

Expediente: DDGG-02/2019

Assumpte: Informe sobre el dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (CJCCV), en sessió celebrada el dia 11 de març de 2020, va emetre, per unanimitat, el dictamen núm. 133/2020, sobre el projecte de Decret del Consell pel qual es regulen les entitats col·laboradores de l'Administració en la verificació de les actuacions urbanístiques i la creació del seu Registre.

Respecte les observacions que el CJCCV realitza en el seu dictamen, dues de caràcter essencial, es realitzen les següents consideracions:

Primera. -Respecte als informes preceptius.

L'informe de la Sotssecretaria de la mateixa Conselleria, previst en l'article 69 de la Llei de la Generalitat 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, s'hi incorpora a l'expedient.

L'informe preceptiu de la Conselleria competent en matèria d'hisenda pública, d'acord amb l'article 26 de la Llei de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrer, d'hisenda pública, del sector públic instrumental i de subvencions, no s'ha sol·licitat pels motius que consten la memòria econòmica i que el mateix dictamen del CJCCV reproduïx. En aquest sentit, l'aplicació informàtica ja ha estat dissenyada i desenvolupada amb mitjans de la Direcció General de Tecnologies de la Informació.

Segon. -Observacions de caràcter essencials.

2.1. En l'article 2.1, se suprimeix la referència a les persones públiques. Per tant, queda acceptada la recomanació que el CJCCV realitza en l'apartat I, de les observacions generals del dictamen.

2.2. El CJCCV considera (pàg. 18) que en l'article 4 «en relació amb les actuacions urbanístiques subjectes a "llicència d'obres" a què es refereix l'apartat 2, convindria connectar aquestes actuacions amb el que estableix l'article 213 de la Llei 5/2014. En aquesta mena d'actuacions, les funcions de les entitats col·laboradores han de ser completades amb l'actuació municipal que ha de concedir o no, en última instància, l'oportuna llicència". Continua afirmant que no produeixen efectes vinculants els certificats de conformitat o disconformitat emesos per aquestes entitats col·laboradores. I sense perjudici, a més, de les facultats de comprovació i inspecció de l'entitat municipal.

Al respecte, cal indicar que l'article 213 de la LOTUP relaciona quines actuacions urbanístiques estan subjectes a llicència d'obres per la qual cosa i atenent a l'argumentació del dictamen sembla que el CJCCV es refereix a l'article 220 de la LOTUP, que regula el procediment de concessió de les llicències.

D'altra banda, seguint altra recomanació (no essencial) del CJCCV l'article 4 s'ha dividit en tres articles, de forma que en el projecte definitiu, l'anterior article 4.2 correspon

amb l'actual article 6. Aquesta recomanació del CJCCJ **ha estat atesa**, ja que s'ha incorporat a la redacció de l'actual article 6 el següent contingut:

“4. Las funciones de las entidades colaboradoras han de ser completadas con la actuación municipal que ha de conceder o no la licencia, de forma que, previamente a la resolución de la solicitud de licencia, se emitirá informe jurídico que contendrá la propuesta de resolución a la vista del proyecto y del certificado emitido por la entidad colaboradora y, en su caso, del informe técnico municipal.”

Finalment, en el text del projecte ja es regulava que el contingut dels certificats de les entitats col·laboradores no produeixen efectes vinculants (actual article 4.2) i que l'activitat d'estes entitats es regula sense perjudici de les facultats de comprovació i inspecció de l'entitat municipal (actuals articles 4.2, 5.2 i 7).

2.3. En el dictamen del CJCCV també s'esmenten altres consideracions que es fan amb caràcter essencial, concretament en la pàgina 22¹ i en la pàgina 23². Tanmateix, en el dictamen no consta de forma expressa ni indirecta cap observació amb caràcter essencial als articles 13.2 f), sobre la comunicació dels preus (actual article 15.2 f)), ni 8, que regula les obligacions de les ECUV (actual article 10), ni 9 sobre les auditories (actual article 11), ni 10, que regula els preus (actual article 12), ni 11, que estableix el règim d'incompatibilitats de les ECUVs (actual article 13), per la qual cosa entenem que finalment el dictamen no ha incorporat el caràcter essencial d'eixes observacions. Inclús respecte els articles 13.2. f), 8, 10 i 11 no ha fet cap observació.

Tercer. Observacions a l'article 4.6, amb relació a l'article 214.2 LOTUP

Per analitzar les observacions del dictamen respecte a l'article 4.6, en relació a l'article 214.2 LOTUP, prèviament és necessari fer esment a la redacció actual del projecte de decret.

La redacció originària del projecte de decret era: «4.6. El certificat de no conformitat ha de fonamentar el motiu del seu sentit negatiu. En aquest cas, la persona promotora no podrà contractar a una nova entitat col·laboradora per a la mateixa actuació, sense perjudici que presente la sol·licitud de llicència directament davant l'ajuntament».

L'article 4.6 del projecte informat pel Consell és l'actual article 4.1 i 4.5 del projecte de decret definitiu, la redacció del qual és el següent:

“1. Las ECUV verificarán la documentación que le presente la persona interesada y, en su caso, requerirá la subsanación de los defectos advertidos. Los certificados emitidos por las ECUV pueden ser de conformidad o de no conformidad. El certificado de no conformidad ha de fundamentar el motivo de sus sentido negativo.”

“5. Una vez contratada la entidad, ~~aportada la documentación~~ y emitido el certificado por la ECUV, la persona interesada no podrá ~~cambiar de entidad colaboradora. En este caso, la persona promotora no podrá~~ contratar a una nueva entidad colaboradora para la misma actuación, sin perjuicio de que presente la declaración responsable o la solicitud de licencia ante el ayuntamiento, junto al certificado emitido por la entidad colaboradora y el resto de documentación exigible. En los casos de certificados de no conformidad, será necesaria la ratificación o rectificación de dicha certificación por los servicios técnicos municipales, en los términos establecidos en los artículos 5.3 y 6.3 de este decreto, sin perjuicio de lo establecido en el apartado segundo de este artículo. ”

¹ «En segon lloc, en la redacció d'algun precepte d'aquest capítol III existeixen remissions a altres preceptes que han sigut objecte d'observacions essencials, com ocorre, per exemple, en la redacció de l'incís f) de l'apartat 2ⁿ del mateix article 13 del projecte de Decret en el qual s'indica, entre la documentació que han d'aportar aquestes entitats col·laboradores de l'Administració, juntament amb la sol·licitud d'inscripció en el Registre: “f) Els preus a percebre per l'exercici de les seues funcions, d'acord amb l'article 10 d'aquest decret”, que ha sigut objecte d'una observació essencial que, com resulta lògic, en el cas que s'assumisca pel Centre directiu responsable de l'elaboració d'aquest projecte normatiu, comporta que aquest incís f) haja de suprimir-se».

² «Des de diferent punt de vista i en relació amb certs continguts de la disposició addicional cinquena, s'observa que aquesta es remet a preceptes del projecte normatiu, al règim d'obligacions, auditories, preus i incompatibilitats establits en els articles 8 a 11 del mateix projecte normatiu, que han sigut objecte d'observacions essencials, la qual cosa lògicament pot i ha de repercutir en la redacció de la versió definitiva d'aquest Projecte de Decret, del Consell».

En concret, les observacions del CJCCV es refereixen i analitzen dues qüestions diferents:

1) El caràcter voluntari o no de l'article 214.2 de la LOTUP.

El CJCCV, a l'igual que l'Advocacia de la Generalitat s'inclinen per considerar que «no sembla que constituïska una opció de l'interessat, com indica l'Informe de l'Advocacia, acudir a una via o l'altra, segons es tinga o no certificació de l'entitat col·laboradora». Per la seua part, l'Advocacia de la Generalitat estima que "(...) la LOTUP no atorga, al nostre judici, l'opció de sol·licitar directament a l'Ajuntament la corresponent llicència urbanística en ...".

No obstant això, el mateix CJCCV reconeix que «resulta, efectivament, poc clara la Llei 5/2014 en relació amb aquest extrem», i suscita problemes interpretatius. Per la qual cosa, aquest centre directiu manté al respecte la interpretació que es va fonamentar en l'informe de la direcció general de data 13 de febrer de 2020, Així doncs, es considera que és una opció de la persona interessada, respecte a les actuacions urbanístiques previstes en l'article 214.2, presentar declaració responsable amb certificació d'entitat col·laboradora o sol·licitud de llicència.

2) L'abast de l'article 4.6 del projecte informat, actual article 4.1, 4.5 i 5.3.

El projecte de decret que ha estat informat pel CJCCV no preveia els efectes del certificat de no conformitat de les entitats col·laboradores respecte a les actuacions urbanístiques de l'article 214.2 de la LOTUP, la qual cosa tenia com a conseqüència que la persona interessada havia de presentar sol·licitud de llicència davant de l'Ajuntament. Aquesta mancança d'una regulació en el sentit indicat ha estat esmenada en el text del projecte definitiu en **article 5.3**, en el sentit proposat en el dictamen:

"3. En el supuesto de que los certificados de las entidades colaboradoras sean de no conformidad se remitirá igualmente la documentación al Ayuntamiento en el ámbito del cual se encuentre la actuación urbanística, que en el ejercicio de su facultad de comprobación tendrá que dictar una resolución en la cual declare la no producción de efectos de la declaración responsable, en el supuesto de que se ratifique la disconformidad expresada en la certificación. En caso contrario, se dictará resolución en la cual declare la producción de efectos de la declaración responsable."

Quart. Observacions particulars

4.1. Al **títol**, s'accepta i es rectifica en el sentit proposat.

4.2. A l'**índex**, s'accepta, de forma que:

- Es numera les seccions del capítol III en lletres.
- En l'índex, en els capítols i les seccions la seua respectiva titulació s'ha redactat a continuació de la numeració de l'article. No obstant, no s'ha seguit aquesta

forma en el text del projecte normatiu, encara que el CJCCV així ho recomana, ja que els decrets publicats en el DOCV no segueixen la mateixa fórmula.

- S'afegeix a l'índex les disposicions addicionals quart que mancava en l'esborrany.

4.3. Al **Preàmbul**, respecte a la cita de les lleis, es rectifica seguint la recomanació del CJCCV i, així mateix, es cita expressament l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

4.4. Respecte a la fórmula **d'aprovació**, es rectifica aquesta i se segueix la recomanació del CJCCV.

4.5. Respecte a l'**article 2.4**, que estableix que «si l'actuació requerira la incorporació d'informes preceptius i/o autoritzacions sectorials, l'entitat col·laboradora els podrà sol·licitar directament i simultàniament als òrgans emissors», s'accepta l'observació del CJCCV i es matisa en el sentit indicat en el dictamen, incorporant a l'article que els informes sectorials se sol·licitaran en representació de la persona interessada.

4.6. Respecte a l'**article 2.6 (actual article 4.5)**, que estableix que «una vegada contractada l'entitat i aportada la documentació, la persona interessada no podrà canviar d'entitat col·laboradora», dictamina el CJCCV que aquesta previsió és discutible. Al respecte, s'opta per mantindre aquesta previsió doncs la seua fonamentació, tal com ja es va motivar en l'informe d'aquest centre directiu respecte les al·legacions presentades en tràmit d'informació pública, és garantir i reforçar la imparcialitat i objectivitat que regeix l'activitat de les entitats col·laboradores.

No obstant això, es modifica la redacció de l'article en el sentit de què no es podrà canviar d'entitat quan aquesta ja haja emés el certificat, previsió que connecta millor amb l'obligació de l'ECUV de comunicar als Ajuntaments els informes desfavorables que emeten (esta qüestió també es valora en l'apartat tercer i 4.8.4 d'este informe).

4.7. Respecte a l'**article 3.4**, que regula la responsabilitat de les entitats col·laboradores en l'exercici de les seues funcions, el CJCCV recomana la seua eliminació o que s'incorpore en aquesta regulació que també és reposable en l'àmbit administratiu al personal de les ECUV que hagueren participat en l'elaboració del certificat. Valorada aquesta observació, la finalitat d'aquest apartat 4 no era establir un règim específic de responsabilitat de les ECUV ni del seu personal, responsabilitat que es regirà per la normativa que corresponga, per la qual cosa s'elimina aquest **apartat 4** i simultàniament es modifica l'**article 7 (actual article 9)** que regula la pòlissa d'assegurança, ja que aquest té com a finalitat rescabalar eventuais danys la producció dels quals siga conseqüència de l'exercici de l'activitat regulada en aquest decret per les ECUV.

4.8. Respecte a l'**article 4** el CJCCV realitza diverses observacions, una de les quals és de caràcter essencial i ha estat analitzada i acceptada en l'apartat 2.2. d'este informe. A continuació s'analitzen aquestes observacions:

4.8.1. El CJCCV atenent el diferent tipus d'actuacions urbanístiques en les quals intervenen les entitats col·laboradores en el marc de la Llei 5/2014, suggereix, a l'efecte de major claredat de la norma que es proposa, dedicar preceptes independents a les declaracions de conformitat, respecte de les actuacions urbanístiques de l'article 214.2 de la Llei 5/2014, i respecte de les actuacions subjectes a llicència ex article 213 de la citada Llei.

Aquesta recomanació ha estat acceptada i l'article 4 s'ha estructurat en tres articles, amb el següent títol:

Artículo 4. Certificado de conformidad

Artículo 5. El certificado de entidad colaboradora respecto la declaración responsable

Artículo 6. Efectos del certificado de entidad colaboradora respecto actuaciones urbanísticas sujetas a licencia.

4.8.2. Respecte a l'**article 4, apartat 3** del projecte dictaminat, s'accepta la recomanació del CJCCV de forma que s'estableix expressament que el caràcter no vinculat per als serveis tècnics municipals dels certificats de conformitat, es refereix tant al supòsit de llicències d'obres com al de declaracions responsables amb certificat d'entitat col·laboradora (actual **article 4.2**, que regula el certificat de conformitat amb caràcter general).

4.8.3. Respecte a l'**article 4, apartat 5** del projecte dictaminat (actual **article 4.4**), s'accepta la recomanació del CJCCV de forma que se suprimeixen els conceptes jurídics indeterminats referits a competència i experiència i es rectifica la redacció en el sentit de què la signatura del certificat correspondrà al tècnic de la ECUV que efectue la comprovació i a la persona que ostente **el màxim càrrec de responsabilitat en l'àmbit tècnic de l'organització interna de la ECUV**. Este càrrec, dins de l'organigrama de la entitat, serà identificat per l'ENAC en el procediment d'acreditació.

4.8.4. Respecte a l'**article 4, apartat 6** (actual article 4.5) del projecte dictaminat recomana el CJCCV que es clarifique el seu abast en el sentit de què la impossibilitat de contractar de nou amb una entitat col·laboradora abasta tant les declaracions responsables amb certificació d'entitat col·laboradora com a les llicències d'obra. Aquesta recomanació ha estat acceptada i s'ha modificat la redacció de l'article en el sentit proposat pel CJCCV. Aquest aspecte s'analitza també en els apartats tercer i 4.6 d'este informe.

4.9. Respecte a l'**article 6.3** del projecte dictaminat (actual article 8.3), que regula els requisits del personal de les ECUV amb una remissió a la LLei 38/1999, de 5 de novembre, s'accepta la recomanació del CJCCV i es modifica aquest apartat en el sentit proposat en el dictamen, de forma que també es fa referència a la legislació que pugua complementar aquesta llei.

4.10. Respecte a l'**article 6.4** del projecte dictaminat (actual article 8.4) que estableix com a requisit de les ECUV disposar d'un Pla d'Igualtat que regule els requisits del personal de les ECUV, s'accepta la recomanació del CJCCV i es modifica aquest apartat en el sentit proposat en el dictamen, de forma que la redacció queda amb el següent tenor:

«4. Disponer, ~~si procede de acuerdo con la normativa estatal y autonómica~~, de un Plan de Igualdad **en los términos y con el alcance previsto en la legislación estatal y autonómica**».

4.11. Respecte a l'**article 7.1** del projecte dictaminat (actual article 9.1), que regula la pòlissa d'assegurança de les ECUV, se suprimeix la fórmula prevista inicialment per a l'actualització de la quantia, en funció del volum de l'activitat de l'entitat i de l'índex de preus al consum, i s'hi incorpora en aquest article l'observació del dictamen, relativa a la

responsabilitat civil de les ECUV per l'exercici de la seua activitat, en el sentit que consta en l'apartat 4.7 d'aquest informe. La redacció final queda de la següent forma:

~~"1. Las ECUV serán responsables frente a las administraciones públicas y frente a otras personas de los daños y perjuicios derivados del ejercicio de las funciones previstas en este decreto. A estos efectos, tienen que suscribir y mantener en vigor mientras permanezca inscrita una póliza de seguro suficiente a fin de cubrir las responsabilidades civiles que puedan derivarse de su actuación. El seguro mínimo será de 1.800.000 euros, sin que esta cuantía limite su responsabilidad. Esta cantidad, que tendrán que mantenerse actualizada de forma progresiva por tramos de 1.000.000 de euros cuando la ECUV haya superado el mínimo de esta cuantía con los certificados emitidos. La póliza, que se mantendrá, tiene que ser objeto de actualización de acuerdo con las variaciones anuales del Índice de Precios de Consumo, que se computará desde la fecha de entrada en vigor de este decreto."~~

4.12. Respecte a l'**article 9** del projecte dictaminat (actual article 11), que regula les auditories a les ECUV s'accepta l'observació del CJCCV i es modifica el títol i l'article matisant que es tracta d'auditories de qualitat.

4.13. Es modifica el text del Títol III en el sentit proposat, que queda amb següent tenor: *Del Registre d'entitats col·laboradores ~~en matèria~~ de verificació i control ~~urbanístic~~ d'actuacions urbanístiques.*

4.14. Respecte a l'article 13 del projecte dictaminat (actual article 15), sobre procediment i efectes de la inscripció, el CJCCV realitza dues observacions:

4.14.1 Recomana que la declaració responsable prevista en l'article 13.1 perquè l'entitat s'inscriba en el RECUV es substituïska per una simple sol·licitud d'inscripció, ja que considera l'òrgan consultiu que la inscripció en el RECUV no té caràcter constitutiu.

La inscripció d'entitats col·laboradores de les administracions públiques en registres administratius mitjançant la presentació d'una declaració responsable està prevista en altres normatives, com ara la mediambiental (Decret 22/2015, de 13 de febrer, del Consell, pel qual es regulen les funcions i el Registre d'Entitats Col·laboradores en Matèria de Qualitat Ambiental de la Comunitat Valenciana) o de l'edificació (Reial Decret 410/2010, de 31 de març, pel qual es desenvolupen els requisits exigibles a les entitats de control de qualitat de l'edificació i als laboratoris d'assajos per al control de qualitat de l'edificació, per a l'exercici de la seua activitat).

Per la qual cosa aquesta figura es considera adequada perquè una ECUV pugua exercir l'activitat. En aquest sentit, el mateix Preàmbul del projecte afirma que «és la inscripció en el Registre el títol jurídic que habilita a l'entitat privada col·laboradora per a exercir les funcions previstes en aquest decret». En definitiva, la declaració responsable és el document subscrit pel representat de l'ECUV en el qual manifesta, sota la seua responsabilitat, que iniciarà l'activitat i que compleix amb els requisits exigibles per a l'exercici d'aquesta, que disposa de la documentació que així ho acredita i que es compromet a mantindre el seu compliment durant el període que mantinga la seua activitat com a ECUV. La declaració responsable s'ha de complementar amb la documentació que el decret exigeix.

Respecte a esta observació del CJCCV s'ha inclòs en el text del projecte que la inscripció té caràcter constitutiu (**article 19**).

4.15. Respecte a l'**article 20** del projecte dictaminat (actual article 22), el CJCCV adverteix que en la redacció d'aquest es confonen els conceptes de resolució que revoca una inscripció i el de cancel·lació de la inscripció. Al respecte, per tal d'aclarir la redacció, s'ha modificat el títol de

l'article que en origen era *revocació de la inscripció* pel de *cancel·lació de la inscripció*. I en aquest mateix sentit es modifica l'**article 21** (actual article 23), substituint el terme revocació pel de cancel·lació, modificació que recomana al seu cop que també que es matise la redacció d'aquest article 21 (actual article 22).

4.16. Respecte a la **disposició addicional tercera**, que fa referència al personal de l'entitat col·laboradora, el CJCCV considera que «en relació amb l'intent de definir responsabilitats que pretén la disposició addicional tercera, respecte del personal al servei d'aquestes entitats de col·laboració amb l'Administració en l'àmbit urbanístic i les seues relacions amb l'Administració autonòmica i la respectiva Administració municipal, es reitera el que s'ha exposat en el comentari a l'article 3 d'aquest Projecte de Decret».

No obstant, aquesta disposició no regula el supòsit de responsabilitat de les ECUV ni del seu personal, sinó la vinculació jurídica-laboral del personal de les ECUV a aquestes. Respecte al règim de responsabilitat de les ECUV s'ha tractat en els apartats 4.7 i 4.11 d'aquest informe, als quals ens remetem.

4.17. Respecte a l'observació de la **disposició addicional quarta** que regula l'autonomia local s'accepta i es modifica l'**apartat primer** en el sentit proposat en el dictamen:

“1. L'Ajuntament podrà acordar l'exclusió de l'aplicació de les previsions contingudes en el present Decret en el seu terme municipal”.

~~1. El Ayuntamiento podrá excluir mediante acuerdo del Pleno la aplicación del presente Decreto en su ámbito municipal.~~

Cinquena. Respecte als aspectes de tècnica normativa i qüestions de redacció

5.1. Les recomanacions en relació amb la redacció del títol de la disposició i la manera de designar i de citar les lleis de la Generalitat, amb la seua data de promulgació completa han estat ateses i s'ha modificat el projecte de decret en eixe sentit.

5.2. Respecte a la recomanació de no abusar de la utilització de les sigles en els textos normatius també ha estat atesa i s'ha suprimit algunes.

5.3. Substituir l'anglicisme “i/o” per la conjunció disjuntiva “o”, no s'ha trobat en el text cap anglicisme d'aquest tipus.

5.4. Evitar les expressions “el mateix”, “la mateixa” o els seus plurals, complint una funció pronominal, la qual cosa s'aconseguirà utilitzant el pronom personal que, en cada cas, pugua correspondre, s'ha revisat el text en el sentit indicat en el dictamen del CJCCV.

5.5. Finalment, s'ha revisat el text amb relació a l'ús de les majúscules i errors tipogràfics.

6. Conclusió

Les recomanacions de caràcter essencial formulades de forma expressa pel CJCCV, relatives als articles 2.1 i 6.4 (anterior article 4.2), s'han incorporat al text, igual que la majoria d'observacions del dictamen, segons ha quedat fonament en aquest informe.