

Expedient: C-27/2020 HF

Servei de Règim Jurídic i Inspecció Territorial

Municipi: València

Assumpte: consulta del COACV sobre la possibilitat de subscriure convenis de col·laboració amb els ajuntaments

Luis Miguel Sendra Mengual
Degà
Col·legi d'Arquitectes de la CV
decanato@coacv.org

Amb data **28.05.2020** es va rebre en el Servei de Règim Jurídic i Inspecció Territorial (SRJIT) de la Direcció General d'Urbanisme (DGU) de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat (CPTOPM), un escrit del Sr. LUIS SENDRA MENGUAL, degà del COL·LEGI OFICIAL D'ARQUITECTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA (COACV), pel qual formula una **consulta** en relació amb la possibilitat de subscripció de convenis de col·laboració entre ajuntaments i aquest col·legi professional; consulta que el COACV concreta en els termes següents:

El passat 20.05.2020 ha sigut publicat, en el DOCV, el **Decret 62/2020**, de 15 de maig, del Consell, pel qual es regulen les **entitats col·laboradores de l'Administració municipal en la verificació d'actuacions urbanístiques (ECUV) i de creació del seu registre**.

La disposició addicional IX d'aquest decret, que és desenvolupament de la Llei 1/2019, preveu que la funció que han de realitzar les entitats col·laboradores també podrà ser exercida pels diferents col·legis professionals en relació amb les competències específiques que els seus col·legiats tinguen, d'acord amb la Llei 38/1999, d'ordenació de l'edificació.

Estableix la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació:

Article 2. Àmbit d'aplicació

Aquesta llei és aplicable al procés de l'edificació, entenent per això l'acció i el resultat de construir un edifici de caràcter permanent, públic o privat, l'ús principal del qual estiga comprés en els grups següents:

a) administratiu, sanitari, religiós, residencial en totes les seues formes, docent i cultural (...).

Article 10. El projectista (...) article 2a (...) Quan el projecte a realitzar tinga per objecte la construcció d'edificis dels usos indicats en el grup a) de l'apartat 1 de l'article 2, la titulació acadèmica i professional serà la d'arquitecte (...).

Article 12. El director d'obra. (...) En el cas de la construcció d'edificis per als usos indicats en el grup a), de l'apartat 1, de l'article 2, la titulació acadèmica i professional habilitant serà la d'arquitecte (...).

Per tant, la Llei 38/99, d'ordenació de l'edificació, habilita expressament per a la realització de projectes i direcció d'obra els arquitectes, com aquells professionals que poden executar aquestes actuacions, únics designats per aquesta llei en obres amb finalitats residencials, i, així mateix, hi ha una habilitació directa per part de la Llei 1/2019, perquè els col·legis professionals, com és el cas del d'arquitectes, per a la realització de les tasques de verificació de les actuacions urbanístiques que el decret regula, i es remet a l'habilitació prevista en la Llei 38/99, d'ordenació de l'edificació.

Per tant, a través d'aquest escrit es consulta si el COACV pot subscriure convenis de col·laboració amb els ajuntaments sense necessitat de registrar-se com a ECUV, tenint en compte l'habilitació ja prevista per la llei.

Per tot el que s'ha exposat SOL·LICITE:

Que mitjançant aquest escrit es considere formulada la consulta expressada, per tal de determinar a través de l'ordre corresponent si el COACV pot subscriure convenis de col·laboració amb els ajuntaments sense necessitat de registrar-se com a ECUV.

A la consulta formulada són aplicables les següents,

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRÈVIA. Les entitats col·laboradores de l'Administració municipal en matèria de verificació d'actuacions urbanístiques

La disposició addicional novena (DA 9a) de la LOTUP¹ va habilitar els ajuntaments per a “descarregar” en les “entitats col·laboradores” determinades funcions de control de legalitat urbanística (que aquells exerceixen per mandat legal i en exercici de la potestat que, en aqueix sentit, els reconeix l'ordenament jurídic); fonamentalment en matèria d'atorgament de llicències urbanístiques. La DA 9a va fer menció explícita als col·legis professionals (CP) com a ens que figuren entre aquestes entitats col·laboradores; i indica, en el punt 2n, les funcions a exercir per aquelles i aquests amb vista a l'exercici d'aquesta col·laboració:

2. Les entitats col·laboradores de l'Administració o els col·legis professionals corresponents podran exercir les següents **funcions**:

- a) Verificar els requisits d'integritat documental, suficiència i idoneïtat dels projectes i la documentació corresponents a la llicència o declaració responsable, exigits per la normativa aplicable.
- b) Acreditar que els projectes i la documentació tècnica compleixen les previsions i la normativa aplicable.
- c) Emetre informes sobre l'adequació de les obres a la llicència atorgada durant el procés d'execució d'aquestes.
- d) Emetre l'informe tècnic de conformitat de les obres executades a l'efecte de la declaració responsable, llicència o de primera ocupació.

El Decret 62/2020, de 15 de maig, del Consell (D 62/2020), de regulació de les entitats col·laboradores de l'Administració municipal en la verificació de les actuacions urbanístiques i de creació del seu registre², va desenvolupar l'habilitació de la DA 9a i va regular les condicions de l'exercici de les funcions de verificació que han de realitzar les ECUV³ i els termes i condicions en què això s'ha de fer efectiu. El decret va incloure la regulació dels **col·legis professionals** (article 25 i disposició addicional cinquena) amb idèntic propòsit.

¹ Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge.

² DOCV 20.05.2020.

³ Denominació que l'article 2 del Decret 62/2020 assigna a aquestes entitats col·laboradores.

PRIMERA. De les funcions de verificació urbanística que el Decret 62/2020 assigna a les ECUV i els CP i del CERTIFICAT (CECUV) on s'ha de plasmar l'exercici d'aquestes funcions

El decret, després de definir que són les ECUV en l'article 2.1, dedica el punt 2 d'aquest article a indicar les funcions que aquelles poden exercir:

- a) Verificar el compliment dels requisits d'integritat documental, suficiència i idoneïtat dels projectes i de la documentació tècnica corresponent a la llicència d'obres o declaració responsable, exigits per la normativa aplicable per a la realització de l'actuació urbanística.
- b) Acreditar el compliment, en el projecte d'obres i la documentació tècnica, de les exigències bàsiques de qualitat dels edificis, incloent-hi les seues instal·lacions, per a satisfer els requisits bàsics de funcionalitat, seguretat i habitabilitat, de conformitat amb el que s'estableix en la normativa estatal, autonòmica i local d'ordenació de l'edificació.
- c) Acreditar el **compliment, en el projecte presentat, de la legislació urbanística i del planejament aplicable**, sempre que abans s'haja obtingut la cèdula de garantia urbanística prevista en l'article 227 de la LOTUP. En cas contrari, aquest compliment haurà de ser comprovat a través dels respectius procediments municipals de control.
- d) Emetre certificat sobre l'adequació de l'execució de les obres a la declaració responsable o a la llicència atorgada durant el procés d'execució d'aquestes.
- e) Emetre certificat sobre l'adequació de les obres executades a la declaració responsable, llicència o llicència de primera ocupació.

Funcions l'exercici de les quals hauran de formalitzar les ECUV (article 2.3 del Decret) mitjançant un **certificat (CECUV)** en el qual es farà constar el resultat de la seua actuació i el contingut i els efectes del qual regula l'article 4 del decret. Importa, a l'efecte d'aquest informe, el que prescriuen els articles 5 i 6 del decret, ja que estableixen els **efectes jurídics** d'aquests certificats en els procediments de **control de legalitat ex post** (declaracions responsables, article 5) i **control de legalitat ex ante** (llicències, article 6); i resulta d'això que, per a ambdós supòsits i sempre que es complisquen els requisits exigits⁴, **els CECUV desplacen o substitueixen** els informes tècnics municipals perquè així ho proclama expressament l'article 5.2 per a les declaracions responsables i l'article 6.1 per a les llicències en afirmar, en aquest últim cas, que:

1. El certificat de conformitat emés per l'ECUV, respecte a les actuacions subjectes a llicències d'obres, quan no siga favorable, **tindrà la mateixa validesa que els informes tècnics emesos pels serveis municipals** establits per la legislació urbanística (...).

L'homologació que proclama el precepte transcrit té com a conseqüència que resulte d'aplicació als CECUV el que es preveu en l'article 77.5 de la LPACAP⁵ i, per tant, "facen prova" dels fets que en aquests es reflecteixen; participant el CECUV -en la mesura en què forma part del procediment necessari per a la producció de l'acte administratiu en què la llicència consisteix- de la presumpció *iuris tantum* de legalitat inherent a aquest.

⁴ Com el d'aportació prèvia de cèdula de garantia urbanística (article 2.2.c) en relació amb l'article 6.2, a *sensu contrari*, que exigeix l'informe municipal si no s'aporta la cèdula).

⁵ Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Per tant, l'assignació als CECUV d'aquestes prerrogatives inclourà, paral·lelament, tant el compliment (per les ECUV) dels principis d'imparcialitat, confidencialitat i independència,⁶ com de determinades garanties que el Decret 62/2020 exigeix i que són relatives -per citar-ne algunes- a la qualitat de la prestació, assegurement de responsabilitat civil o compliment d'un estricte **règim d'incompatibilitats**. Doncs bé, serà a través de la inscripció en el Registre d'Entitats Col·laboradores (RECUV) que la Generalitat, en aplicació del que s'estableix en l'article 15 del Decret 62/2020, fiscalitzarà el compliment de tot això; i l'article 19 del Decret atribueix **efectes constitutius** a aquesta inscripció:

Article 19. Efectes de la inscripció

La inscripció en el Registre tindrà efectes de caràcter **constitutiu** i **habilitarà l'entitat per a efectuar les funcions** referides en l'article 2.2 d'aquest decret (...).

La dicció del precepte no admet dubtes: a més de ser **pressupòsit de validesa** (habilitant) per a poder expedir CECUV, la inscripció en el RECUV és **condició d'eficàcia** d'aqueixos certificats perquè, si no hi concorren, no podrien produir l'efecte de desplaçament/substitució dels informes tècnics municipals anteriorment comentat.

SEGONA. Dels CP i els visats de qualificació urbanística (VCU)

La DA 5a del Decret 62/2020 habilita els col·legis professionals per a l'exercici d'**idèntiques funcions** que les establides per a les ECUV; això amb compliment previ de determinats requisits:

L'exercici de les funcions establides en la DA 9a de la LOTUP exigirà que els col·legis professionals **complisquen els requisits establits en l'article 8 d'aquest decret i se sotmeten al règim d'obligacions, auditories, preus i incompatibilitats** establits en els articles 10 a 13 del decret. (...)

Funcions per a l'exercici de les quals per part dels col·legis professionals la DA 5a crea un instrument específic:

Aquest exercici es desenvoluparà mitjançant l'emissió d'un certificat denominat **visat de qualificació urbanística** (VCU) mitjançant el qual es procedirà a (...) ⁷.

La lectura de la norma transcrita aporta una idea del **contingut i els efectes, en termes jurídics, dels VCU** que poden expedir els col·legis professionals i que participen d'idèntics efectes jurídics -incloent-hi el de desplaçament- que els certificats de les ECUV **sempre que estiguen expedits per la secció o òrgan del col·legi professional que s'haja constituït en ECUV i inscrit en el RECUV**. Per contra, **no participaran d'aquesta naturalesa ni podran predicar-se VCU els informes que emeten els CP en virtut de convenis subscrits amb municipis; això** sobre la base de les raons exposades *ut supra* (consideració primera) i les que després s'exposaran en la consideració tercera.

D'això resulta que només pot atribuir-se plenitud d'efectes jurídics als VCU quan el col·legi professional emissor s'haja inscrit en el RECUV de conformitat amb el que preveu l'article 25.2 del decret:

⁶ Vegeu l'article 3.3 del Decret 62/2020.

⁷ A partir d'ací, la DA 5a del decret és còpia literal de la DA 9a de la LOTUP en relacionar les funcions pròpies de les ECUV i els CP com a entitats col·laboradores de l'Administració.

2. El col·legi professional que s'inscriba en el RECUV **ha de crear formalment una secció o òrgan**, segons els seus estatuts, que exercisca les funcions determinades en aquest decret, i identificar el personal col·legiat al seu servei que realitzen les funcions de verificació i control d'actuacions urbanístiques.

Per tant, creada la secció i efectuada la inscripció en el RECUV, es produirà identitat plena entre RECUV i VCU, i no té sentit la distinció nominal més enllà de poder diferenciar, des del punt de vista del producte que fabriquen, ECUV de CP. Fet i fet, s'ha de concloure que la diferent terminologia emprada pel decret per a diferenciar els certificats emesos per les ECUV -CECUV- dels expedits per les CP -VCU- només obeeix al desig del decret de distingir ambdós productes pel seu origen; però en cap cas pel seu contingut ni efectes jurídics una vegada produïda la inscripció, en el RECUV, d'un determinat col·legi professional⁸.

TERCERA. De la possibilitat del COACV de subscriure convenis amb els municipis per a emetre informes en procediments de llicències urbanístiques

Aquests convenis de col·laboració **aporten solucions** (ho fan des de fa molts anys) a les dificultats i inconvenients que afronten molts ajuntaments mancats de recursos humans amb qualificació tècnica per a tramitar i informar llicències urbanístiques i, des d'aquesta perspectiva, convé estimular-ne l'existència mentre subsistisca la manca que els genera.

Una cosa ha de quedar perfectament clara: el conveni que subscriba un ajuntament amb un determinat col·legi professional no pot incloure la producció, per part d'aquest, de VCU. I no pot ser així per dues raons fonamentals:

- la primera és la naturalesa eminentment casuística i individualitzada dels CECUV/VCU atés que es tracta d'instruments que, com així ho estableix l'article 4.1 del decret, s'emeten a instàncies d'interessat i amb caràcter voluntari, per la qual cosa la seua presència en un procediment d'atorgament de llicència no resulta obligatori. Però si concorre a aquest procediment produirà l'efecte substitutiu previst en l'article 6.1 del decret; per això, qualsevol clàusula d'un hipotètic conveni per a la producció de VCU xocaria amb la naturalesa voluntària i eventual d'aquest instrument.

- la segona té el seu origen en el fet que un conveni de les característiques del descrit podria situar un determinat col·legi professional en una posició **monopolística**; posició proscriu per la normativa vigent en matèria de pràctiques col·lusòries de la lliure competència, tal com ha posat de manifest la doctrina⁹ i alguna resolució de la Comissió Nacional de la Competència¹⁰ insistint que no es pot, via negoci jurídic *inter*

⁸ Afirmació corroborada per la inscripció en el RECUV, el passat 17.07.2020, del Col·legi Territorial d'Arquitectes d'Alacant; moment a partir del qual els seus VCU tenen idèntica força jurídica i produeixen idèntics efectes que els CECUV expedits per les ECUV inscrites.

⁹ Dictamen de Juan Ramón Fernández Torres (Universitat Complutense de Madrid): "...els col·legis professionals són, certament, corporacions de dret públic que exerceixen determinades funcions públiques, la qual cosa justifica la seua existència i el seu caràcter **monopolístic**; però, a més, poden realitzar -i realitzen- de manera habitual un altre tipus d'activitats de naturalesa privada, que pot tindre -i tenen- en molts casos caràcter econòmic. En aquest últim supòsit són per al Dret persones jurídicoprivades, a les quals és aplicable sense excepcions el règim jurídic establert per la legislació de defensa de la competència.

¹⁰ La Resolució de 28.12.2011 de la Comissió Nacional de la Competència va establir que constituïa una pràctica contrària: "En particular, aquesta direcció entén que no hi ha cap justificació objectiva perquè els serveis de comprovació documental i adequació normativa no puguin ser prestats per aquest tipus d'entitats, de naturalesa col·legial o privada, en totes les categories de llicències municipals, sempre que el prestador d'aquests serveis justifique el compliment d'uns requisits mínims que puguin ser fixats pels ajuntaments".

parts limitar, *de iure* o *de facto*, la llibertat dels operadors per a concórrer a un determinat segment de mercat.

Al marge del que s'ha dit, no hi ha cap obstacle, doncs, perquè el COACV, com a corporació de dret públic de naturalesa associativa¹¹, a més d'atendre la defensa dels interessos privats dels seus membres, pugui, en exercici de simultaneïtat, coadjuvar a la gestió d'uns determinats fins públics que -per raó de les característiques dels seus col·legiats- impliquen col·laborar a l'acompliment d'interessos generals (com ara els relacionats en el paràgraf anterior); col·laboració que pot dur-se a terme mitjançant negoci jurídic (conveni) entre el COACV i un determinat ajuntament i que, per descomptat, podria incloure l'emissió d'informes urbanístics en procediments de llicències.

D'això hi ha molts exemples en la vida diària municipal, tant pel que fa a l'aportació de professionals per a assistir xicotets municipis com pel que fa a l'emissió d'informe tècnic (i també dictàmens, valoracions o perícies) destinats a auxiliar els funcionaris municipals amb vista a alleujar la sobrecàrrega de treball que, històricament, alenteix els diversos procediments vinculats a la potestat urbanística de les administracions locals, incloent-hi els d'atorgament de llicències. Prova d'això -per citar-ne un- és el conveni que, en la primera dècada de l'actual mil·lenni, va subscriure el COACV amb l'Ajuntament de Dénia a fi d'alleugerir la tramitació de llicències en aquest municipi i que, en general, va quallar molt bons resultats.

Per tant, el COACV pot participar de l'exercici de la potestat de control de legalitat pròpia de l'Administració local mitjançant:

a) Relació ad extra o sense conveni. El COACV col·labora amb l'Administració municipal i verifica l'ajust del contingut d'un projecte d'edificació a les determinacions urbanístiques establides tant en el planejament vigent com a les derivades de la normativa legal d'aplicació. Ho fa a través de l'emissió de CECUV i, per tant, prèviament a la creació d'una ECUV en el si del col·legi professional i la posterior inscripció en el RECUV. Això és així perquè l'efecte **desplaçament**¹² inherent a les CECUV demana l'acreditació de determinades garanties¹³ que l'interés públic inherent a l'exercici de la funció de control de legalitat exigeix que es facen efectives amb la **transparència i publicitat** que la inscripció en el RECUV comporta.

b) Relació ad intra o mitjançant conveni. Mitjançant la signatura de conveni amb una Administració local; negoci jurídic pel qual es compromet a col·laborar amb un determinat ajuntament mitjançant l'emissió d'informes tècnics en procediments d'atorgament de llicència atenent dues circumstàncies diferents:

i) **Que l'ajuntament dispose de serveis tècnics funcionaris.** I en aquest cas el conveni no pot substituir la figura del funcionari, ni els informes que s'emeten poden substituir el que és propi d'aquest dins del procediment; així, la prestació col·laborativa es limita a l'emissió de "preinformes" que podran ser validats pel funcionari tècnic municipal en la forma que el conveni establisca. És la forma arquetípica de col·laboració entre un col·legi professional i una

¹¹Vegeu article 3 de la Llei 6/1997, de 4 de desembre, de consells i col·legis professionals de la Comunitat Valenciana.

¹² De l'informe tècnic municipal s'entén.

¹³ Les d'**identificació i incompatibilitat** que exigeix l'article 25.2 i 3 del Decret 62/2020 en relació amb els articles 10 a 13 del mateix decret.

Administració pública que, malgrat no mancar de serveis tècnics, aquests estan desbordats per sobrecàrrega de treball.

ii) Que l'ajuntament no tinga serveis tècnics municipals funcionaris, bé perquè simplement no hi haja o bé perquè no disposen de competència professional per a informar segons quins procediments. Aquest supòsit, tan freqüent als municipis valencians xicotets, obri una finestra de col·laboració municipi-CP molt àmplia en la qual els informes que produïska el col·legi professional deixen de ser merament “col·laboratius” per a passar a constituir-se en l'informe tècnic pròpiament dit que ha de constar en l'expedient en aplicació de l'article 220.2 de la LOTUP; i aquest informe tindrà les prerrogatives administratives inherents als informes emesos per funcionaris municipals (principi de veracitat i presumpció *ius tantum* de legalitat) mentre, via conveni, ocupen el lloc processal d'aquells. Per descomptat aquest escenari no exclou l'efecte substitutiu que, sobre aquests informes, tindria un CECUV emés per una ECUV en un determinat procediment.

Així doncs, la històrica fórmula convencional entre els CP i els ajuntaments no resulta atacada ni qüestionada pel Decret 62/2020, atés que els CP poden continuar subscriuint convenis amb els municipis, **sense necessitat d'inscriure's en el RECUV**, per a la prestació d'assistències col·laboratives amb vista a la producció de llicències urbanístiques municipals; col·laboració que, d'acord amb el que s'ha dit, encara que no podrà incloure l'emissió de CECUV ni limitar la presentació de certificats d'aqueixa naturalesa per part d'altres ECUV, sí que troba un ampli i important paper en la col·laboració amb els xicotets municipis mancats de recursos humans amb capacitat tècnica suficient.

CONCLUSIONS

ÚNICA. El COACV pot, perfectament, subscriure convenis de col·laboració amb els diversos municipis de la Comunitat Valenciana per als fins esmentats en aquest informe i en els termes exposats en les seues consideracions, particularment la tercera.

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME