en su artículo 2.1, dedica el punto 2 de dicho artículo a relacionar las funciones que aquellas pueden ejercer:

- a) Verificar el cumplimiento de los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad de los proyectos y de la documentación técnica correspondiente a la licencia de obras o declaración responsable, exigidos por la normativa aplicable para la realización de la actuación urbanística.
- b) Acreditar el cumplimiento, en el proyecto de obras y la documentación técnica, de las exigencias básicas de calidad de los edificios, incluidas sus instalaciones, para satisfacer los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad, de conformidad con lo establecido en la normativa estatal, autonómica y local de ordenación de la edificación.
- c) Acreditar el **cumplimiento, en el proyecto presentado, de la legislación urbanística y del planeamiento aplicable**, siempre que previamente se haya obtenido la Cédula de Garantía Urbanística prevista en el artículo 227 LOTUP. En caso contrario, este cumplimiento tendrá que ser comprobado a través de los respectivos procedimientos municipales de control.
- d) Emitir certificado sobre la adecuación de la ejecución de las obras a la declaración responsable o a la licencia otorgada durante el proceso de ejecución de éstas.
- e) Emitir certificado sobre la adecuación de las obras ejecutadas a la declaración responsable, licencia o licencia de primera ocupación.

Funciones cuyo ejercicio deberán formalizar las ECUV (artículo 2.3 del Decreto) mediante un **certificado (CECUV)** en el que se hará constar el resultado de su actuación y cuyo contenido y efectos regula el artículo 4 del Decreto. Importa, a los efectos del presente informe, lo prescrito en los artículos 5 y 6 del Decreto en tanto establecen los efectos jurídicos de dichos certificados en los procedimientos de control de legalidad ex post (declaraciones responsables, artículo 5) y control de legalidad ex ante (licencias, artículo 6); resultando de ello que, para ambos supuestos y siempre que se cumplan los requisitos exigidos⁴, los **CECUV desplazan o sustituyen** a los informes técnicos municipales puesto que así lo proclama expresamente el artículo 5.2 para las declaraciones responsables y el artículo 6.1 para las licencias al afirmar, en este último caso, que:

1. El certificado de conformidad emitido por la ECUV, respecto las actuaciones sujetas a licencias de obras, cuando no sea favorable, **tendrá la misma validez que los informes técnicos emitidos por los servicios municipales** establecidos por la legislación urbanística (...).

La homologación que proclama el precepto transcrito tiene como consecuencia que resulte de aplicación a los CECUV lo previsto en el artículo 77.5 LPACAP⁵ y, por tanto, “hagan prueba” de los hechos que en ellos se reflejen; participando el propio CECUV -en la medida en que forma parte del procedimiento necesario para la producción del acto administrativo en que la licencia consiste- de la presunción *iuris tantum* de legalidad inherente a éste.

⁴ Como el de previa aportación de Cédula de Garantía Urbanística (artículo 2.2 c) en relación al artículo 6.2, *a sensu contrario*, que exige informe municipal caso de no aportarse la Cédula).

⁵ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por consiguiente, la asignación a los CECUV de tales prerrogativas demandará, paralelamente, tanto el cumplimiento (por las ECUV) de los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia,⁶ como de determinadas garantías que el propio D 62/2020 exige y que son relativas -por citar algunas- a la calidad de la prestación, aseguramiento de responsabilidad civil o cumplimiento de un estricto **régimen de incompatibilidades**. Pues bien, será a través de la **inscripción en el Registro de Entidades Colaboradoras** (RECUV) que la Generalitat, en aplicación de lo establecido en el artículo 15 del D 62/2020, fiscalizará el cumplimiento de todo ello; atribuyendo el artículo 19 del Decreto **efectos constitutivos** a dicha inscripción:

Artículo 19. Efectos de la inscripción.

La inscripción en el Registro tendrá efectos de **carácter constitutivo** y **habilitará a la entidad para efectuar las funciones** referidas en el artículo 2.2 de este Decreto (...).

La dicción del precepto no admite dudas: además de ser **presupuesto de validez** (habilitante) para poder expedir CECUV, la inscripción en el RECUV es **condición de eficacia** de esos mismos certificados puesto que, de no concurrir, no podrían producir el efecto de desplazamiento/sustitución de los informes técnicos municipales anteriormente comentado.

SEGUNDA. De los CCPP y los Visados de Cualificación Urbanística (VCU).

La DA 5ª D 62/2020 habilita a los Colegios Profesionales para el ejercicio de **idénticas funciones** que las establecidas para las ECUV; ello previo cumplimiento de determinados requisitos:

El ejercicio de las funciones establecidas en la DA 9ª LOTUP exigirá que los Colegios Profesionales **cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 8 de este Decreto y se sometan al régimen de obligaciones, auditorías, precios e incompatibilidades** establecidos en los artículos 10 a 13 del Decreto. (...)

Funciones para cuyo ejercicio por parte de los Colegios Profesionales la propia DA 5ª crea un instrumento específico:

Este ejercicio se desarrollará mediante la **emisión de un certificado denominado Visado de Cualificación Urbanística** (VCU) mediante el cual se procederá a (...)⁷.

La lectura de la norma transcrita aporta idea del **contenido y efectos, en términos jurídicos, de los VCU** que pueden expedir los Colegios Profesionales y que participan de idénticos efectos jurídicos -incluido el de desplazamiento- que los certificados de las ECUV **siempre que estén expedidos por la sección u órgano del colegio profesional que se haya constituido en ECUV e inscrito en el RECUV**. Por contra **no participarán de dicha naturaleza ni podrán predicarse VCU los informes que emitan los CCPP en virtud de convenios suscritos con municipios; ello** en base a las razones expuestas *ut supra* (Consideración Primera) y las que luego se expondrán en la Consideración Tercera.

De lo dicho resulta que sólo puede atribuirse plenitud de efectos jurídicos a los VCU cuando el Colegio Profesional emisor se hay inscrito en el RECUV conforme a lo previsto en el artículo 25.2 del Decreto:

⁶ Véase artículo 3.3 D 62/2020.

⁷ A partir de aquí, la DA 5ª del Decreto es copia literal de la DA 9ª LOTUP al relacionar las funciones propias de las ECUV y los CCPP en tanto que entidades colaboradoras de la administración.

2. El Colegio Profesional que se inscriba en el RECUV **ha de crear formalmente una sección u órgano**, según sus estatutos, que ejerza las funciones determinadas en este Decreto, e identificar al personal colegiado a su servicio que realicen las funciones de verificación y control de actuaciones urbanísticas.

Por lo que, creada la Sección y efectuada la inscripción en el RECUV, se producirá identidad plena entre RECUV y VCU, careciendo de sentido la distinción nominal más allá de poder diferenciar, desde el punto de vista del producto que fabrican, ECUV de CCPP. A la postre debe concluirse que la distinta terminología empleada por el Decreto para diferenciar los certificados emitidos por las ECUV -CECUV- de los expedidos por las CCPP -VCU- no puede obedecer sino al deseo del Decreto de distinguir ambos productos por su origen; pero en ningún caso por su contenido ni efectos jurídicos una vez producida la inscripción, en el RECUV, de un determinado Colegio Profesional⁸.

TERCERA. De la posibilidad del COACV de celebrar convenios con los municipios para emitir informes en procedimientos de licencias urbanísticas.

Estos convenios de colaboración **aportan soluciones** (lo vienen haciendo desde hace muchos años) a las dificultades e inconvenientes que afrontan muchos ayuntamientos carentes de recursos humanos con cualificación técnica para tramitar e informar licencias urbanísticas y, desde esta perspectiva, conviene estimular su existencia en tanto subsista la carencia que los genera.

Una cosa debe quedar perfectamente clara: el convenio que suscriba un ayuntamiento con un determinado Colegio Profesional no puede incluir la producción, por parte de éste, de VCU. Y no puede ser así por dos razones fundamentales:

- la primera es la naturaleza eminentemente casuística e individualizada de los CECUV/VCU en tanto se trata de instrumentos que, por así establecerlo el artículo 4.1 del Decreto, se emiten a instancia de interesado y con carácter voluntario, por lo que su presencia en un procedimiento de otorgamiento de licencia no resulta obligatorio. Pero si concurre a dicho procedimiento producirá el efecto sustitutivo previsto en el artículo 6.1 del Decreto; por lo que cualquier cláusula de un hipotético convenio para la producción de VCU chocaría con la naturaleza voluntaria y eventual de dicho instrumento.

⁸ Afirmación corroborada por el inscripción en el RECUV, el pasado 17/07/2020, del Colegio Territorial de Arquitectos de Alicante; momento a partir del cual sus VCU tienen idéntica fuerza jurídica y producen idénticos efectos que los CECUV expedidos por las ECUV inscritas.

- la segunda tiene su origen en que un convenio de las características del descrito podría situar a un determinado Colegio Profesional en una posición **monopolística**; posición proscrita por la normativa vigente en materia de prácticas colusorias de la libre competencia, tal como ha puesto de manifiesto la Doctrina⁹ y alguna Resolución de la Comisión Nacional de la Competencia¹⁰ insistiendo en que no se puede, vía negocio jurídico *inter partes* limitar, de *iure o de facto*, la libertad de los operadores para concurrir a un determinado segmento de mercado.

Al margen de lo dicho nada obsta, pues, para que el COACV, en tanto que corporación de derecho público de naturaleza asociativa¹¹, además de atender la defensa de los intereses privados de sus miembros, pueda, en ejercicio de simultaneidad, coadyuvar a la gestión de ciertos fines públicos que -por razón de las características de sus colegiados- impliquen colaborar al desempeño de intereses generales (tales como los relacionados en el párrafo anterior); colaboración que puede llevarse a cabo mediante negocio jurídico (convenio) entre el COACV y un determinado ayuntamiento y que, por descontado, podría incluir la emisión de informes urbanísticos en procedimientos de licencias.

De ello existen sobrados ejemplos en la vida diaria municipal, tanto en lo relativo a la aportación de profesionales para asistir pequeños municipios como en lo relativo a la emisión de informe técnico (y también dictámenes, valoraciones o pericias) destinados a auxiliar a los funcionarios municipales en orden a aliviar la sobrecarga de trabajo que, históricamente, viene ralentizado los diversos procedimientos vinculados a la potestad urbanística de las administraciones locales, incluidos los de otorgamiento de licencias. Prueba de ello -por citar uno- es el convenio que, en la primera década del actual milenio, suscribió el COACV con el ayuntamiento de Dénia al objeto de aligerar la tramitación de licencias en dicho municipio y que, en general, cuajó muy buenos resultados.

Por consiguiente puede el COACV participar del ejercicio de la potestad de control de legalidad propia de la administración local mediante:

a) Relación ad extra o sin convenio. El COACV colabora con la administración municipal verificando el ajuste del contenido un proyecto de edificación a las determinaciones urbanísticas establecidas tanto en el planeamiento vigente como a las derivadas de la normativa legal de aplicación. Lo hace a través de la emisión de CECUV y, por tanto, previa creación de una ECUV en el seno del Colegio Profesional y su posterior inscripción en el RECUV. Ello es así en tanto el **efecto desplazamiento**¹² inherente a las CECUV demanda la acreditación de determinadas garantías¹³ que el interés público inherente al ejercicio de la función de control de legalidad exige que se hagan efectivas con la **transparencia y publicidad** que la inscripción en el RECUV comporta.

⁹ Dictamen de Juan Ramón Fernández Torres (Universidad Complutense de Madrid): "...los Colegios Profesionales son, ciertamente, Corporaciones de Derecho Público que ejercen determinadas funciones públicas, lo que justifica su existencia y su carácter **monopolístico**; pero, además pueden realizar -y realizan- con habitualidad otro tipo de actividades de naturaleza privada, que puede tener -y tienen- en muchos casos carácter económico. En este último supuesto son para el Derecho personas jurídico privadas, a las que les aplicable sin excepciones el régimen jurídico establecido por la legislación de defensa de la competencia.

¹⁰ La Resolución de 28/12/2011 de la Comisión Nacional de la Competencia estableció que constituía una práctica contraria: "En particular, esta Dirección entiende que no existe ninguna justificación objetiva para que los servicios de comprobación documental y adecuación normativa no puedan ser prestados por este tipo de entidades, de naturaleza colegial o privada, en todas las categorías de licencias municipales, siempre que el prestador de estos servicios justifique el cumplimiento de unos requisitos mínimos que puedan ser fijados por los ayuntamientos".

¹¹ Véase artículo 3 de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana.

¹² Del informe técnico municipal se entiende.

¹³ Las de **identificación e incompatibilidad** que exige el artículo 25.2 y 3 Decreto 62/2020 en relación con los artículos 10 a 13 del propio Decreto.

b) Relación ad intra o mediante convenio. Mediante la firma de convenio con una administración local; negocio jurídico por el que se compromete a colaborar con un determinado ayuntamiento mediante la emisión de informes técnicos en procedimientos de otorgamiento de licencia atendiendo a dos circunstancias diferentes:

i) Que el ayuntamiento disponga de servicios técnicos funcionariales. En cuyo caso el Convenio no puede sustituir la figura del funcionario, ni los informes que se emitan sustituir al que es propio de éste dentro del procedimiento; limitándose la prestación colaborativa a la emisión de “pre-informes” que podrán ser validados por el funcionario técnico municipal en la forma que el convenio establezca. Es la forma arquetípica de colaboración entre un Colegio Profesional y una administración pública que, pese a no carecer de servicios técnicos, éstos se encuentran desbordados por sobrecarga de trabajo.

ii) Que el ayuntamiento carezca de servicios técnicos municipales funcionariales, bien porque simplemente no existan o bien porque no disponen de competencia profesional para informar según que procedimientos. Este supuesto, tan frecuente en los municipios valencianos pequeños, abre una ventana de colaboración municipio-CCPP muy amplia en la que los informes que produzca el Colegio Profesional dejan de ser meramente “colaborativos” para pasar a constituirse en el informe técnico propiamente dicho que tiene que constar en el expediente en aplicación del artículo 220.2 LOTUP; ostentando dicho informe las prerrogativas administrativas inherentes a los informes emitidos por funcionarios municipales (principio de veracidad y presunción *iuris tantum* de legalidad) en tanto, vía convenio, ocupan el lugar procesal de aquellos. Por descontado este escenario no excluye el efecto sustitutivo que, sobre dichos informes, tendría un CECUV emitido por una ECUV en un determinado procedimiento.

Así pues, la histórica fórmula convencional entre CCPP y ayuntamientos no resulta atacada ni cuestionada por el D 62/2020, pudiendo los CCPP seguir conveniando con los municipios, **sin necesidad de inscribirse en el RECUV**, la prestación de asistencias colaborativas en orden a la producción de licencias urbanísticas municipales; colaboración que, conforme a lo dicho, aún cuando no podrá incluir la emisión de CECUV ni limitar la presentación de certificados de esa naturaleza por parte de otras ECUV, sí encuentra un amplio e importante papel a jugar en la colaboración con los pequeños municipios carentes de recursos humanos con capacidad técnica suficiente.

CONCLUSIONES

ÚNICA. El COACV puede, perfectamente, suscribir convenios de colaboración con los diversos municipios de la Comunidad Valenciana para los fines mencionados en el presente informe y en los términos expuestos en sus Consideraciones, particularmente la tercera.

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO