

# DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO

## NOTA ACLARATORIA

### **SOBRE DETERMINADAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL DECRETO GV 62/2020 ECUV<sup>1</sup>**

A propósito de la aplicación práctica del Decreto 62/2020, de 15 de mayo, del Consell, se han planteado a esta Dirección General las dos cuestiones siguientes:

**PRIMERA. ¿el informe técnico municipal es preceptivo en todo caso, puesto que las funciones de control de legalidad son de exclusiva aplicación por funcionarios públicos? ¿los certificados ECUV requieren del refrendo de informe técnico municipal?**

Cuestión que se plantea a partir de la interpretación, efectuada por algún ayuntamiento, entendiendo que el **refrendo** de los servicios técnicos municipales -del informe técnico favorable, en definitiva- resulta imprescindible para los certificados ECUV al objeto de obtener licencia de edificación. Dicho de otro modo: que dichos certificados resultan inertes o ineficaces -en un procedimiento de otorgamiento de licencia de edificación- en tanto carecen de valor alguno al no estar firmados por personal funcionario de la administración, constituyendo el refrendo del informe técnico municipal **condición de eficacia** de cara a su presencia en el procedimiento al que se aportan.

Pues bien, tal interpretación no puede acogerse por contradecir -en la literalidad y en el fondo- lo previsto en la (hoy<sup>2</sup>) Disposición Adicional Cuarta (DA 4<sup>a</sup>) TRLOTUP<sup>3</sup>, que expresamente permite a las ECUV el ejercicio de determinadas funciones -véase punto 2 de la DA 4<sup>o</sup> invocada- en materia urbanística, particularmente las funciones descritas en el apartado a) del citado punto 2 DA 4<sup>a</sup>. Al respecto ya se pronunció, en su día, la DGU con ocasión de los informes emitidos en respuesta a consultas formuladas por los ayuntamientos de Orihuela y Torrent (V-20/2020 y C-75/2020, respectivamente).

- 
- 1 Entidades colaboradoras de la Administración en la verificación y control de las actuaciones urbanísticas (Véase Preámbulo del Decreto 62/2020, párrafo cuarto *in fine*).
  - 2 Antes Disposición Adicional Novena de la Ley 5/2015, de 25 de Julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP) de la Comunidad Valenciana.
  - 3 Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del Texto Refundido de la LOTUP.

Las ECUV -tal como afirma el Preámbulo del Decreto 62/2020- “...**no resultan ajenas a nuestro ordenamiento jurídico**. Los antecedentes los podemos encontrar en la normativa industrial y, más recientemente, en la medioambiental y de ejercicio de actividades de pública concurrencia, entre otras.” Ni siquiera son exclusivas de la Comunidad Valenciana; así, por ejemplo, vienen funcionando, de forma muy similar -y con buen resultado- en la Comunidad de Madrid desde hace muchos años.

La cuestión, sin embargo, se plantea a partir de lo dispuesto en el artículo 2.2.c), en relación con el artículo 6.1 y 2 del propio Decreto 62/2020; en tanto, para los procedimientos de otorgamiento de licencia de obras, el artículo 6.1 **equipara** el certificado de las ECUV con el informe que puedan emitir, en dicho procedimiento, los servicios técnicos municipales:

1. El certificado de conformidad emitido por la ECUV, respecto de las actuaciones sujetas a licencia de obras, cuando sea favorable, **tendrá la misma validez que los informes técnicos emitidos por los servicios municipales** establecidos en la legislación urbanística, respecto del cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.2.b) y, en su caso, 2.2.c).

Validez que, en aplicación del principio de **racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos** impuesto por el artículo 3.1.d) LRJSP<sup>4</sup>, hace **innecesaria** (aunque no obligatoriamente) la emisión del informe técnico municipal por aplicación, *a contrario sensu*, de lo dispuesto en el artículo 6.2, siempre que la certificación ECUV incorpore Cédula de Garantía Urbanística (CGU).

Por el contrario, la interpretación que está en el origen de la presente Nota pretende negar lo afirmado a partir de la idea de que **el preceptivo<sup>5</sup> informe técnico que debe obrar en todo procedimiento de licencia, sólo pueden emitirlo funcionarios** de la administración actuante pues se entiende que así resulta de lo dispuesto en el artículo 92.3 LRBRL<sup>6</sup>:

3. **Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas** o en la salvaguarda de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

Y, en sintonía con lo transcrito, también el artículo 9.2 TREBEP<sup>7</sup>:

2. En todo caso, **el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas** o en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas **corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos**, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.

De este modo la reserva, en favor de los funcionarios, que efectúan las normas transcritas viciarían de **anulabilidad**, en los términos establecidos en el artículo 48.1

<sup>4</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

<sup>5</sup> Por exigencia de lo dispuesto en el artículo 239.2 TRLOTUP.

<sup>6</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local.

<sup>7</sup> Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

LACAP<sup>8</sup>, la equiparación que proclama los apartados 1 y 2 del citado artículo 6 del Decreto 62/2020 -por contravenir esta norma de rango reglamentario las transcritas con rango de ley (principio de jerarquía normativa)- pero únicamente respecto de la **función de comprobación** que el artículo 6.2 atribuye al informe técnico municipal en los supuestos en que la certificación ECUV no vaya acompañada de CGU.

Sin embargo, la interpretación expuesta, tal como se ha adelantado, no puede ser acogida por las razones siguientes:

**1. La naturaleza excesivamente reduccionista de dicha interpretación respecto de la exigencia de informe técnico e informe jurídico.** Ello en cuanto lo argumentado no efectúa los distinguos exigibles a una interpretación sistemática del artículo 239.2 TRLOTUP en relación a los preceptos transcritos de la LRBRL y del TREBEP. Efectivamente, el artículo 239.2 TRLOTUP exige la concurrencia, en el procedimiento de otorgamiento de licencia urbanística, de informe técnico e informe jurídico. Luego **son cosa distinta**. Luego, forzosamente, para distinguirlos habrá que concluir que el informe técnico no se ocupa de valorar la legalidad de lo solicitado en el procedimiento puesto que, de ello, se ocupa el informe jurídico.

Si esto es así -y forzosamente ha de serlo- procede determinar cuál es el contenido del informe técnico y cuál su naturaleza en relación al ejercicio de las potestades públicas a las que se refieren los transcritos artículos 92.3 LRBRL y 9.2 TREBEP; debiendo concluirse que el informe técnico tienen **carácter instrumental** respecto del informe jurídico pues

“Los informes técnicos, emitidos por los funcionarios o personal laboral correspondiente, deben examinar la adecuación del expediente a la normativa técnica y sectorial correspondiente como por ejemplo, en el caso de una licencia de obras, la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico de aplicación y si bien es cierto que **no tienen que formular propuesta de resolución**, si deben concluir si es favorable o desfavorable. Así por ejemplo, en un procedimiento de licencia de obras, el informe técnico debe verificar si se cumple el Código Técnico de la Edificación, las ordenanzas urbanísticas, etc...”<sup>9</sup>”

Añádase a lo dicho que los funcionarios municipales encargados de la emisión de dichos informes son -frente al de Administración General- personal de Administración Especial que, conforme a lo dispuesto en el artículo 170.1 TRRL<sup>10</sup>, integrará “a los funcionarios que tengan atribuido el desempeño de las funciones que constituyen el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio”. Por consiguiente, el informe técnico se limita a **acreditar** la concurrencia en el supuesto de unas determinadas circunstancias fácticas, desde un punto de vista muy específico (aunque calificado) y con carácter **instrumental** respecto del posterior informe jurídico, debiendo considerarse **preparatorio** de éste en tanto aporta los presupuestos fácticos y valoraciones técnicas necesarias para que el informe jurídico pueda examinar la legalidad de lo solicitado y formular la propuesta de resolución correspondiente.

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

9 FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Manuel. «La emisión de informes en el procedimiento administrativo local». Revista del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), nº 18, enero-marzo 2013.

10 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

**2. La improcedencia de atribuir al informe técnico participación relevante en el ejercicio de la potestad de control de legalidad a nivel de propuesta de resolución.** De lo afirmado en el anterior apartado resulta la conclusión que anticipa el enunciado del presente punto. Por tanto, es el informe jurídico el que, dentro del procedimiento de tramitación de licencias urbanísticas tiene carácter decisivo en cuanto, por exigencia normativa, debe incluir propuesta de resolución al órgano que debe adoptar el acto administrativo que pone fin al procedimiento. Así resulta de lo establecido en el artículo 175 ROFRJEL<sup>11</sup>:

**Art. 175.** Los informes para resolver los expedientes **se redactarán en forma de propuesta de resolución** y contendrán los extremos siguientes:

- a) Enumeración clara y sucinta de los hechos.
- b) Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y
- c) Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva.

Los informes, pues, "*sirven para ilustrar al órgano decisor y aportar criterios y elementos de juicio que justifiquen la decisión que se adopte*<sup>12</sup>". En el caso del informe jurídico que exige el artículo 239.2 TRLOTUP, corresponde al funcionario emisor verificar que en el expediente constan todos los hechos y antecedentes pertinentes al supuesto, así como que se ha emitido informe técnico para, a partir de dicha documentación, aplicar la normativa vigente y efectuar propuesta de resolución al órgano decisor.

Pues bien, los informes con propuesta de resolución están reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional -artículo 162.1.a) TRRL y 3.a) RJFALHN<sup>13</sup>- y a los de la Subescala Técnica de Administración General (artículo 169.1.a TRRL<sup>14</sup>), lo que confirma el **carácter instrumental** del informe técnico -respecto del jurídico- dentro del procedimiento de otorgamiento de licencia urbanística; aseveración que asume el artículo 6.4 del Decreto 62/2020 al **negar la posibilidad de que el informe jurídico pueda ser sustituido** por un certificado ECUV:

4. Las funciones de las entidades colaboradoras han de ser completadas con la actuación municipal que ha de conceder o no la licencia de forme que, **previamente a la resolución de la solicitud de licencia, se emitirá el 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 del técnico municipal.**

Afirmaciones (las anteriores) y regulación normativa (la transcrita) que evidencian que únicamente en el informe jurídico se hace patente el ejercicio de la **función de control de legalidad** -a nivel de propuesta de resolución-

<sup>11</sup> Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

<sup>12</sup> GARCIA ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás. Curso de Derecho Administrativo.

<sup>13</sup> Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se reguila el Régimen Jurídico de los Funcionarios de la Administración Local con Habilitación de carácter Nacional.

<sup>14</sup> Artículo 169.1.a) : Pertenece a la Subescala Técnica de Administración General, los funcionarios que realicen tareas de gestión, estudio y **propuesta de carácter administrativo de nivel superior.**

que, con carácter de competencia municipal propia, el artículo 21.q) LBRL atribuye al alcalde, mediante el otorgamiento de licencias.

**3. La doctrina jurisprudencial sobre el ejercicio, por personal no funcionario, de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas.** Por todas, la reciente -e importante- STS<sup>15</sup> nº 1160/2020 (RC 5442/2019) sienta doctrina sobre la cuestión enunciada a propósito de la STSJCM<sup>16</sup> nº 77/2019, de 13 de marzo (PO 137/2017), confirmada y no casada, que -con ocasión de una encomienda de gestión de la CHG<sup>17</sup> a la mercantil estatal TRAGSA<sup>18</sup> para el auxilio material y asistencia técnica en la tramitación de los expedientes sancionadores del citado organismo de cuenca- concluyó:

(...) supone una **delegación prohibida de las tareas intelectuales, valorativas y volitivas nucleares implicadas en el ejercicio del *ius puniendi*** que sólo debe corresponder a los titulares de los órganos administrativos que poseen la competencia...

Pues bien, el fallo transcrito es confirmado por la STS nº 1160/2020 que, en su Fº Dº Segundo aborda la cuestión de

(...) **si los procedimientos administrativos pueden ser tramitados con la intervención, en mayor o menor medida pero con un carácter de generalidad y permanencia para toda la actividad administrativa procedimental, por personal ajeno al personal estatutario** de un determinado órgano de una Administración Pública...

Para, seguidamente, afirmar

(...) es justamente en el seno del dictado de dichos acuerdos cuando se renuncia por la CHC a realizar, a través de sus funcionarios, las funciones intelectuales y valorativas propias. Además, se trata de funciones importantes, fundamentales o esenciales, pues determinan el contenido de los actos administrativos que se dicten (...) y, por último, suponen tareas de valoración y aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, con margen de apreciación y además en materia tan sensible como la sancionadora...

Añadiendo:

(...) **ningún reparo cabe hacer porque las Administraciones acudan a personal ajeno a su propio personal** cuando fuera necesaria la adquisición de bienes o la realización de obras o servicios...

(...)

También debe señalarse que no es admisible, para alterar esa exigencia, pretender hacer una distinción dentro del procedimiento entre **actuaciones esenciales y actuaciones accesorias del procedimiento** para someterlas a un régimen diferente, pretendiendo reservar aquellas al personal estatutario y considerar éstas susceptibles de poder desempeñarse por tercero, porque eso es desconocer la relevancia de cada trámite que integra el procedimiento...

Y concluir:

---

15 Sentencia del Tribunal Supremo.

16 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

17 Confederación Hidrográfica del Guadiana.

18 Empresa de Transformaciones Agrarias Sociedad Anónima.

(...) no puede desconocerse que incluso en la pura tramitación del procedimiento por los órganos competentes de la Administración Pública, pese a su indudable carácter técnico, **no es ajena la intervención de terceros** (...). Pero no es eso lo que se trata en el caso de autos, porque, insistimos, **no se trata de una intervención, de un “auxilio y asistencia técnica” puntual y en función de determinadas actuaciones que requieran esa intervención por sus peculiaridades**, sino que, muy al contrario, lo que se suscita en el caso de autos es que con **carácter de permanencia y generalidad en todos los procedimientos...**

**TERCERO. Propuesta a la cuestión que suscita interés casacional objetivo.**

De lo expuesto en el anterior fundamento hemos de concluir que, dando respuesta a la cuestión que suscita interés casacional objetivo, a la vista de los preceptos examinados, ha de ser la de que, como regla general, la tramitación de los procedimientos sancionadores incoados por las Administraciones Públicas han de ser tramitados por el personal al servicio de tales administraciones; sin que sea admisible que, **con carácter general, de permanencia y manera continua**, puedan encomendarse funciones de auxilio material o de asistencia técnica a Entidades Públicas Empresariales, sin perjuicio de poder recurrir ocasionalmente y cuando la Administración careciera de medios para ello, al auxilio de Entidades Públicas Empresariales, como medios propios de la Administración, a prestar dicho auxilio o asistencia.

Por consiguiente, de la doctrina jurisprudencial expuesta resulta que el hecho de que la administración pueda auxiliarse de las certificaciones ECUV no supone una contravención de la regla general transcrita, pues **dichas certificaciones no se aportan de forma permanente y manera continuada a la mayoría de procedimientos de licencia urbanística que tramitan los ayuntamientos**; sino que, de contrario, las certificaciones ECUV son aportadas a dichos procedimientos a iniciativa de los interesados, de forma **voluntaria**<sup>19</sup> y, por tanto, **libres de cualquier sospecha de permanencia o continuidad** en los procedimientos de esa naturaleza que tramitan los diversos ayuntamientos.

Añádase a ello que dichas certificaciones no interfieren en el ejercicio “nuclear” de las potestades administrativas de control de legalidad (que caracterizan el procedimiento de otorgamiento de licencia) al **no afectar al informe jurídico con propuesta de resolución**, tal como resulta del artículo 6.4 del Decreto 62/2020. Por otra parte, **tampoco excluyen el informe técnico**, limitándose a incorporar al procedimiento las verificaciones y acreditaciones relacionadas en el artículo 2.2 del citado Decreto 62/2020. Dicho de otro modo:

- Al igual que el informe técnico municipal, las verificaciones y acreditaciones que aportan las certificaciones ECUV tienen carácter instrumental respecto del informe jurídico con propuesta de resolución, **sin que lo interfieran ni condicionen** mas allá de la aportación de hechos en que consisten. De ahí que su participación en el ejercicio de la potestad pública de control de legalidad haya de relativizarse a lo dicho.

- Las certificaciones ECUV no tienen carácter excluyente respecto del informe técnico municipal ni aún en el supuesto de que se aporten al procedimiento con Cédula de Garantía Urbanística pues, tal como establece el artículo 6.2 del Decreto 62/2020, en los supuestos que ésta no se aporte, **resulta preceptivo el refrendo** del informe técnico municipal; para los supuestos con Cédula -y esto es lo importante- **no se produce “desplazamiento”** o exclusión del informe técnico municipal, puesto que el artículo 6.1 del Decreto se limita a efectuar una **equiparación** -en términos de valor

<sup>19</sup> Véase artículo 3 Decreto 62/2020.

jurídico- entre dicho informe y la certificación ECUV. Habrá dos y ambos servirán de apoyatura para el informe jurídico que dispondrá de mayor contenido informativo de cara a la valoración jurídica que cristalizará en propuesta de resolución. **Aportada la certificación con CGU, la no emisión en plazo del informe técnico producirá los efectos de silencio positivo previstos en el artículo 6.2, con la diferencia de que el plazo computable no será el de dos meses sino el general de diez días previsto para la emisión de informes en el artículo 80.2 LPACAP<sup>20</sup>.**

- Del *iter* descrito **no deriva, en ningún caso, sospecha de infracción del ordenamiento jurídico por ejercicio de potestades públicas por personal no funcionario** pues, como se ha visto, la aportación al procedimiento de certificación ECUV ni produce desplazamiento del informe técnico ni interfiere el informe jurídico con propuesta de resolución. Para los supuestos en que no se emita informe técnico en plazo -con o sin CGU- **es la presunción *iusuris tantum* intrínseca al instituto del silencio administrativo la que legitima la prosecución del procedimiento** con la certificación ECUV, sin que se produzca invasión de la reserva a funcionarios del ejercicio de la potestad de control de legalidad. Añádase a lo dicho que, conforme a la doctrina jurisprudencial expuesta, la aportaciones de certificaciones ECUV a los procedimientos de otorgamiento de licencia de obras no se efectúa con las características de permanencia y continuidad proscritas por dicha doctrina.

## **SEGUNDA. ¿los certificados ECUV son obligatorios para la tramitación de declaraciones responsables (DDRR)?**

En ningún caso puede afirmarse que la certificación ECUV tenga carácter obligatorio pues ello contravendría su **naturaleza voluntaria**, proclamada por el artículo 3.2 del Decreto 62/2020. La exigencia de certificación ECUV que establece el artículo 233.2 TRLOTUP no supone, en ningún caso, exigencia, tratándose de un requisito para el ejercicio de una opción: la de que la autorización administrativa de la obras que se pretenden realizar se efectúe mediante procedimiento de control de legalidad *ex ante* (licencia) o *ex post* (declaración responsable).

**La elección de una u otra forma de procedimiento corresponde al interesado que inicie el procedimiento**, sin que la exigencia del requisito de la certificación ECUV para los supuestos previstos en el artículo 233.2 excluya la posibilidad de obtener la autorización administrativa para las obras a través de procedimiento con control *ex ante*.

Valencia, mayo de 2022.

=====

**EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO**

---

<sup>20</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.