



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 193-225
Santiago de Compostela, 2026
<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5325>
©Javier López Mera
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 04/06/2025 | Aceptado: 16/12/2025
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

A intervención das ECCOM na tramitación dos títulos habilitantes de natureza urbanística tras a Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, e o Decreto 60/2025, do 21 de xullo

70 Regap

La intervención de las ECCOM en la tramitación de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística tras la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y el Decreto 60/2025, de 21 de julio

The role of Municipal Conformity Certification Bodies in the processing of urban planning authorisations following Law 5/2024 of 27th December on fiscal and administrative measures, and Decree 60/2025 of 21st July

JAVIER LÓPEZ MERA
Licenciado en Dereito
Secretario de Administración local
Concello de Ortigueira (Galicia, España)

javier.lopez@concellodeortigueira.com / javier.lmera@udc.es

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Resumo: A Lei 5/2024, de medidas fiscais e administrativas, e o Decreto 60/2025, polo que se regulan as ECCOM, introduciron modificacións nalgúns aspectos do réxime xurídico destas entidades, reforzando o seu papel na tramitación de títulos habilitantes urbanísticos. Estas reformas perseguen obxectivos de simplificación administrativa e axilización de prazos; non obstante, presentan importantes interrogantes en relación coa súa compatibilidade coa reserva de funcións públicas ao persoal funcionario ou arredor de diversos aspectos procedementais. Este estudo examina as implicacións xurídicas derivadas das citadas reformas, partindo dos seus antecedentes normativos e analizando as súas posibles repercusións na práctica administrativa.

Palabras clave: Certificación de conformidade municipal, entidades colaboradoras, licenzas e comunicacións urbanísticas, reserva de funcións públicas, Administración local.

Resumen: La Ley 5/2024, de medidas fiscales y administrativas, y el Decreto 60/2025, por el que se regulan las ECCOM, han introducido modificaciones en algunos aspectos del régimen jurídico de estas entidades, reforzando su papel en la tramitación de títulos habilitantes urbanísticos. Estas reformas persiguen objetivos de simplificación administrativa y agilización de plazos; no obstante, plantean importantes interrogantes en relación con su compatibilidad con la reserva de funciones públicas al personal funcionario o en torno a diversos aspectos procedimentales. Este estudio examina las implicaciones jurídicas derivadas de las citadas reformas, partiendo de sus antecedentes normativos y analizando sus posibles repercusiones en la práctica administrativa.

Palabras clave: Certificación de conformidad municipal, entidades colaboradoras, licencias y comunicaciones urbanísticas, reserva de funciones públicas, Administración local.

Abstract: Law 5/2024 on fiscal and administrative measures, and Decree 60/2025 regulating Municipal Conformity Certification Bodies (ECCOM by their Spanish initials), have introduced amendments to certain aspects of the legal regime regulating these entities, strengthening their role in the processing of urban planning licences and permits. These reforms seek to simplify administrative procedures and reduce the time involved. However, they raise significant questions regarding their compatibility with the reservation of public functions to civil servants, as well as a number of procedural aspects. This study examines the legal implications arising from these reforms, drawing on their regulatory background and analysing their potential impact on administrative practice.

Key words: Municipal Conformity Certification, collaborating entities, urban planning licences and notifications, public function reserve, local government.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Antecedentes normativos. 2.1. Evolución do réxime xurídico das entidades colaboradoras da Administración en España. 2.2. Antecedentes das ECCOM na lexislación galega. 2.2.1. A Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia. 2.2.2. O Decreto 144/2016, do 22 de setembro, polo que se aproba o RIAE. 2.2.3. A extensión competencial das ECCOM ao ámbito urbanístico. 3. A incidencia da Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, e do Decreto 60/2025, do 21 de xullo, no réxime de intervención das ECCOM na tramitación de títulos habilitantes de natureza urbanística. 3.1. A modificación dos artigos 55 e seguintes da LECEG. 3.2. A nova redacción do artigo 146.bis da LSG. 3.3. O Decreto 60/2025, do 21 de xullo, polo que se regulan as entidades de certificación de conformidade municipal na Comunidade Autónoma de Galicia e o seu rexistro. 3.3.1. Aspectos xerais da configuración xurídica das ECCOM no Decreto 60/2025. 3.3.2. A función de certificación de conformidade coa normativa municipal en materia urbanística. 4. Algunhas problemáticas derivadas da intervención das ECCOM na tramitación de títulos habilitantes urbanísticos: especial referencia á reserva de funcións públicas. 4.1. A reserva de funcións públicas 4.2. Cuestións procedementais. 5. Conclusións. 6. Bibliografía.

1 Introducción

A Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas (L5/2024), de acompañamento dos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2025, e o posterior Decreto 60/2025, do 21 de xullo, polo que se regulan as entidades de certificación de conformidade municipal na Comunidade Autónoma de Galicia e o seu rexistro (D60/2025), reformaron algúns aspectos do réxime xurídico das entidades de certificación e conformidade municipal (ECCOM), ordenadas en orixe na Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e a competitividade económica de Galicia (LECEG).

As ECCOM defínense como as «entidades dotadas de personalidade xurídica e plena capacidade de obrar» que, cumprindo os requisitos legal e regulamentariamente establecidos, «se constitúan coa finalidade de desenvolver actuacións de certificación, verificación, inspección e control da conformidade das obras, establecementos e actividades coa normativa aplicable no ámbito municipal, incluíndo tanto a fase previa ao outorgamento ou á eficacia dos títulos habilitantes como, posteriormente, o ámbito da execución da obra ou o funcionamento da actividade»¹.

Estas enmárcanse dentro do que a doutrina científica denomina «entidades privadas colaboradoras da Administración», as cales experimentaron nos últimos tempos un importante desenvolvemento, en particular mediante a asunción de cada vez máis funcións no ámbito do urbanismo². En liña con esta tendencia, a L5/2024 introduce cambios significativos no artigo 146.bis da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (LSG), o cal, xunto coa nova regulación contida no D60/2025, reforzou o papel das ECCOM na tramitación dos títulos habilitantes de natureza urbanística.

Á análise do réxime resultante destas reformas e das súas repercusións xurídicas dedicaremos as seguintes páxinas.

Antecedentes normativos

1.1 Evolución do réxime das entidades colaboradoras da Administración en España

Pódese afirmar que as «entidades colaboradoras da Administración» gozan xa de certo arraigamento no dereito administrativo especial español, atribuíndolle a doutrina

¹ Cfr. arts. 47.1 LECEG e 4 D60/2025.

² Ao respecto, GALÁN GALÁN, A.: Prólogo. En: GALÁN GALÁN, A.: (Dir.) *Entidades privadas colaboradoras de la administración* [en liña] 1.ª ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 05.05.2025] páx. 12, indica que «as ECAS son hoxe un fenómeno de éxito crecente. A súa importancia maniféstase no progresivo incremento do seu ámbito de actuación, incremento que se observa en diversos sentidos. De entrada, e en relación coas materias en que se recoñece esta posibilidade de colaboración, aos orixinais campos do medio ambiente e da seguridade industrial fóronse sumando outros moitos. Incluídos algúns insospeitados hai pouco tempo. Por exemplo, o urbanismo».

científica as súas orixes á lexislación estatal sobre seguridade e calidade industrial de 1992^{3,4}.

Tras este punto de partida, o recurso por parte do lexislador a tales entidades para a execución de tarefas de verificación, comprobación e control foise estendendo de xeito paulatino, se ben inicialmente circunscrito a ámbitos moi concretos e tecnicamente especializados como poden ser o da auditoría ambiental, a inspección técnica de determinados bens ou actividades, ou a xa aludida seguridade e calidade industrial⁵.

Tampouco no dereito urbanístico é estraña a colaboración privada para o desenvolvemento dalgúns labores, sendo o exemplo paradigmático o das entidades colaboradoras na xestión urbanística⁶, sen prexuízo doutros supostos como o das «entidades de control de calidade da edificación»⁷.

Neste contexto, o fundamento comunmente utilizado polo lexislador para apelar a esta fórmula foi a inexistencia de medios propios especializados para realizar

³ *Vid.*, entre outras publicacións, MARNOTES GONZÁLEZ, J.A.: La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. Aspectos urbanísticos y entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM). *Revista Galega de Administración Pública – REGAP* [en liña], núm. 51, 2016. Disponible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/551> [consulta 03.05.2025], páxs. 253-254; ou VELASCO CABALLERO, F.: Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas. *Revista española de derecho administrativo* [en liña] núm. 165, 2014. Disponible en: https://www.academia.edu/download/36093761/F_Velasco_REDA_165_.pdf [consulta 13.05.2025], páx. 44.

⁴ O artigo 17 da Lei 21/1992, do 16 de xullo, de industria, dota de rango legal o réxime das denominadas «entidades de acreditación» coa misión de «verificar no ámbito estatal o cumprimento das condicións e requisitos técnicos exixidos para o funcionamento dos organismos de control» en materia de seguridade industrial. Anteriormente, outras normas de carácter regulamentario xa regularan a intervención das entidades colaboradoras na seguridade industrial (*vid.* Real decreto 735/1979, do 20 de febreiro, onde se fixan as normas xerais que deben cumprir as entidades colaboradoras; Real decreto 2584/1981, do 18 de setembro, polo que se aproba o Regulamento xeral das actuacións do Ministerio de Industria e Enerxía no campo da normalización e homologación; Real decreto 1614/1985, do 1 de agosto, polo que se ordenan as actividades de normalización e certificación; ou o Real decreto 1407/1987, de 13 de novembro, polo que se regulan as entidades de inspección e control regulamentario en materia de seguridade dos produtos, equipos e instalacións industriais).

⁵ A estes e outros sectores que en orixe foron obxecto da actividade das entidades colaboradoras referiuse de forma didáctica a Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid (TSXM) do 17 de febreiro de 2011 (EDX 2011/61256), nos seguintes termos: «O sistema de colaboración de entidades privadas no exercicio das funcións administrativas de verificación, inspección e control non é un sistema novo; como exemplos recollidos na lexislación podemos citar:

As entidades colaboradoras en materia de seguridade e calidade industrial. Artigo 17 da Lei 21/1992, do 16 de xullo, de industria, e Real decreto 2200/1995, do 28 de decembro, polo que se aproba o Regulamento da infraestrutura para a calidade e a seguridade industrial.

As entidades ambientais de control. Regulamento CEE 761/2001, do Parlamento Europeo e do Consello, do 19 de marzo de 2001. En Cataluña a Lei 3/1998, do 27 de febreiro, sobre a intervención integral da Administración ambiental, e o Decreto 170/1999, do 29 de xuño, que aproba o Regulamento provisional regulador das entidades ambientais de control.

As entidades colaboradoras da Administración hidráulica. Artigo 101.4.º do Texto refundido da Lei de augas, aprobado polo Real decreto lexislativo 1/2001, do 20 de xullo, e artigo 255 do Regulamento do dominio público hidráulico, aprobado polo Real decreto 849/1986, do 11 de abril, modificado polo Real decreto 606/2003, do 23 de maio.

As entidades colaboradoras na inspección de buques e embarcacións de recreo. Artigo 86.5.º da Lei 27/1992, do 24 de novembro, de Portos do Estado; e reais decretos 1837/2000, do 10 de novembro, e 90/2003, do 24 de xaneiro.

As entidades colaboradoras en materia de adopción internacional. Lei orgánica 1/1996, do 15 de xaneiro, de protección ao menor, hoxe derogada e substituída pola Lei 54/2007, do 28 de decembro, sobre adopción internacional (...).

⁶ A iso refírese PADRÓS REIG, C.: Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana. *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 46 2021, páx. 2, afirmando que «o venerable Real decreto 3288/1978, do 25 de agosto, polo que se aproba o Regulamento de xestión urbanística para o desenvolvemento e aplicación da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana, xa considera a regulación substantiva desta colaboración nos artigos 24 e ss.».

⁷ A Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación, consideraba, xa na súa redacción orixinal (art. 14), as «entidades de control de calidade da edificación» e os «laboratorios de ensaios para o control de calidade da edificación».

comprobacións técnicas complexas⁸. Non obstante, o certo é que a participación das entidades colaboradoras acabou por penetrar noutras áreas e procedementos cun compoñente técnico menos acusado e cunha maior dimensión xurídico-administrativa, como acontece coa tramitación e comprobación de licenzas, declaracións ou comunicacións en materia de actividades económicas ou de natureza urbanística⁹.

Seguindo a ANTELO MARTÍNEZ, a xénese deste tránsito podémola atopar no mandato de simplificación administrativa previsto no artigo 5.1 da Directiva de Servizos¹⁰», trasladado ao dereito administrativo interno a través das correspondentes normas de transposición e adaptación xurdidas a partir do ano 2009¹¹. Neste escenario, a substitución xeneralizada dos procedementos autorizatorios *ex ante* polas comunicacións e declaracións suxeitas a comprobación posterior levou consigo que algúns concellos e parlamentos autonómicos recorresen á figura das entidades colaboradoras de certificación, verificación e control como actores coadxuvantes deste cambio de paradigma.

Unha das regulacións pioneiras e máis expeditivas para estes efectos foi a aprobada polo Concello de Madrid no ano 2009 a través dunha ordenanza sobre xestión e control de licenzas urbanísticas de actividades^{12,13}, mediante a cal se articulaba un procedemento en que o outorgamento da correspondente licenza se condicionaba á presentación polo interesado dun «certificado de conformidade» expedido por algunha entidade colaboradora acreditada¹⁴. Porén, o Tribunal Superior de Xustiza

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

⁸ Un exemplo diso atopámolo na exposición de motivos do Real decreto 735/1979, do 20 de febreiro, na cal se argumentaba: «A diversidade e complexidade das tarefas encomendadas ao Ministerio de Industria e Enerxía no campo da aplicación e control dos regulamentos e normas para a seguridade dos establecementos industriais e do seu contorno, así como as relativas á calidade dos produtos industriais, de cara á garantía e seguridade da súa utilización, aconsellan ampliar paulatinamente o campo de actuación de organismos ou entidades colaboradoras que, pola súa especialización e posibilidades técnicas e humanas, colaboren coa Administración na expedición de certificados de calidade, homologación e verificación».

⁹ Neste sentido, as licenzas urbanísticas e de actividades son exemplos clásicos de procedementos administrativos de arraigada tradición no dereito local, regulados xa no Decreto do 17 de xuño de 1955 polo que se aproba o Regulamento de servizos das corporacións locais (*vid.* arts. 1 e 9).

¹⁰ ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración e simplificación administrativa en Galicia. *Revista Galega de Administración Pública - REGAP* [en liña], núm. 62, 2021. Dispoñible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/4859/7640> [consulta 05.05.2025], páx. 301; sostén que «ao mandato de simplificación contido na Directiva de servizos, se orienta a regulación das entidades de certificación de conformidade municipal e as entidades de colaboración, dentro do proceso de transición dunha “Administración autorizadora a unha Administración comprobadora”, que implica a norma comunitaria (...)».

¹¹ Como sabemos, a Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior (Directiva de servizos) foi obxecto de transposición ao dereito estatal a través da Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio (lei paraugas), e da Lei 25/2009, do 22 de decembro, de modificación de diversas leis para a súa adaptación á Lei sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio (lei ómnibus). No ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia, esta tarefa levouse a cabo inicialmente a través da Lei 1/2010, do 11 de febreiro, de modificación de diversas leis de Galicia para a súa adaptación á Directiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior, á que seguiron outras normas sectoriais que foron introducindo axustes *ratione materiae*, como é o caso da LECEG.

¹² *Cfr.* ordenanza pola que se establece o réxime de xestión e control das licenzas urbanísticas de actividades, aprobada polo Pleno do Concello de Madrid en sesión ordinaria celebrada o día 29 de xuño de 2009 (BOCAM do 6 de xullo de 2009).

¹³ A este respecto, IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: Régimen jurídico de las entidades colaboradoras en el ámbito de licencias y declaraciones responsables desde el ejemplo del Ayuntamiento de Madrid. En: DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M. e VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J. (Dir.); *Intervención en la edificación y uso del suelo: títulos habilitantes y disciplina urbanística*. Las Rozas (Madrid), El Consultor de los Ayuntamientos, 2024, páx. 478, afirma: «Non cabe dúbida, esta novidosa regulación municipal é o punto de referencia da expansión actual da participación de entidades colaboradoras na tramitación de licenzas (...)».

¹⁴ Concretamente, a citada ordenanza establecía «que o titular da actividade ou a persoa que designe como o seu representante se dirixirá á entidade colaboradora da súa elección debidamente autorizada (...)» (art. 38) e, «unha vez obtido o certificado

de Madrid (TSXM), na moi comentada sentenza do 17 de febreiro de 2011¹⁵, acabaría anulando gran parte do articulado daquela; en suma, por carecer da necesaria cobertura legal, así como por entender vulnerado o artigo 31.1 da CE ao imporlles aos particulares a contratación de servizos privados suxeitos a prestacións patrimoniais obrigatorias¹⁶. Con todo, mentres a citada ordenanza se atopaba *sub iudice*, a Comunidade de Madrid elevou a rango legal a regulación das «entidades privadas colaboradoras no exercicio das funcións administrativas de verificación, inspección e control no ámbito urbanístico»¹⁷, estendendo así a súa capacidade de actuación a toda a autonomía, pero configurándoas como unha opción voluntaria tanto para os concellos como para os promotores.

Un caso singular é o da Comunidade Autónoma de Cataluña, que dedicou un capítulo específico da súa lexislación xeral sobre procedemento administrativo ás entidades colaboradoras¹⁸, habilitando así as administracións públicas catalás para encomendarlles a aquelas «o exercicio de funcións de inspección e control». Iso, ao noso xuízo, supuxo unha importante innovación, pois o que ata agora se concibía como un recurso residual e excepcional para a execución de comprobacións técnicas especializadas, pasa a considerarse unha posibilidade máis dentro dos mecanismos ordinarios de control administrativos¹⁹.

Seguindo este ronsel, moitas outras autonomías foron desenvolvendo as súas propias regulacións en materia de colaboración público-privada para a verificación e o control urbanístico e de actividades, podendo afirmarse que hoxe en día estamos ante un fenómeno xeneralizado en España, que parece tomar impulso nos últimos tempos. Tal é o caso –sen ánimo de exhaustividade– de Andalucía²⁰, Baleares²¹,

de conformidade, o titular da actividade ou a persoa que designe como o seu representante presentará a solicitude normalizada (...)» (art. 39), iniciándose entón o procedemento.

¹⁵ Cfr. STSX de Madrid do 17 de febreiro de 2011 (antes xa citada), que sería confirmada posteriormente pola STS do 10 de decembro de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:6067).

¹⁶ Sobre este particular, *vid.*, entre outros estudos, FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: Acerca de la anulación judicial de la ordenanza municipal de Madrid, de 29 de junio de 2009, referente al régimen de gestión y control de licencias (cometario a la STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011). *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 23, 2011, páxs. 123–129; ou ESTEVE PARDO, M.L.: Capítulo IV. Las retribuciones percibidas por las entidades privadas colaboradoras de la administración. En: GALÁN GALÁN, A. (Dir.): *Entidades privadas colaboradoras de la administración* [en liña], 1.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 06.05.2025] páxs. 109-131.

¹⁷ A medida levouse a cabo a través da Lei 8/2009, do 21 de decembro, de medidas liberalizadoras e de apoio á empresa madrileña, regulando estas entidades na súa DA2.ª. Actualmente, o réxime xurídico da colaboración público-privada no ámbito urbanístico atópase recollido na Lei 9/2001, do 17 de xullo, do solo da Comunidade de Madrid (arts. 164 e seguintes), tras as modificacións introducidas polas leis 11/2022, do 21 de decembro, de medidas urxentes para o impulso da actividade económica e a modernización da Administración da Comunidade de Madrid, e 7/2024, do 26 de decembro, de medidas para un desenvolvemento equilibrado en materia de medio ambiente e ordenación do territorio.

¹⁸ Cfr. tít. VII, cap. II (arts. 91 a 100) da Lei 26/2010, do 3 de agosto, de réxime xurídico e de procedemento das administracións públicas de Cataluña.

¹⁹ Con todo, debe matizarse que o artigo 91 da referida norma engloba dentro do concepto de entidades colaboradoras tanto as de natureza privada como pública, de modo que é certo neste último caso que a problemática xurídica derivada da externalización de funcións públicas a que despois nos referiremos sería menos acusada.

²⁰ Cfr. art. 9 da Lei 7/2021, de 1 de decembro, de impulso para a sostibilidade do territorio de Andalucía –cuxa redacción máis recente vén dada polo Decreto lei 3/2024, do 6 de febreiro, polo que se adoptan medidas de simplificación e racionalización administrativa para a mellora das relacións dos cidadáns coa Administración da Junta de Andalucía e o impulso da actividade económica en Andalucía– en que se regulan as «entidades urbanísticas certificadoras».

²¹ Cfr. «entidades privadas de certificación urbanística» reguladas no tít. VII, cap. III, arts. 158 e ss. da Lei 12/2017, do 29 de decembro, de urbanismo das Illas Baleares –con motivo das modificacións operadas polo Decreto lei 3/2024, do 24 de maio,

Canarias²², Cantabria²³, Comunidade Valenciana²⁴, Castela-A Mancha²⁵, Castela e León²⁶, ou o de Galicia, que deseguido analizaremos.

1.2 Antecedentes das ECCOM na lexislación galega

1.2.1 A Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia.

Pódese afirmar que, tras os casos madrileño e catalán comentados, o lexislador galego foi un dos máis precoces á hora de introducir a colaboración público-privada na verificación e control dos títulos habilitantes de actividades económicas. Remontándonos ao ano 2013, a LECEG dedicou os seus artigos 47 a 50 á regulación das ECCOM, definidas entón como «as que, despois de seren autorizadas pola Administración, tendo capacidade plena de obrar e actuando baixo a súa responsabilidade, se constitúan coa finalidade de desenvolver en todo o territorio da Comunidade Autónoma de Galicia actuacións de certificación, verificación, inspección e control da conformidade de instalacións, establecementos e actividades coa normativa de aplicación no ámbito municipal, e que dispoñan dos recursos humanos, materiais e financeiros necesarios para realizalas (...)»²⁷.

Entre os principais elementos daquel réxime, podemos destacar a indefinición da natureza pública ou privada destas entidades²⁸; o seu sometemento a un mecanismo de autorización e rexistro por parte da Administración autonómica²⁹; a voluntariedade da súa contratación polos interesados no *iter* procedemental dos

de medidas urxentes de simplificación e racionalización administrativas das administracións públicas das Illas Baleares–.

²² Cfr. Decreto lei 3/2025, do 21 de abril, para a axilización da tramitación de licenzas urbanísticas e o impulso da construción de vivendas, que regula as denominadas «entidades urbanísticas de colaboración».

²³ Cfr. «Entidades colaboradoras de certificación», cuxo réxime se contén no cap. VI da recente Lei 2/2025, do 2 de abril, de simplificación administrativa de Cantabria.

²⁴ A Lei 1/2019, do 5 de febreiro, de modificación da Lei 5/2014, do 25 de xullo, de ordenación do territorio, urbanismo e paisaxe da Comunidade Valenciana (hoxe derogada), introduciu na lexislación urbanística valenciana a figura das «entidades colaboradoras da administración» (DA9.ª). Actualmente o réxime das agora denominadas «entidades colaboradoras da Administración na verificación e control das actuacións urbanísticas (ECUV)» contense en DA4.ª do vixente Decreto lexislativo 1/2021, do 18 de xuño, do Consello, de aprobación do texto refundido da Lei de ordenación do territorio, urbanismo e paisaxe, así como no Decreto 62/2020, do 15 de maio, do Consello, de regulación das entidades colaboradoras da Administración municipal na verificación das actuacións urbanísticas e de creación do seu rexistro.

²⁵ Cfr. tít. VIII do Decreto lexislativo 1/2023, do 28 de febreiro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de ordenación do territorio e da actividade urbanística –na súa redacción dada pola Lei 1/2024, do 15 de marzo, de medidas administrativas e de creación da Axencia de Transformación Dixital de Castela-A Mancha–, onde se regulan as «entidades colaboradoras da Administración» en materia urbanística». *Vid.* tamén tít. IV da recente Lei 4/2025, do 11 de xullo, de simplificación, axilización e dixitalización administrativa, en que se regulan as «entidades colaboradoras da Administración rexional».

²⁶ Cfr. DA12.ª da Lei 5/1999, do 8 de abril, de Urbanismo de Castella e León –na súa redacción dada pola Lei 4/2024, do 9 de maio, de medidas tributarias, financeiras e administrativas– reguladora das «entidades certificadoras».

²⁷ Cfr. art. 47.1 LECEG, na súa redacción orixinaria, hoxe modificada pola Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas.

²⁸ Nada se di no texto da LECEG acerca da natureza xurídica das ECCOM, o que, na nosa opinión, deixaría a porta aberta a calquera posibilidade de personificación pública ou privada.

²⁹ Cfr. art. 48 LECEG.

títulos habilitantes³⁰, así como o carácter non vinculante para a Administración dos documentos por elas expedidos³¹. A iso engadíanse unha serie de cautelas, de modo que o funcionamento das ECCOM se somete aos principios de imparcialidade, confidencialidade e independencia; determínase que o persoal ao seu servizo desenvolverá as súas funcións con independencia e suxeito a un réxime de incompatibilidade; e impónselles a obriga de subscribir un seguro de responsabilidade civil na contía fixada regulamentariamente.

Por outro lado, inicialmente o ámbito obxectivo das ECCOM limitouse ás actividades de natureza «económica, empresarial, profesional, industrial ou comercial»³² –entre as que se poden entender incluídos os espectáculos públicos e actividades recreativas–³³, pero con exclusión dos títulos habilitantes urbanísticos.

Finalmente, en canto ao seu alcance territorial, é conveniente matizar que, aínda que o teor literal do artigo 47.1 da LECEG parecía ter limitado a actividade das ECCOM á Comunidade Autónoma de Galicia, por vía interpretativa abriuse a porta á súa intervención en todo o territorio nacional³⁴.

1.2.2 O Decreto 144/2016, do 22 de setembro, polo que se aproba o RIAE

Tras case tres anos desde a entrada en vigor da LECEG, o Decreto 144/2016, do 22 de setembro, polo que se aproba o Regulamento único de regulación integrada de actividades económicas e apertura de establecementos (RIAE), encargouse de concretar moitos dos aspectos do réxime xurídico das ECCOM que a lei deixara a expensas do seu desenvolvemento regulamentario³⁵, dedicando a iso o seu título IV³⁶.

Entre os principais aspectos deste marco normativo, podemos destacar a ampliación do ámbito de actuación das ECCOM a todo o territorio nacional, así como

³⁰ A estes efectos, MARNOTES GONZÁLEZ, A.: La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia..., *op. cit.*, páx. 265, sostén que «a súa actividade non é obrigatoria para o particular. Os particulares interesados poderán contratar ou non os servizos das ECCOM, pero, se o fan, prodúcese a importante consecuencia do desprazamento da responsabilidade á entidade. Desesta forma, equilibrase dalgún xeito a inicial perda de seguridade xurídica que, a prol da simplificación e a celeridade, se produce ao substituír a licenza coa comunicación previa».

³¹ Así, o art. 49.2 da LECEG establecía na súa redacción orixinal que estes documentos «poderán ser asumidos pola Administración pública competente», ao que se engade a excepción prevista no art. 47.2 de que «as súas funcións non substituirán as potestades de comprobación, inspección ou calquera outra da Administración».

³² *Cfr.* art. 49.1 LECEG.

³³ Neste sentido, ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia..., *op. cit.*, páx. 303, afirma que «as ECCOM van actuar en dous ámbitos acoutados: un primeiro, coincidente coas tradicionalmente chamadas "licenzas de actividade" (...), e un segundo ámbito, determinado polos espectáculos públicos e actividades recreativas».

³⁴ *Vid.* apartado 1.º a) da Resolución do 7 de xullo de 2014, da Secretaría Xeral de Coordinación Autonómica e Local, pola que se publica o Acordo da Comisión Bilateral de Cooperación Administración Xeral do Estado-Comunidade Autónoma de Galicia en relación coa Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia (BOE núm. 179 do 24 de xullo de 2014).

³⁵ A DD6.ª da LECEG encomendoulle ao Consello da Xunta aprobar no prazo de 6 meses «un regulamento único que estableza o réxime xurídico e o procedemento de intervención administrativa das actividades» obxecto da lei.

³⁶ Para máis información sobre o réxime das ECCOM no RIAE, *vid.* ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia..., *op. cit.*, epígrafe 2.3; ou NOVOA JUIZ, F.J.: Acercamiento al Decreto 144/2016 de 22 de septiembre y las entidades de certificación de conformidad municipal. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal* [en liña] núm. 14, 2017 [consulta 10.05.2025].

previsión de que entidades certificadoras establecidas noutras autonomías puidesen actuar en Galicia de acordo coa lexislación sobre unidade de mercado³⁷. Por outro lado, o RIAE desenvolvía os requisitos das ECCOM e o seu réxime de inicio de actividade, creándose para tal efecto o Rexistro de Entidades de Certificación de Conformidade Municipal da Comunidade Autónoma de Galicia (RECCOMG)³⁸. Non obstante, non se clarificou a natureza xurídica destas entidades, de xeito que, no que se refire á súa personalidade xurídica e capacidade de obrar, habería que observar o disposto nas «normas do ordenamento xurídico que lles resulten de aplicación»³⁹.

Polo que se refire ao funcionamento das ECCOM, o RIAE establecía unha clasificación tripartita das súas funcións que se concretaban en: a) «certificación de conformidade» na tramitación de títulos habilitantes; b) «colaboración coa Administración municipal» na comprobación e inspección de instalacións, establecementos, actividades e obras; e c) «control periódico de conformidade» mediante visitas de comprobación de instalacións, actividades, establecementos, construcións ou edificacións⁴⁰.

Pero o máis relevante para os efectos que aquí se analizan é que parece observarse no texto do RIAE a preparación do terreo para a ulterior intervención das ECCOM no sector urbanístico, con numerosas referencias no seu texto a conceptos como «obras», «construcións» ou «edificacións»⁴¹. Con todo, ao noso xuízo, tal previsión podería ter excedido os límites da colaboración lexislativa, ao tratar de ampliarse o ámbito obxectivo de actuación daquelas a materias non comprendidas na LECEG, aínda que certamente vinculadas⁴². Neste sentido, o Consello Consultivo de Galicia, no seu Ditame 282/2016, do 14 de setembro, xa manifestara obxeccións de legalidade á redacción do artigo 39 do RIAE en proxecto, por incluír referencias xerais a obras e edificacións sen expresa vinculación co desenvolvemento de actividades económicas⁴³. No entanto, esas obxeccións foron emendadas no texto do precepto aprobado e

³⁷ Cfr. art. 36 RIAE. Con iso dotábase de carácter normativo a interpretación contida no apartado 1.º a) do Acordo da Comisión Bilateral de Cooperación antes referido.

³⁸ Sobre os requisitos e réxime de inicio de actividade, *vid.* capítulo II «Requisitos, comunicación previa e rexistro» do título IV do RIAE (arts. 40 a 46).

³⁹ Cfr. art. 40.1 RIAE.

⁴⁰ Sobre o réxime de funcionamento e o desenvolvemento das funcións das ECCOM no RIAE, *vid.* capítulo III «réxime de funcionamento» do título IV.

⁴¹ En relación coas funcións de certificación de conformidade previstas no artigo 51 do RIAE, establecíase que as ECCOM «declararán, se é o caso, a conformidade da instalación, establecemento, actividade ou obra coa normativa aplicable no ámbito municipal». Así mesmo, respecto das funcións de control periódico de conformidade, o artigo 62 do RIAE prevía que as ECCOM realizarán «visitas de comprobación ás instalacións, actividades, establecementos, construcións ou edificacións».

⁴² Tal sería o caso das obras destinadas ao desenvolvemento de actividades económicas a que se refire o artigo 13 do RIAE.

⁴³ En particular, o Consello Consultivo de Galicia advertira:

«O artigo en cuestión enumera como funcións propias das entidades de certificación de conformidade municipal (Eccom no sucesivo) as seguintes:

a) Certificación da conformidade coa normativa aplicable no ámbito municipal das instalacións, establecementos, actividades ou obras que vaian ser obxecto de comunicación previa ou de solicitude de licenza ante a Administración municipal.

b) Colaboración no exercicio das competencias de comprobación e inspección de instalacións, establecementos, actividades e obras.

c) Control periódico da conformidade das instalacións, establecementos, actividades, edificacións ou construcións coa normativa aplicable no ámbito municipal».

Do seu tenor literal resulta que as funcións de certificación, de colaboración e control periódico se exercerán en relación con instalacións, establecementos, actividades e obras [edificacións e construcións, na letra c)].

publicado, aínda que, como dicimos, outras referencias xerais a obras e edificacións subsistiron noutros artigos da norma regulamentaria.

1.2.3 A extensión competencial das ECCOM ao ámbito urbanístico

De acordo con ANTELO MARTÍNEZ, a ampliación competencial das ECCOM ao ámbito urbanístico na Comunidade Autónoma de Galicia prodúcese coa Lei 9/2021, do 25 de febreiro, de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica de Galicia (LSAG)⁴⁴, aínda que é certo que esta expansión funcional non foi absoluta, senón que se circunscribe ás iniciativas empresariais ou ás actuacións urbanísticas de desenvolvemento de solo empresarial ou residencial. Para estes efectos, o artigo 54 da LSAG determinaba que as solicitudes de licenza e as comunicacións relacionadas coas referidas materias poderían presentarse acompañadas dunha certificación de conformidade á legalidade urbanística e ao planeamento aplicable expedida por unha ECCOM. En tal caso, os informes técnicos e xurídicos propios do procedemento de outorgamento de licenzas urbanísticas pasarían a considerarse facultativos e non preceptivos, de modo que o órgano municipal competente podería outorgar a licenza asumindo directamente a certificación de conformidade, coa conseguinte redución dos prazos de resolución a un mes con carácter xeral, ou a 15 días naturais para determinadas obras e proxectos⁴⁵. Se se tratase de comunicacións urbanísticas, a presentación do certificado da ECCOM permitía o inicio inmediato das actuacións comunicadas.

O seguinte fito neste proceso de ampliación funcional veu dado pola Lei 7/2022, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, que, no que aquí interesa, modificou a LSG incorporando ao seu texto un novo artigo 14.6.bis co seguinte teor literal:

1. As solicitudes de licenza e as comunicacións que teñan por obxecto actos de edificación ou de uso do solo ou do subsolo poderán presentarse acompañadas dunha certificación de conformidade coa legalidade urbanística e o planeamento aplicable, emitida por unha entidade de certificación de conformidade

O artigo 47 da Lei 9/2013, do 19 de decembro, define ás Eccom como entidades que se constitúen coa "finalidade de desenvolver en todo o territorio da Comunidade Autónoma de Galicia actuacións de certificación, verificación, inspección e control da conformidade de instalacións, establecementos e actividades coa normativa de aplicación no ámbito municipal". O anterior debe completarse co artigo 49.1 da mesma norma, que reproducimos de seguido:

"As entidades de certificación de conformidade municipal (Eccom) certificarán, verificarán, inspeccionarán ou controlarán se a instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade, económica, empresarial, profesional, industrial ou comercial, é conforme coa normativa sectorial e coa aplicable no municipio onde se realicen ou pretendan realizar, e cos campos e normas de actuación que se establezan regulamentariamente a este efecto".

Do último precepto citado semella deducirse que as funcións da Eccom están orientadas a comprobar que a "instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade" é conforme coa normativa de aplicación. Polo tanto, o artigo 38 do proxecto, ao estender as funcións da Eccom a calquera obra, edificación ou construción, con independencia do seu destino a unha "actividade económica", non se axusta á literalidade, nin ao obxecto que para as mesmas prevé o artigo 49.1, e en xeral a Lei 9/2013, do 19 de decembro. Tampouco na recente Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia existe previsión algunha neste sentido. En definitiva, por vía regulamentaria, estase a outorgar ás Eccom unhas funcións que non teñen fundamentación legal».

⁴⁴ Cfr. ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia..., *op. cit.*, páx. 310.

⁴⁵ Cfr. art. 55 LSAG, no cal se relacionaban as tipoloxías de proxectos e obras suxeitos a este reducido prazo de tramitación, referidos a certas iniciativas empresariais, enerxías renovables ou ao ámbito da hostalaría e o turismo.

municipal das previstas no capítulo IV do título III da Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia, ou norma que a substitúa.

2. Ás solicitudes de licenza que se refiran á execución de obras ou instalacións deberá achegarse o proxecto básico redactado por persoal técnico competente, na forma e co contido determinados nesta lei e no resto da normativa aplicable.
3. Cando unha solicitude de licenza urbanística se presente acompañada dunha certificación de conformidade nos termos establecidos por este artigo, os informes técnicos e xurídicos municipais sobre a conformidade da solicitude coa legalidade urbanística previstos polo artigo 143.2 serán facultativos e non preceptivos.
4. O prazo de resolución do procedemento será dun mes, contado desde a presentación da solicitude coa documentación completa, incluída a certificación de conformidade, no rexistro do concello.
5. O órgano municipal competente poderá outorgar a licenza asumindo a certificación de conformidade coa legalidade urbanística e o planeamento aplicable da entidade de certificación de conformidade municipal que acredite expresamente que o proxecto foi sometido a esa verificación.
6. A presentación dunha comunicación urbanística acompañada da documentación exixida nesta lei e no resto da normativa aplicable, e dunha certificación de conformidade nos termos establecidos neste artigo, habilitará, con efectos inmediatos desde a súa presentación no rexistro do concello para a realización do acto de uso do solo ou do subsolo que constitúa o seu obxecto, sen prexuízo das posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte do concello respectivo.
7. As entidades de certificación de conformidade municipal serán as únicas responsables fronte ao concello do contido das certificacións emitidas e a súa actuación substitúe a responsabilidade das demais persoas interesadas».

Da lectura do precepto, obsérvase que o esquema seguido é substancialmente análogo ao do artigo 54 da LSAG, tanto no que se refire á eficacia dos certificados de conformidade no procedemento como aos prazos de resolución⁴⁶ ou ao réxime de responsabilidades das ECCOM. Prodúcese así unha translación da regulación contida na norma especial sobre iniciativas empresariais ao procedemento xeral de tramitación de títulos habilitantes urbanísticos⁴⁷. Con iso culmínase o camiño iniciado polo

⁴⁶ Excepción feita da redución a 15 días para determinados proxectos.

⁴⁷ Téñase en conta que a Lei 7/2022, do 27 de decembro, que introduce o artigo 146.bis na LSG derroga simultaneamente o artigo 54 da LSAG (*vid.* art. 18. tres).

lexislador galego no ano 2013, de xeito que, tras esta modificación da LSG, a participación das ECCOM na tramitación de licenzas e comunicacións urbanísticas pasou a admitirse xa dunha forma xeneralizada e abstracta, pero mantendo o seu carácter voluntario para o interesado e non vinculante para a Administración municipal.

2 A incidencia da Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, e do Decreto 60/2025, do 21 de xullo, no réxime de intervención das ECCOM na tramitación de títulos habilitantes de natureza urbanística

Como vén sendo habitual nos últimos anos, a aprobación dos orzamentos anuais da Comunidade Autónoma adoita levar consigo a modificación da lexislación urbanística galega, costume de cuestionable técnica xurídica⁴⁸, que para o exercicio 2025 se materializou a través da Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas. No que aquí interesa, a L5/2024 afectou, por un lado, á LECEG, reformando algúns aspectos do réxime xeral das ECCOM, e, por outro, ao artigo 146. bis da LSG, dando unha nova volta de rosca á participación destas na verificación técnica e xurídica de licenzas e comunicacións urbanísticas. Poucos meses despois, publicaríase no *Diario Oficial de Galicia*⁴⁹ o Decreto 60/2025, do 21 de xullo, polo que se regulan as entidades de certificación de conformidade municipal na Comunidade Autónoma de Galicia e o seu rexistro (D60/2025), dotándose así estas entidades dun novo regulamento acorde coas reformas legais citadas.

2.1 A modificación dos artigos 55 e seguintes da LECEG

A L5/2024 introduce modificacións en case a totalidade dos preceptos da LECEG dedicados ás ECCOM, así como nalgúns aspectos das súas infraccións e sancións⁵⁰. Non obstante, non podemos falar nin moito menos dunha ruptura substancial co esquema anterior, senón máis ben de meras adecuacións normativas puntuais.

⁴⁸ Neste sentido, GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M.: en «Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes ómnibus», Teoría y realidad constitucional [en liña] núm. 22, 2008. Dispoñible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2776611> [consulta 10.10.2025], páx. 565, afirma: «A práctica das leis de acompañamento e a utilización abusiva e sistemática das leis de obxecto diverso (especialmente en materia económico-financiera) resulta en calquera caso altamente reprochable desde un punto de vista de técnica xurídica e, en consecuencia, recomendable tanto ao Goberno como ás Cámaras un exercicio de autorrestrición para acabar con esta práctica. Por iso, resulta necesario insistir en que o importante non é que a lei sexa a Lei orzamentos xerais do estado, ou a de acompañamento, senón intentar pórle freo no futuro a este tipo de iniciativas consistentes en aprobar macroleis convertidas en auténticos caixóns de xastre, nas cales frecuentemente se limitan a responder ás demandas dos distintos socios políticos, ou dos *lobbies* económicos sen permitir un axeitado debate parlamentario».

⁴⁹ Cfr. DOG núm. 142 do 28 de xullo de 2025.

⁵⁰ Concretamente, modifícanse os artigos 47.1, 2 e 4; 48; 49.2 e 50 integrados no capítulo IV dedicado ao réxime xeral das ECCOM, así como os artigos 52.7, 8, 9 e 10; 53.12; 55.3; 56.3; 57.2 e 58.3, que afectan a aspectos puntuais do réxime de infraccións e sancións. Tamén se modifica a DT3.^a relativa aos procedementos en curso.

A motivación declarada destas reformas radica principalmente en razóns organizativas⁵¹, de modo que as competencias sobre autorización, rexistro e inspección das ECCOM, así como a disciplina destas, se trasladan da consellería competente en materia de seguridade industrial á competente en materia de urbanismo. Neste sentido, modifícanse os artigos 48.1, 50 e 57.2 da LECEG, para os únicos efectos de materializar tal desprazamento competencial. Como dicimos, non apreciamos maior relevancia xurídica nestes cambios, sen prexuízo de que iso poida ser indicativo dun maior peso da dimensión urbanística das ECCOM fronte a outras vertentes máis técnicas da súa actividade colaboradora.

Ten, ao noso xuízo, maior significación a revisión do artigo 47 da LECEG, por diferentes motivos. En primeiro lugar, no seu apartado 1 amplíase o ámbito obxectivo da actividade verificadora e inspectora das ECCOM ás obras, que se suman polo tanto ás actividades, establecementos, espectáculos públicos e actividades recreativas ata a data previstos. Así mesmo, engádesse no precepto a aclaración de que as funcións das ECCOM se estenden «tanto á fase previa ao outorgamento ou á eficacia dos títulos habilitantes como, posteriormente, ao ámbito da execución da obra ou o funcionamento da actividade». De tal forma, dótase de plena cobertura legal a intervención das ECCOM no ámbito urbanístico. En canto ao apartado 2 do precepto, aclárase que as ECCOM non teñen carácter de autoridade, o que é lóxico, pois pola contra a norma contraviría frontalmente a lexislación básica sobre réxime xurídico do sector público e emprego público. Quizais, se lemos entre liñas, a introdución deste matiz, máis que clarificar, parece tratar de salvagardar pola vía nominal os novos labores das ECCOM fronte ás dúbidas formuladas pola doutrina científica e a xurisprudencia sobre os límites á externalización de funcións públicas, aos que despois nos referiremos.

Por outra banda, a L5/2024 engade un novo apartado 4 ao artigo 47 citado, en virtude do cal se asimilan os efectos dos certificados de conformidade na tramitación de comunicacións e declaracións suxeitas ao ámbito da LECEG aos previstos no artigo 14.6.bis da LSG.

En canto ás modificacións no réxime sancionador das ECCOM, podemos destacar a tipificación de novas infraccións moi graves⁵², a introdución de matices na responsabilidade daquelas⁵³ ou a atribución das competencias sancionadoras á consellería competente en materia de urbanismo nos termos antes comentados. En conexión co anterior, da análise da tipificación destas novas infraccións ponse de relevo un dato importante que podería pasar desapercibido, e é que a inscrición no RECCOMG parece adquirir unha maior transcendencia, con efectos que poderíamos cualificar

⁵¹ Así, na exposición de motivos da L5/2024 consta: «(...) a Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia, tamén se modifica coa finalidade principal de lle atribuír á consellería competente en materia de urbanismo as funcións relativas á autorización e rexistro das entidades de certificación de conformidade municipal (ECCOM), así como a competencia sancionadora».

⁵² Entre elas, a realización de funcións propias destas entidades sen a preceptiva inscrición no rexistro autonómico (art. 52.7 LECEG) ou sen a habilitación necesaria (art. 52.8 LECEG); a expedición de documentos que non se axusten á realidade dos feitos comprobados (art. 52.9 LECEG) ou a actividade de persoal non habilitado ou cualificado (art. 52.10 LECEG).

⁵³ Na nova redacción do apartado 3 do artigo 55, exclúese a responsabilidade da ECCOM na comisión de infraccións cando aquelas non lle sexan imputables a título de culpa, por exemplo, por mediar culpa ou dolo exclusivos por parte dunha persoa que actúe por conta daquela.

de constitutivos. É indicativo diso que agora se sancione a realización de actuacións e funcións propias das entidades de certificación sen estaren inscritas no citado rexistro, ou para as que non estean habilitadas pola inscrición⁵⁴, mentres que anteriormente o punible era a carencia de autorización. Do mesmo xeito, segundo a nova redacción do artigo 146.bis da LSG, para a válida actuación das ECCOM exíxese tanto a acreditación como a inscrición rexistral.

Finalmente, obsérvase en todas estas reformas o que parece unha tendencia xeral cara a unha maior delegación regulamentaria, tal e como se desprende da nova redacción dos artigos 47, 48 e 49 da LECEG.

2.2 A nova redacción do artigo 146.bis da LSG

Coa finalidade de reforzar a simplificación e axilización de trámites, así como de acurtar os prazos procedementais⁵⁵, a L5/2024 introduciu importantes novidades no artigo 146.bis da LSG dedicado ás «solicitudes de licenza e comunicacións presentadas con certificación de conformidade».

En primeiro termo, o precepto parte da premisa de que as solicitudes de licenza e as comunicacións que teñan por obxecto actos de edificación ou de uso do solo ou do subsolo poderán presentarse acompañadas dunha certificación de conformidade coa legalidade urbanística e o planeamento aplicable expedida por unha ECCOM, o que se mantén nos mesmos termos que os ata agora vixentes.

Polo que se refire ás solicitudes de licenzas urbanísticas, prodúcese un gran salto cualitativo na eficacia das certificacións das ECCOM que as acompañen, de maneira que tales certificacións se equiparan agora aos informes técnicos e xurídicos municipais. Pero non só isto, senón que estes van ser substituídos por aquelas para todos os efectos⁵⁶.

O segundo feito relevante é que parece pretender atribuírse unha sorte de carácter vinculante para o órgano competente para resolver ao certificado de conformidade favorable que se achegue a unha solicitude de licenza urbanística, o que se deduciría da substitución do modal polo imperativo (poderá outorgar vs. outorgará) na nova redacción do apartado 4 do precepto, no seu primeiro parágrafo⁵⁷. Porén, establécese a excepción de que, se dentro do prazo dun mes para a resolución do procedemento «lle consta ao órgano municipal a inadecuación da certificación á realidade examinada ou á legalidade vixente», poderá denegarse a licenza⁵⁸. Iso, non obstante, parece unha posibilidade bastante remota, dado que, como vimos, a certificación de conformidade

⁵⁴ Cfr. art. 52, apartados 7 e 8 LECEG.

⁵⁵ Cfr. apartado II da exposición de motivos L5/2024.

⁵⁶ Concretamente, a nova redacción do apartado 2 do art. 146.bis LSG dispón: «Cando unha solicitude de licenza urbanística se presente acompañada dunha certificación de conformidade nos termos establecidos por este artigo, a dita certificación terá a mesma validez e efectos que os informes técnicos e xurídicos municipais, que se entenderán substituídos pola devandita certificación».

⁵⁷ O teor literal do apartado do precepto é o seguinte: «O órgano municipal competente outorgará a licenza asumindo a certificación de conformidade coa legalidade urbanística e o planeamento aplicable da entidade de certificación de conformidade municipal que acredite expresamente que o proxecto foi sometido a esa verificación favorable».

⁵⁸ Cfr. art. 146.bis.4, parágrafo 2.º LSG.

agora substitúe os informes municipais, que son os que presumiblemente poderían pór de relevo posibles irregularidades, ao que se une o breve prazo resolutorio.

A reforma do artigo 146.bis da LSG péchase coa adición dun novo apartado 7 onde se inclúe a denominada pola doutrina «cláusula de saída»⁵⁹, e cuxo fundamento apunta ao principio de autonomía local. Así, «os concellos, mediante ordenanza, poderán excluír expresamente a intervención das ECCOM tanto na tramitación dos títulos habilitantes municipais de natureza urbanística como na verificación, a inspección e o control da normativa aplicable en cada caso». Tal exclusión poderá ser total, ou parcial para actuacións ou ámbitos territoriais concretos. Non obstante, se, presentada unha solicitude de licenza urbanística nun ámbito territorial ou materialmente excluído, tivese vencido o prazo para ditar e notificar a correspondente resolución, o interesado poderá presentar un certificado de conformidade cos efectos antes expostos.

Por último, no que se refire ás comunicacións urbanísticas acompañadas de certificados de conformidade, non se producen variacións no precepto, de xeito que a súa achega «habilitará, con efectos inmediatos desde a súa presentación no rexistro do concello, para a realización do acto de uso do solo ou do subsolo que constituía o seu obxecto»⁶⁰.

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

2.3 O Decreto 60/2025, do 21 de xullo, polo que se regulan as entidades de certificación de conformidade municipal na Comunidade Autónoma de Galicia e o seu rexistro

2.3.1 Aspectos xerais da configuración xurídica das ECCOM no D60/2025

Tendo en conta que o obxecto deste estudo se centra na participación das ECCOM na tramitación de títulos habilitantes urbanísticos, limitarémonos aquí a referir a xeito de contexto unhas breves pinceladas acerca das cuestións xerais que, ao noso xuízo, maior interese suscitan nesta nova norma, para despois analizar con maior detalle as funcións de certificación de conformidade.

O D60/2025 establece unha regulación integral para as ECCOM no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia, mediante unha norma única que derroga os preceptos do RIAE que ata agora as regulaban⁶¹. A principal razón de ser deste regulamento atópase na necesidade de adaptar o réxime das ECCOM ás reformas legais antes

⁵⁹ Este termo é utilizado por PADRÓS REIG, C.: Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana..., *op. cit.*, páx. 9; ao analizar unha cláusula similar establecida na DA4.^a do valenciano Decreto 62/2020, do 15 de maio, do Consello, de regulación das entidades colaboradoras da Administración municipal na verificación das actuacións urbanísticas e de creación do seu rexistro do Consello.

⁶⁰ *Cfr.* art. 146.bis.5 LSG.

⁶¹ Para tal efecto, a DD única do D60/2025 derroga expresamente os artigos 35 a 66 do RIAE, a excepción do art. 45, que se mantén en vigor ata que finalicen os prazos transitorios previstos na DT única do primeiro.

referidas, sen prexuízo doutras cuestións de oportunidade como o fomento do seu mellor coñecemento pola cidadanía ou a tan aludida simplificación administrativa⁶².

O regulamento estrutúrase en cinco capítulos dedicados respectivamente a definir o obxecto e o ámbito de aplicación da norma (cap. I); a determinar os aspectos configuradores do réxime xurídico das ECCOM (cap. II); a regular o RECCOMG (cap. III); ao réxime de funcionamento das ditas entidades (cap. IV); e, finalmente, a desenvolver as súas obrigas e formas de control (cap. V).

Polo que se refire aos elementos nucleares do réxime xurídico das ECCOM, observamos que o D60/2025 non introduce grandes innovacións respecto ao previsto na LECEG tras a súa modificación pola L5/2024, asumindo, en esencia, o mesmo concepto, funcións e principios de actuación⁶³. Quizais o máis destacable sexa que o regulamento prevé a posibilidade de que os colexios profesionais se constitúan como ECCOM para exercer as funcións propias destas, cumprindo os requisitos comunemente exixibles para iso. A norma non precisa que organizacións colexiais poderían asumir este labor, aínda que o máis lóxico será entender que a referencia deba dirixirse ás que agrupen as titulacións citadas no artigo 7.2.c)⁶⁴. Outra das diferenzas máis notables coa regulación anterior atopámola no seu ámbito de aplicación, que agora rexe exclusivamente para «as ECCOM que exerzan as súas funcións no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia»⁶⁵. Emporiso, non se aclara expresamente –como facía o RIAE– se as entidades acreditadas noutras autonomías poden actuar validamente a nosa comunidade sen habilitación para iso e viceversa. Con todo, da análise sistemática da norma, así como da súa tramitación administrativa, parece inferirse que agora debemos entender excluída esta posibilidade⁶⁶.

⁶² Neste sentido, a exposición de motivos do D60/2025 (apartado I) sinala: «A experiencia acumulada durante estes anos demostrou que a intervención das entidades de certificación de conformidade municipal permitiu simplificar os procedementos administrativos e optimizar o uso dos recursos públicos, moitas veces limitados, dotando, deste modo, a Administración de mecanismos de resposta máis inmediata e flexible, adaptables, en cada momento, ás necesidades de verificación, inspección e control. (...) Cómpre, polo tanto, desenvolver o novo marco legal mediante unha regulación única, integral e pormenorizada do réxime xurídico das entidades de certificación de conformidade municipal e do seu rexistro, facilitando, así, a súa accesibilidade por toda a cidadanía e polas administracións públicas, sempre dentro do marco da lexislación estatal e autonómica e garantindo a seguridade xurídica e o principio de autonomía local. En definitiva, este decreto constitúe unha oportunidade de mellorar, definir e avanzar nun desenvolvemento normativo completo das citadas entidades, tanto no ámbito das actuacións urbanísticas como na implantación de actividades e apertura de establecementos. Ao mesmo tempo, contribúe ao seu coñecemento por parte da cidadanía, ao acceso aos seus servizos e á transparencia da súa actuación».

⁶³ *Cfr.* arts. 4 a 6 D60/2025.

⁶⁴ Isto é, dereito, arquitectura ou enxeñaría. Non obstante, a Secretaría Xeral de Vivenda e Urbanismo, no informe ás alegacións presentadas durante o trámite de información pública do proxecto do D60/2025, interpreta que «todos os colexios que cumpran os requisitos establecidos na Lei 9/2013, do 19 de decembro e no proxecto de decreto poderán constituírse como ECCOM e exercer as funcións sinaladas no artigo 4.1».

⁶⁵ *Cfr.* art. 3 D60/2025.

⁶⁶ Nótase que o proxecto de regulamento exposto ao público, no seu artigo 3.2, consideraba a válida actuación en territorio galego de entidades colaboradoras acreditadas noutras autonomías; non obstante, o dito apartado foi suprimido do texto aprobado e publicado no DOG. Sobre esta cuestión, no Ditame 268/2025 do Consello Consultivo de Galicia, sobre o citado proxecto normativo, recomendábase: «(...) non impide que o executivo autonómico opte por recoñecer a validez no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia das habilitacións ou acreditacións concedidas noutras comunidades a organismos de certificación para desenvolver as funcións propias das ECCOM. Agora ben, á hora da adoptar esta decisión, lexítima, ha de considerarse, na liña do sinalado na Sentenza do Tribunal Constitucional 79/2017, do 22 de xuño, a posibilidade de que, ao abeiro da previsión contida no artigo 3.2 do proxecto, organismos de certificación habilitados noutras comunidades autónomas operen no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, malia non cumprir os requisitos previstos no artigo 7 do proxecto do decreto. Isto é, segundo o disposto no artigo 3.2 do proxecto, cabería a actuación no territorio da nosa Comunidade Autónoma de ECCOM legalmente constituídas noutras comunidades autónomas ao abeiro de normativas que poden

Por outro lado, o D60/2025 desenvolve de forma pormenorizada os requisitos para a válida actuación das ECCOM no que se refire á súa acreditación, garantías económicas exixibles e recursos humanos⁶⁷, sen cambios substanciais respecto do RIAE⁶⁸. Acaso, o máis destacable é que a inscrición no RECCOMG se configura agora como un auténtico requisito para o exercicio da actividade⁶⁹, cos efectos propios dunha autorización administrativa⁷⁰. En conexión con isto, o novo regulamento regula o RECCOMG dunha forma moito máis prolixa e detallada, tanto no que se refire á súa natureza e contido substantivo como en canto ao procedemento administrativo de inscrición⁷¹.

En canto ao réxime de funcionamento das ECCOM, o D60/2025 continúa estruturando as súas funcións en tres ámbitos diferenciados, a saber:

- a) Certificación da conformidade coa normativa aplicable no ámbito municipal das obras, edificacións, instalacións, establecementos e actividades na fase previa ao outorgamento ou á eficacia dos títulos habilitantes municipais.
- b) Colaboración coa Administración municipal no exercicio das competencias de comprobación de obras, edificacións, instalacións, establecementos e actividades.
- c) Colaboración no control periódico da conformidade das obras, edificacións, instalacións, establecementos e actividades coa normativa aplicable no ámbito municipal.

Mención especial require o réxime de obrigas e control das ECCOM previsto no capítulo V, no cal se definen as relacións xurídicas entre estas e os concellos cos que colaboren, así como coa Administración da Comunidade Autónoma. No que aquí interesa, destacamos as referencias á obxectividade, integridade, imparcialidade, independencia e confidencialidade con que as ECCOM deben desenvolver as súas

ser máis laxas á hora de establecer os requisitos para acadar a habilitación ou acreditación administrativa para o efecto. (...) Velaí a necesidade de que pola consellería promotora do proxecto se pondere a conveniencia de manter no texto que finalmente se aprobe a previsión contida no artigo 3.2 do proxecto».

⁶⁷ Cfr. arts. 7 a 9 D60/2025.

⁶⁸ Fundamentalmente, o importe do seguro de responsabilidade patrimonial exixible elévese de 1.000.000 € a 2.000.000 €; e regúlanse con maior detalle os requisitos relativos ao persoal mínimo co que deberá contar a ECCOM (polo menos un xurista, e dúas persoas arquitectas ou enxeñeiras, debendo designarse un responsable técnico titulado en arquitectura).

⁶⁹ Para estes efectos, o art. 7.1 do D60/2025 establece que «As ECCOM, para exerceren a súa actividade no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, deberán estar inscritas no Rexistro de Entidades de Certificación de Conformidade Municipal da Comunidade Autónoma de Galicia». Na mesma liña, o artigo 21 do regulamento engade que «A inscrición no Rexistro de Entidades de Certificación de Conformidade Municipal da Comunidade Autónoma de Galicia habilitará a ECCOM para exercer as súas funcións» desde a data en que aquela se produza».

⁷⁰ Neste sentido, no Ditame 168/2025 do Consello Consultivo de Galicia sobre o proxecto da norma advertíase: «(...) para o desenvolvemento da actividade das ECCOM na Comunidade Autónoma de Galicia, e a salvo do que se sinalará máis adiante na observación de mellora ao artigo 3.2, debe exixirse a inscrición destas entidades, cun carácter habilitante, no Rexistro de Entidades de Certificación de Conformidade Municipal. Esta inscrición terá, así, o carácter de autorización administrativa para os efectos do artigo 48 da LECEG, de acordo co disposto no artigo 17.1 da Lei 20/2013, do 9 de decembro».

⁷¹ Vid. cap. III D60/2025.

funcións⁷², posto que podemos albiscar certa inspiración no código de conduta dos empregados públicos⁷³. No mesmo sentido, o artigo 48 da norma determina un réxime de incompatibilidades taxado, onde tamén se aprecian similitudes coas causas de abstención e recusación aplicables ás autoridades e funcionarios⁷⁴. Non obstante, por moito que se establezan estas cautelas, consideramos que non pode falarse de situacións equiparables, ao non estar suxeito o persoal das ECCOM ás garantías inherentes á inamovibilidade e ao réxime disciplinario e penal reforzado propio dos funcionarios de carreira.

Finalmente, no que se refire á supervisión, control e sanción destas entidades colaboradoras, o groso das competencias na materia atribúeselle á Administración autonómica, sen prexuízo da participación, en menor medida, da Administración local⁷⁵.

2.3.2 *A función de certificación de conformidade coa normativa municipal en materia urbanística*

O D60/2025 dedica a sección 2.^a do seu capítulo IV a desenvolver o exercicio das funcións de certificación de conformidade que os artigos 47 da LECEG e 14.6.bis da LSG lles encomendan ás ECCOM. A dita función defínese como a que «ten por obxecto verificar a conformidade coa normativa aplicable no ámbito municipal das obras, edificacións, instalacións, establecementos e actividades que vaian ser obxecto de comunicación previa, declaración responsable ou de solicitude de licenza ante a Administración municipal»⁷⁶, comprendendo as seguintes actuacións:

- A) A verificación da integridade documental, suficiencia e idoneidade de proxectos e documentación técnica (incluídas autorizacións sectoriais).
- B) Comprobación de que os proxectos e a documentación técnica se axustan ao ordenamento urbanístico vixente e de que reúnen as condicións exixibles de seguridade, salubridade, habitabilidade e accesibilidade.

Para estes efectos, o artigo 31 establece de forma detallada o contido mínimo do documento denominado «certificación de conformidade», que, ademais dos datos identificativos de promotores, obras, planeamento aplicable, etc., deberá conter un pronunciamento acerca da adecuación do proxecto en cuestión ao ordenamento

⁷² Cfr. art. 44 D60/2025.

⁷³ Neste sentido, o artigo 52 do TREBEP establece: «Os empregados públicos deberán desempeñar con dilixencia as tarefas que teñan asignadas e velar polos intereses xerais con suxeición e observancia da Constitución e do resto do ordenamento xurídico, e deberán actuar conforme os seguintes principios: obxectividade, integridade, neutralidade, responsabilidade, imparcialidade, confidencialidade, dedicación ao servizo público, transparencia, exemplaridade, austeridade, accesibilidade, eficacia, honradez, promoción do ámbito cultural e ambiental, e respecto á igualdade entre mulleres e homes, que inspiran o Código de conduta dos empregados públicos (...)».

⁷⁴ Vid. arts. 23 e 24 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público.

⁷⁵ Vid. arts. 49 (control e inspección), art. 50 (reclamacións) e art. 51 (réxime sancionador).

⁷⁶ Cfr. art. 30.1 D60/2025.

urbanístico⁷⁷. As citadas certificacións deberán ser subscribas polo persoal técnico e, se é o caso, xurídico adscrito á entidade, ademais de polo máximo responsable desta⁷⁸. Vemos, pois, que se trata dun control integral, formal e substantivo, que comprende todos os aspectos determinados pola normativa urbanística⁷⁹, incluída a verificación da constancia das autorizacións sectoriais exixibles.

Por outra banda, para os efectos procedementais, observamos que o regulamento contén dous matices á regulación contida no artigo 146.bis da LSG que consideramos de interese: Por un lado, habílitase expresamente as ECCOM para presentaren directamente as certificacións de conformidade en representación dos interesados, sempre que se acompañe da documentación preceptiva⁸⁰. E, por outro, prevese a posibilidade de modificar as certificacións de conformidade por instancia dos concellos cando se teña constancia de deficiencias dentro do prazo máximo para resolver⁸¹, pero sen preverse a eventual suspensión deste⁸².

As anteriores previsións deben pórse en conexión con algunhas das disposicións comúns ás tres funcións básicas das ECCOM⁸³. Entre elas, destacamos a exclusión do carácter preceptivo da intervención das entidades colaboradoras nos procedementos municipais⁸⁴, en liña cos antecedentes xurisprudenciais sobre o particular⁸⁵. Outra importante precisión é a atribución da responsabilidade plena ás ECCOM polos

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

⁷⁷ Concretamente, o citado precepto establece:

«1. A certificación de conformidade é o documento emitido por unha ECCOM no exercicio da súa función de certificación de conformidade e terá o seguinte contido mínimo:

- a) Datos identificativos da persoa promotora da actuación.
- b) Descrición suficiente da obra, edificación, instalación, establecemento ou actividade que constitúe o seu obxecto.
- c) Identificación da comunicación previa, declaración responsable ou do expediente de solicitude de licenza en que se integra, se é o caso.
- d) Indicación da normativa e do planeamento urbanístico aplicable.
- e) Verificación, se é o caso, da existencia das autorizacións ou informes sectoriais preceptivos, do seu carácter favorable, e do cumprimento dos seus eventuais condicionamentos.
- f) Adecuación do proxecto e da documentación técnica ao ordenamento urbanístico vixente conforme os criterios establecidos no artigo 349 do Regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, de solo de Galicia, aprobado polo Decreto 143/2016, do 22 de setembro.

2. Cando as actuacións exixan licenza urbanística e licenza de actividade, a certificación de conformidade municipal que se aegue deberá verificar expresamente as dúas actuacións.

3. No suposto de actuacións suxeitas a licenza urbanística, a certificación de conformidade deberá incluír os aspectos especificados no artigo 357.4 do Regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, de solo de Galicia, aprobado polo Decreto 143/2016, do 22 de setembro».

⁷⁸ Cfr. art. 28.3 D60/2025.

⁷⁹ Para tal efecto, o art. 31.1 f) do D60/2025 remítese expresamente aos criterios previstos no art. 349 RLSG, que exige a comprobación de que os actos de edificación e uso do solo proxectados, «se axustan ao ordenamento urbanístico vixente e de que reúnen as condicións exixibles de seguridade, salubridade, habitabilidade e accesibilidade». Así mesmo, cando se trate de licenzas urbanísticas, a certificación de conformidade deberá incluír todos os datos exixibles aos actos de outorgamento daquelas previstos no artigo 357.4 do RLSG.

⁸⁰ Cfr. art. 32 D60/2025.

⁸¹ Cfr. art. 34 D60/2025.

⁸² Sobre este particular, advírtase que non se tivo aquí en conta a recomendación contida no Ditame 168/2025 do Consello Consultivo de Galicia, que, ao noso xuízo, tería resultado de utilidade práctica: «*suxírese que neste artigo 34 do proxecto se recolla unha mención á posibilidade dos concellos de suspender o prazo máximo para ditar resolución cando sexa preciso efectuar un requirimento para a modificación da certificación de conformidade emitida. A posibilidade de suspensión do prazo máximo para ditar resolución nestes supostos vén amparada no artigo 22.1.a) da LPAC*».

⁸³ Estas disposicións comúns recóllense na sección 1.ª do capítulo IV (arts. 27 a 29).

⁸⁴ Cfr. art. 27.1 D60/2025.

⁸⁵ Volvemos referirnos aquí á STSX de Madrid do 17 de febreiro de 2011.

documentos emitidos no exercicio das súas funcións. Se ben, sendo isto totalmente lóxico, haberá que esperar a futuros pronunciamentos xudiciais para ver como se dirimen cuestións máis complexas como as eventuais responsabilidades concorrentes ou subsidiarias da Administración municipal, pois esta non deixa de ser a titular da competencia urbanística en última instancia⁸⁶.

Resta por citar a reprodución da denominada cláusula de exclusión municipal na disposición adicional primeira do D60/2025, aínda que nada novo se engade ao establecido no apartado 7 do artigo 146.bis da LSG antes comentado.

3 Algunhas problemáticas derivadas da intervención das ECCOM na tramitación de títulos habilitantes urbanísticos: especial referencia á reserva de funcións públicas

3.1 A reserva de funcións públicas

O principal escollo xurídico que presenta a intervención das entidades privadas colaboradoras na tramitación de títulos habilitantes de natureza urbanística radica no seu difícil encaixe coa reserva ao persoal funcionario de carreira de determinadas funcións públicas que propugna a lexislación estatal básica.

Así, tanto o artigo 9.2 do Real decreto lexislativo 5/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do estatuto básico do empregado público (TREBEP) con carácter xeral, como o artigo 92.3 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (LRBRL) para o caso particular das entidades locais, reservan aos funcionarios de carreira o exercicio das funcións que impliquen a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas ou na salvagarda dos intereses xerais. De igual modo, a normativa autonómica sobre función pública reserva ao persoal funcionario os labores «que impliquen o exercicio de autoridade, fe pública ou asesoramento legal», así como «a realización de tarefas de inspección, fiscalización ou control»⁸⁷. Para os efectos anteriores, considérase que implican autoridade os labores de policía administrativa, agás as excepcións que se establezan por lei.

⁸⁶ Para estes efectos, aínda que non se trata dun caso sobre responsabilidades patrimoniais ou doutra índole, resultan de grande interese os razoamentos sobre a titularidade pública da competencia urbanística e o seu exercicio por entidades privadas colaboradoras contidos na STSXM do 11 de maio de 2021 (ECLI:ES:TSXM:2021:4521), a cal analiza en detalle IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: Régimen jurídico de las entidades colaboradoras en el ámbito de licencias y declaraciones responsables desde el ejemplo del Ayuntamiento de Madrid..., *op. cit.*, páx. 488. En particular, afirma o tribunal: «(...) a Administración, ao seguir sendo titular da función pública, non pode desentenderse do exercicio que faga a entidade colaboradora da función, e iso implica unha serie de consecuencias, entre as que podemos destacar, no que aquí interesa, primeiro, a posibilidade de exercicio directo da función pola propia Administración. Tal posibilidade pode ser debida, en primeiro lugar, ao feito de que a propia Administración reservase para si unha parte do exercicio da función pública. Nestes supostos, fálase de “coparticipación” do exercicio da función pública. Tamén é factible unha “concorrencia” efectiva da Administración titular e a entidade colaboradora sobre un ámbito material concreto».

⁸⁷ *Cfr.* art. 22 da Lei 2/2015, do 29 de abril, do emprego público de Galicia (LEPG).

Por outro lado, non cabe dúbida de que o urbanismo é unha función pública, pois así se establece expresamente no artigo 4 do Real decreto legislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo e rehabilitación urbana (TRLRSRU), e nos artigos 2 e 3 da LSG. Entre estas funcións públicas, están o «control (...) da ocupación e a utilización do solo (...) a edificación e a rehabilitación do patrimonio inmobiliario, así como a protección da legalidade urbanística»⁸⁸. Ademais, por mandato básico, o dito control debe corresponder en todo caso á Administración pública, incluíndo as fases de construción e edificación⁸⁹.

Dito isto, cabe preguntarse: implica a verificación da conformidade coa legalidade urbanística a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas? E, por conseguinte, é acorde coa lexislación básica o novo esquema definido no artigo 14.6.bis da LSG?

Respecto da primeira cuestión, existen pronunciamentos xudiciais que así o corroboran, como é o caso da STSX de Castela-A Mancha do 1 de febreiro de 2016 (ECLI:ES:TSXCLM), na cal, en relación cos informes emitidos por un arquitecto «honorario» na tramitación dunha licenza urbanística, se expón:

A figura do arquitecto honorario non existe no noso ordenamento e supón unha clarísima –e grave– transgresión da reserva legal do desenvolvemento de funcións públicas, como é a de someter a informe previamente as licenzas (non só as urbanísticas, tamén as de actividade, funcionamento ou «ambientais») a cargo necesariamente non xa de empregados públicos, senón de funcionarios, art. 9.2 da Lei 7/2007, do 12 de abril, do Estatuto básico do empregado público, daquela vixente. Así pois, damos con outra clara transgresión procedemental que denunciara a demandante (...).

Cun alcance máis xeneralista, o Tribunal Supremo tamén elaborou unha reiterada e restritiva doutrina sobre os límites da externalización de funcións públicas relacionadas coa tramitación de procedementos administrativos, existindo pronunciamentos moi limitativos sobre casuísticas variadas, como a elaboración dunha relación de postos de traballo⁹⁰, a valoración de méritos en procesos selectivos⁹¹ ou a tramitación de procedementos sancionadores⁹². Respecto deste último caso, consideramos conveniente traer a colación algúns dos razoamentos do alto tribunal contidos na sentenza do 14 de setembro de 2020, pola súa posible extrapolación, *mutatis mutandis*, á temática aquí estudada:

(...) debemos partir do esquema xeral sobre a actividade prestacional que compete ás administracións, como personificacións do poder executivo, que se articula xa a

⁸⁸ Cfr. art. 3 LSG.

⁸⁹ Neste sentido, o artigo 4.2 do TRLRSRU establece que «A lexislación sobre a ordenación territorial e urbanística garantizará: a) A dirección e o control polas administracións públicas competentes do proceso urbanístico nas súas fases de ocupación, urbanización, construción ou edificación e utilización do solo por calquera suxeito, público e privado (...)».

⁹⁰ Vid. STS do 19 de decembro de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:6328).

⁹¹ Vid. STS do 16 de febreiro de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:542).

⁹² Vid. STS do 14 de setembro de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:2812) e STS do 07 de outubro de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3312).

nivel primario na Constitución mediante a denominada actividade administrativa (artigo 106), a cal está sometida plenamente á lei e ao dereito (artigo 103), sendo necesario que as decisións que se adopten no desenvolvemento desa actividade exixan a tramitación do correspondente procedemento administrativo (artigo 105.c) que está sometido ás normas propias que regulan a dita institución, de tal forma que este se erixe como elemento esencial para a adopción das decisións públicas dos órganos que integran ese conglomerado orgánico de carácter público, ata tal punto que, como veremos, as deficiencias dese procedemento poden afectar á validez das decisións, das resolucións, que se adopten.

(...) a actividade administrativa ha de realizarse mediante o procedemento establecido e este debe ser tramitado polas unidades administrativas do órgano que teña asignada a competencia, pero, dado que, pola súa propia natureza, requiren a integración de persoas físicas que desenvolvan esa actividade, esa exixencia persoal vincúlase aos funcionarios públicos, que, como se declara no artigo 8 do texto refundido da Lei do empregado público, aprobado polo Real decreto legislativo 5/2015, do 30 de xaneiro (tamén o Estatuto básico do empregado público de 2007), son “os que desempeñan funcións retribuídas nas administracións públicas ao servizo dos intereses xerais”. E de xeito específico dispón o artigo 9 no seu parágrafo segundo, que preceptivamente “o exercicio das funcións que impliquen a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas ou na salvagarda dos intereses xerais do Estado e das administracións públicas corresponden exclusivamente aos funcionarios públicos, nos termos que na lei de desenvolvemento de cada Administración pública se estableza”.

(...)

Á vista do sinalado, debemos partir dunha regra básica como é que as administracións públicas desenvolven a súa actividade mediante o seu propio persoal, que, como regra xeral, está sometido a unha relación xurídica de carácter administrativo, a relación orgánica, en virtude da cal e mediante o correspondente nomeamento pasa a adscribirse ao órgano correspondente da Administración do que constitúe o elemento humano, sendo a súa titularidade a que lle permite a actuación, non en nome propio, senón da mesma Administración. Pero esa relación, precisamente por esa natureza estatutaria, xera tamén importantes dereitos e deberes para o funcionario, o cal, pola súa vez, non é senón unha manifestación da obxectividade, imparcialidade e sometemento ao dereito que debe rexer en toda actividade pública. Xa vimos anteriormente a definición que acuña o Estatuto do empregado público de 2007 dos funcionarios exixindo que o monopolio da súa actuación cando as súas funcións “impliquen a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas ou na salvagarda dos intereses xerais do Estado e das administracións públicas correspondan exclusivamente aos funcionarios públicos, nos termos que na lei de desenvolvemento de cada Administración pública se estableza”. É manifesto que por regra xeral as funcións propias das

administracións públicas as leven a cabo os funcionarios públicos, ao que ha de engadirse que baixo ningún concepto poden excluírse desa regra as funcións que afecten, directa ou indirectamente, ás potestades públicas ou á protección dos intereses xerais, conceptos xurídicos indeterminados dos que sería difícil excluír algunha actividade administrativa.

Engadamos ao exposto que esa reserva da actuación do persoal estatutario na actividade administrativa vai parella ás garantías que supuxeron, no Estado de dereito, o dereito administrativo, que ten entre o seu contido un importante e complexo apartado dedicado a esa faceta dos poderes públicos, precisamente como un elemento a través do cal eses poderes actúan coa obxectividade, imparcialidade e sometemento pleno á lei e ao dereito, porque, ao final, as administracións non son senón as persoas a través das cales se manifesta á súa decisión. De aí, é importante sinalalo, que esa relación estatutaria comprenda un amplo elenco de dereitos pero tamén de deberes, con importante réxime sancionador, que precisamente se instauran como exixencia desa relevante intervención nas actuacións dos poderes públicos. Non se trata pois dun mero capricho das autoridades administrativas nunha máis que discrecional e arbitraria decisión de realizar a actividade administrativa pola vía funcional ou de calquera outra persoa allea á propia Administración, senón que é aquela a que dá garantía ao sistema e, o que é máis importante, impón a nosa lexislación.

Do exposto debemos concluír que, na medida en que os procedementos administrativos son os medios a través dos cales as administracións públicas desenvolven a súa actividade pública e exercen as súas potestades, e estas han de ser realizadas preceptivamente por funcionarios públicos, os procedementos administrativos deben ser tramitados por funcionarios público, o cal constitúe a regra básica en materia de tramitación de procedementos administrativos.

Malia a contundencia destes argumentos, cómpre matizar que as resolucións xudiciais analizadas se refiren a supostos de externalización de funcións públicas por vía contractual ou outras figuras como encomendas de xestión, o que supón unha diferenza substancial coa casuística das ECCOM, cuxa habilitación vén determinada por normas de rango legal.

Iso lévanos á segunda cuestión formulada, sobre se esquemas como o deseñado polo artigo 146.bis da LSG, dado o seu rango legal, poderían salvar a reserva da tramitación dos procedementos administrativos ao persoal funcionario.

Neste sentido, como afirma VILALTA REIXACH, a doutrina «entendeu que (...) soamente resultaría admisible que a Administración puidese acordar cunha entidade privada o traspaso de funcións que lle asigna imperativamente o ordenamento xurídico cando unha norma legal o habilite expresamente»⁹³. Outros autores apoiarían a tese

⁹³ Cfr. VILALTA REIXACH, M.: Capítulo I. La articulación jurídica del traslado del ejercicio de funciones públicas a las entidades privadas colaboradoras de la administración. En GALÁN GALÁN, A. (Dir): *Entidades privadas colaboradoras de la administración* [en liña] 1.ª ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 10.05.2025], páxs. 27-28. O autor, pola súa vez, cita a CANALS AMETLLER, D.: El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación. Ed. Comares. Grana-

da habilitación legal baseándose nalgunhas consideracións contidas na tan aludida STSXM do 17 de febreiro de 2011⁹⁴, en que, tras referir exemplos de réximes de colaboración público-privada regulados en normas legais, se afirma: «todas as normas antes citadas teñen o rango formal de lei exixido polo artigo 31.3º da Constitución, pero a ordenanza, se ben é unha disposición xeral, non ten rango formal suficiente para establecer este sistema». Polo tanto, *a contrario sensu*, cabería interpretar que, de ter contado con apoio legal expreso a citada ordenanza na data da súa aprobación, podería ter salvado este reproche xurídico. Mesmo posturas como a de IGLESIAS GONZÁLEZ poñen en cuestión a propia identificación das licenzas urbanísticas co exercicio de potestades públicas, tendo en conta o carácter declarativo daquelas⁹⁵.

Non obstante, entendemos que cabería facer varias puntualizacións aos anteriores razoamentos: Por un lado, debe terse en conta que a doutrina que defende a teoría da habilitación legal parece referirse máis ben ás primeiras regulacións polas que se lles encomendaba ás entidades colaboradoras tarefas eminentemente técnicas e de apoio, e non á participación en trámites esenciais de procedementos administrativos con vocación de permanencia. Por outro, a resolución xudicial sobre a ordenanza madrileña aborda a problemática da falta de habilitación legal desde un punto de vista fiscal (art. 31.3 CE), sen chegar a analizar realmente a cuestión da privatización de funcións públicas reservadas. En canto ao cuestionamento de que as licenzas urbanísticas constitúan unha manifestación do exercicio de potestades públicas, vimos que a lexislación urbanística é clara ao atribuírle tal natureza á actividade dos poderes públicos dirixida ao control da edificación e os usos do solo.

En apoio destas consideracións, podemos citar a PADRÓS REIG, o cal distingue entre a externalización de labores técnicos de carácter auxiliar e a translación de auténticas potestades administrativas, argumentando que, por exemplo, «unha cousa é o control privado da calidade edificatoria e outra moi distinta é a potestade administrativa de facer cumprir a normativa urbanística. (...) Non se trata do auxilio privado para o mellor cumprimento das normas de calidade da edificación, senón da externalización dunha verdadeira potestade administrativa»⁹⁶.

da, 2003, páxs. 310-314; e a FERNÁNDEZ RAMOS, S.: La actividad administrativa de inspección. *El régimen jurídico general de la función inspectora*. Ed. Comares. Granada, 2002, páxs. 515-520.

⁹⁴ Nesta liña, FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: Acerca de la anulación judicial de la ordenanza municipal de Madrid, de 29 de junio de 2009..., *op. cit.*, pág. 128, aduce que «é certo que a decisión comentada desconxunta o modelo de xestión e control das licenzas urbanísticas de actividades en réxime de externalización parcial deseñado pola Ordenanza municipal de Madrid do 29 de xuño de 2009. Pero non o é menos que nin censura a súa esencia nin pode facelo, é dicir, a habilitación a unhas entidades privadas para que interveñan nos procedementos de outorgamento de licenzas municipais coas debidas garantías xurídicas e técnicas, creando os alicerces dun novo mercado de servizos que ao mesmo tempo desconxestione os correspondentes servizos administrativos do Concello de Madrid».

⁹⁵ En particular, IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: Régimen jurídico de las entidades colaboradoras en el ámbito de licencias y declaraciones responsables desde el ejemplo del Ayuntamiento de Madrid..., *op. cit.*, pág. 500, tras analizar a posible afección da STS do 14 de setembro de 2020 ao réxime das entidades colaboradoras, afirma: «(...) É igualmente continxente a consideración da actividade de control da actividade edificatoria e de control de usos como exercicio de poder público. (...) As licenzas son actos declarativos, isto é, non constitutivos, de forma que as licenzas se limitan a declarar os dereitos dun cidadán, posto que os dereitos dimanan directamente do planeamento urbanístico. Desde esta perspectiva, resulta complicado identificar o outorgamento de licenzas co exercicio de poder público, ao ser unha actividade puramente mecánica, de puro contraste do cumprimento do planeamento».

⁹⁶ PADRÓS REIG, C.: Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana..., *op. cit.*, páxs. 6-8.

Respecto do caso concreto das ECCOM galegas, NOVOA JUÍZ tamén expresou as súas reservas, afirmando que «o concepto e funcións deste tipo de entidades (...) casa mal coa reserva de funcións aos funcionarios de carreira que impliquen o exercicio de potestades públicas e de autoridade, como así se recolle, entre outros, nos artigos 5 do TREBEP; 22 da Lei 2/2015, do 29 de abril, e 92 da Lei 7/1985, do 2 de abril». No mesmo sentido, ANTELO MARTÍNEZ, ao analizar as funcionalidades de certificación urbanística atribuídas ás ECCOM na LSAG, sostén que «é certo que se cumpre coa exigencia de habilitación legal para atribuír funcións de certificación, control e inspección que a doutrina viña pautando, pero tamén é certo que estas novas funcionalidades son algo máis que unha “colaboración”, pois constitúen unha “translación” de funcións públicas a entidades privadas, cunha determinación de responsabilidade polo seu exercicio, pero fóra da protección que ofrece, e exige, a Constitución española no seu artigo 103, ao preceptuar que “a Administración pública serve con obxectividade os intereses xerais (...)”».

A estas consideracións doutrinarias debemos engadir outra obxección, e é que por moito que a habilitación das ECCOM para intervir no procedemento de concesión de licenzas urbanísticas teña amparo legal, non debe obviarse que o conflito se produce con normas de carácter básico (arts. 9.2 TREBEP, 92.3 LRBRL e 4 TRLSRU), o que podería mesmo chegar a xerar problemas de constitucionalidade^{97,98}.

Ademais diso, outro feito relevante que cabe engadir ao debate xurídico pola súa identidade coa temática aquí estudada vén dado pola recente STSXG do 7 de marzo 2025 (ECLI:ES:TSXGAL:2025:1073) en que se examina un recurso interposto por un sindicato contra o Decreto 102/2023, do 15 de xuño, polo que se regulan as entidades de colaboración ambiental e se crean o Rexistro de entidades de colaboración ambiental da Comunidade Autónoma de Galicia e o Banco de persoas expertas en avaliación

⁹⁷ Sobre a denominada inconstitucionalidade mediata, *vid.*, por todas, STC do 13 de febreiro de 2024 (ECLI:ES:TC:2024:25), en cuxo FX4.º se recompila a doutrina sobre o particular, a síntese do cal é a seguinte: «a nosa doutrina denomina inconstitucionalidade mediata ou indirecta por derivar a posible infracción, non das prescricións establecidas na Constitución, senón dos preceptos básicos ditados na súa aplicación (...) para que a dita infracción constitucional exista será necesaria a concorrencia de dúas circunstancias: primeira, que a norma estatal infrinxida pola lei autonómica sexa, no dobre sentido, material e formal, unha norma básica e, polo tanto, ditada lexitimamente ao abeiro do correspondente título competencial que a Constitución lle reservase ao Estado e, segunda, que a contradición entre ambas as dúas normas, estatal e autonómica, sexa efectiva e insalvable por vía interpretativa».

⁹⁸ O Consello Consultivo de Galicia no seu Ditame 168/2025 sobre o proxecto do D60/2025, sen pronunciarse expresamente sobre o fondo, fai referencia ao posible conflito de constitucionalidade subxacente: «O acomodo da nova regulación legal das ECCOM á normativa básica estatal que lle reserva ao persoal funcionario o exercicio das funcións que impliquen a participación, directa ou indirecta, no exercicio das potestades públicas ou na salvagarda dos intereses xerais (artigo 9.2 do Real decreto legislativo 5/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do estatuto básico do emprego público), así como á doutrina xurisprudencial relativa á participación de terceiros no exercicio de potestades públicas, foi analizado polo miúdo no razoado informe da Asesoría Xurídica Xeral do 23.5.2025. En todo caso, e polo que aquí nos interesa, ha de lembrarse que o Tribunal Constitucional ostenta o monopolio para o rexeitamento das leis posconstitucionais. Neste sentido poden citarse, por todas, as Sentenzas 66/2011, do 16 de maio, e 116/2016, do 20 de xuño». Así mesmo, o informe da Asesoría Xurídica da Xunta de Galicia de 23.05.2025 citado polo Consello Consultivo, ao que tivemos acceso, tendo en conta unha alegación formulada pola Fegamp neste sentido, alude á falta de impugnación en prazo ante o Tribunal Constitucional dos preceptos legais en que se basea o desenvolvemento regulamentario das funcións de certificación de conformidade, pero sen abordar realmente o fondo da cuestión: «En relación con esta modalidade de intervención, hai que indicar que, por estar recollida nunha lei que é posterior a aquelas estatais coas que se alega o conflito, o monopolio da verificación da súa constitucionalidade corresponde ao TC (como así se deriva, entre outras da STC 116/2016, de 20 de xuño). Ademais, hai que notar que o dito texto legal pasou recentemente o filtro do exame polos órganos competentes do Estado, pois recibida invitación para comisión bilateral, o 146 bis da lei do solo non está entre os textos sometidos a cuestionamento, nin foi obxecto de recurso de inconstitucionalidade transcorrido o prazo para a súa interposición».

ambiental (D102/2023). Precisamente, a argumentación xurídica da impugnación baseábase, en esencia, na presunta infracción polo citado regulamento da normativa e xurisprudencia sobre o exercicio de potestades públicas e a súa reserva ao persoal funcionario, formulándose ademais unha cuestión de inconstitucionalidade fronte ao precepto legal habilitante das ditas entidades de colaboración ambiental (ECA)⁹⁹. A sentenza, tras analizar pormenorizadamente a doutrina xurisprudencial na materia, anula os artigos 27, 28.1 (no seu inciso final) e 29.5 do decreto autonómico, en síntese, polos seguintes motivos:

Entende a Sala que a redacción do art. 27 do Decreto resulta contraria ao art. 9.2. EBEP e 8.1. LRXSP.

En primeiro lugar, por unha razón de carácter subxectivo, que afecta á entidade sinalada para realizar a colaboración, que non é outra que unha empresa privada.

(...)

A descrición que se fai no Decreto no art. 4 relativa ao carácter imparcial e independente actuación da empresa e o establecemento dun réxime de obrigas, prohibicións e incompatibilidades (art. 32) en modo ningún poden equipararse ao estatuto de actuación que asiste aos medios propios da administración e moitísimo menos á garantía de actuación independente e imparcial da que están investidos os funcionarios públicos. Aceptar o contrario levaríanos a baleirar de sentido a relación funcional e a caracterización do seu réxime estatutario, blindado constitucionalmente no art. 103 CE.

En segundo lugar, por unha razón de carácter material. A redacción do art. 27 permite a completa tramitación de todo o procedemento de avaliación ambiental deseñada na LAA (...) coa única reserva formal das resolucións correspondentes.

(...)

Se se examinan os arts. 36 a 40 LAA, a conclusión é que o Decreto externaliza toda a tramitación da avaliación ambiental e a pon en mans da empresa privada, incluíndo nisto varios fitos na tramitación do procedemento ambiental que implican materialmente o exercicio de potestades administrativas, pois tal como se razoou é a ECA quen analiza a suficiencia incluso dos informes sectoriais preceptivos dos órganos administrativos que interveñen, ou a necesidade ou non dun segundo trámite de información pública e consultas tras as modificacións no proxecto introducidas polo promotor.

Todas esas funcións fanse ademais sen previsión de ningunha reserva de control, supervisión ou dirección a favor dos órganos administrativos que teñen

⁹⁹ Referímonos ao artigo 41.1 da LSAG.

encomendada xenuinamente esta función dentro da(s) Consellería(s) competentes, polo que a proposta que conteñen os informes elaborados pola ECA non poden ser contrastados nin sometidos a crítica polo órgano que ten formalmente a facultade de decidir, polo que en realidade o exercicio material da competencia vai quedar residenciado na ECA, quedando o órgano administrativo lexitimamente investido da potestade, sen capacidade real de decisión.

Así concibida, a colaboración que a Xunta demanda das ECA convértese nunha verdadeira privatización da tramitación da avaliación ambiental, que implica inexcusablemente a translación a unha empresa privada de funcións que están reservadas a funcionarios públicos, porque reciben incluso de xeito explícito o mandato de valorar alegacións e informes (no trámite de información pública e consultas) e facer análises técnicas e xurídicas a respecto do proxecto (na análise técnica do expediente).

(...)

Esta situación agrávase, e isto constitúe o seguinte motivo de anulación, porque o Decreto non prevé ningún mecanismo de control da actividade externalizada á ECA. Aínda que no primeiro inciso se conceptúa a colaboración como unha “asistencia técnica”, logo vemos que esta abrangue toda a tramitación, e os apartados 2 e 3 non prevén ningún mecanismo de control do traballo realizado polas ECA. É dicir, non hai ningún tipo de supervisión pública prevista para a análise feita por unha empresa privada en relación a toda a tramitación da avaliación ambiental. A redacción do inciso final do apartado 2 indicando que “poderá ser asumido polo órgano competente no exercizo das súas competencias” en realidade é unha declaración carente de virtualidade, porque tal como se diseña o sistema á administración non lle queda outra opción, porque non vai dispoñer doutra información alternativa que a que lle fornece a ECA e non prevé un mecanismo de control e supervisión dese traballo. Mediante a configuración deste sistema, a Xunta colócase nunha posición de voluntaria dependencia non só das actuacións materiais de tramitación administrativa senón tamén das valoracións técnicas e xurídicas que deses elementos materiais vai facer a ECA. Este sistema deixa á administración nunha situación de precariedade cognitiva e volitiva, porque todos os elementos de decisión van vir predeterminados pola actuación externalizada e o exercicio material da competencia que no decreto se di reservada aos funcionarios públicos en realidade vai quedar reducida a unha simple ratificación por non dispoñer de elementos de contraste nin control.

Nestas circunstancias, debemos declarar o exceso na intensidade da externalización da tramitación administrativa, que en realidade abrangue a desposesión das funcións reservadas aos funcionarios públicos ex arts. 9.2. EBEP e 8.1. LRXSP, e por iso debe ser anulado.

En cuarto lugar, polo carácter estrutural da regulación. Se algo se mantivo invariable dende os primeiros pronunciamentos da Sala Terceira foi a cuestión relativa ao carácter excepcional e circunstancial do auxilio e asistencia técnica na tramitación administrativa –debemos insistir en que non estamos na actividade prestacional, senón na tramitación do procedemento administrativo–. A administración autonómica formula un sistema que ten vocación estrutural, como se analizou no FX 1.3.4., e se deriva tanto da exposición de motivos, como do contido da regulación do conxunto do Decreto. Neste contexto, debemos lembrar que a xurisprudencia ten censurado que a administración non faga unha previsión da súa estrutura interna de medios materiais e persoais para atender as funcións de tramitación administrativa que lle son propias. Por esa razón, o TS admite que puntualmente se poda acudir ao auxilio na tramitación do procedemento, pero en ningún caso se poda privatizar, con carácter estrutural, toda a tramitación da avaliación ambiental prevista na LAA.

En definitiva, tanto polo carácter privado da ECA, como pola completa externalización de toda a tramitación da avaliación ambiental, que se concibe ademais con carácter estrutural, e sen que consten mecanismos de control realizados por funcionarios públicos sobre a actuación destas empresas no procedemento en concreto, que abocan a que a decisión que han de adoptar as autoridades públicas sexan simples ratificacións sen posibilidade de contraste, debemos declarar o art. 27 contrario aos arts. 9.2. EBEP, 8.1. LRXSP así como á xurisprudencia que os interpreta.

En canto á cuestión de inconstitucionalidade formulada, esta é desestimada, en síntese, por entender o Tribunal que a regulación legal é o suficientemente ampla como para non predeterminar un desenvolvemento regulamentario contrario á normativa básica e xurisprudencia sobre a materia¹⁰⁰.

Dito o cal, na nosa opinión, non parece desatinado aventurar que os razoamentos xurídicos desta importante sentenza puidesen trasladarse ao modelo de colaboración das ECCOM na tramitación de licenzas urbanísticas, xa que parecen concorrer análogos elementos subxectivos, materiais e estruturais en senllas fórmulas privatizadoras. Se ben é certo que, a diferenza do caso das ECA, a regulación contida nos artigos 47.1 da LECEG e 146.bis da LSG parece determinante en canto ao modelo e

¹⁰⁰ En particular, argumenta o Tribunal: «En efecto, o art. 41.1 non obrigaba a que o Decreto puidese atribuír por completo ás ECA toda a tramitación do procedemento de avaliación ambiental (art. 27) nin toda a tramitación do seguimento de pronunciamentos ambientais (art. 28.1. inciso nal). No mesmo sentido, a atribución de colaboración nas funcións de inspección ambiental non equipara, na Lei, a atribución de potestades administrativas reservadas a funcionarios públicos en relación coa negativa a colaborar (art. 29.5). A lei non de ne a intensidade da externalización de funcións de asistencia técnica na tramitación nin impide deseñar mecanismos de control da actividade externalizada. Finalmente, tampouco a Lei impide que a regulación se faga para acudir a estas entidades de forma circunstanciada e excepcional. Todos estes aspectos quedan abertos na Lei, e é o executivo o que con gura o seu contido en exercicio da potestade regulamentaria. Aínda que unha das lecturas posibles do art. 41 da Lei sexa a redactada no Decreto, non implica que sexa a única posible, e por esa razón a Sala non considera que existe unha "indubitada relación directa", "dependencia" ou "subordinación" entre a resposta á pretensión de nulidade que se exercitou no procedemento contencioso-administrativo e a disposición legal, que faga imprescindible pronunciarse sobre a constitucionalidade da mesma».

intensidade da externalización, polo que en tal caso estaríamos ante un conflito de índole constitucional entre normas de rango legal.

En definitiva, se anteriormente xa existían fundadas reticencias sobre a participación das ECCOM na tramitación de licenzas urbanísticas por mor da reserva de funcións públicas, maiores interrogantes presenta o novo réxime resultante da reforma do artigo 14.6.bis da LSG, pois, recordemos, a eficacia antes relativa dos certificados de conformidade por aquelas emitidos no procedemento administrativo pasa agora a ser determinante, ao substituír para todos os efectos os informes dos funcionarios municipais, parece mesmo que con carácter vinculante para o órgano competente para resolver.

Aínda así, cremos que debe distinguirse nesta problemática entre a intervención das ECCOM nos procedementos de licenzas e na presentación de comunicacións urbanísticas. Así pois, é sabido que estas últimas se configuran xuridicamente como actos do interesado cuxa presentación lexitima a execución dos usos do solo de que se trate, sen requirir de ningunha resolución declarativa previa da Administración nin, polo tanto, dun procedemento administrativo *stricto sensu*¹⁰¹. Por conseguinte, deixa de ser necesaria a emisión de informes técnicos e xurídicos *ex ante* que garantan o acerto e sirvan de motivación a un acto resolutivo, de modo que, ao noso xuízo, aquí a posible controversia sobre a reserva de funcións públicas se dilúe. Cuestión distinta sería a do control posterior e inspección – non só de comunicacións, senón tamén de licenzas– cuxa análise excedería o limitado ámbito deste traballo.

Así as cousas, entendemos que é neste contexto das comunicacións urbanísticas onde cobraría maior sentido o labor das ECCOM, pois, como acertadamente apunta MARNOTES GONZÁLEZ, ao desaparecer na comunicación a certeza que achegaba á autorización administrativa, aquelas «representan o importante papel de lles proporcionar aos interesados unha verificación independente por un organismo regulado da conformidade coa normativa urbanística» desprazando ademais a responsabilidade daqueles á entidade colaboradora¹⁰².

3.2 Cuestións procedementais

Outro aspecto que, desde a nosa perspectiva, pode suscitar incerteza respecto da regulación contida no artigo 14.6.bis da LSG e nos preceptos concordantes do D60/2025 vén dado pola dualidade de procedementos que resultan deste novidoso réxime. Así, podería falarse agora dun procedemento que conviremos en denominar «ordinario» ordenado polos artigos 14.3 e 14.6 da LSG – respectivamente, para licenzas e comunicacións– e outro especial ou «con certificado de conformidade».

A primeira consecuencia diso é que os interesados que decidan contratar os servizos dunha ECCOM e tramitar os seus títulos habilitantes pola vía do artigo 14.6.bis citado se verán beneficiados por uns prazos resolutorios substancialmente inferiores

¹⁰¹ Neste sentido, *vid.* STS do 08 de marzo de 2023(ECLI:ES:TS:2023:884).

¹⁰² *Cfr.* MARNOTES GONZÁLEZ, J.A.: La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia..., *op cit.*, páx. 264.

que os que acudan aos procedementos «ordinarios». Deste xeito, o prazo para a resolución de licenzas redúcese de tres meses a un, e o da eficacia das comunicacións previas pasa de 15 días ao mesmo día da presentación.

Unha primeira obxección que cabería opor a esta dualidade procedemental viría referida ás solicitudes de licenzas urbanísticas, polas posibles friccións coa regra básica do despacho cronolóxico dos expedientes de homoxénea natureza prevista no artigo 71.2 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas (LPAC). Así pois, ao establecerse prazos distintos, podería darse o caso de que unha solicitude de licenza con certificado de conformidade se resolvese antes que outra ordinaria con anterior número de entrada no rexistro do órgano competente para resolver, malia que se trataría de asuntos de homoxénea natureza.

En consonancia co anterior, autores como PADRÓS REIG advertiron da dubidosa ética de regulacións semellantes, sinalando que «o que sucede é que a achega do certificado privado á tramitación urbanística determinará a sorte ou celeridade desta. Simplemente, se queremos celeridade na tramitación administrativa, debemos pagar por ela. E iso sitúase fóra das marxes do dereito administrativo (...)»¹⁰³.

Por outro lado, a cláusula de saída prevista no apartado 7 do artigo 14.6.bis da LSG podería presentar tamén algunhas interrogantes, pois, en primeiro termo, dará lugar a diferenzas territoriais nos procedementos de tramitación de títulos habilitantes urbanísticos na Comunidade Autónoma, en función de se o municipio en cuestión se acolle ou non á citada opción.

Finalmente, desde o punto de vista do procedemento administrativo local, tamén cabe pensar se os efectos substitutivos dos informes municipais a que se refire o apartado 2 do artigo 14.6.bis inclúen ou non o informe-proposta de resolución que debe emitir o xefe administrativo da dependencia correspondente, *ex* artigos 172 e 175 do Real decreto 2568/1986, do 28 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais (ROFRXEL). En caso de interpretar que segue sendo preciso este informe, poderían xurdir controversias acerca do que acontecería en caso de discrepancia entre o informe do funcionario proponente e o contido do certificado de conformidade, especialmente se transcorre o prazo dun mes para a resolución do procedemento.

4 Conclusións

Como se expuxo, a colaboración público-privada experimentou nos últimos anos un importante desenvolvemento no dereito urbanístico español a prol dunha desexada simplificación administrativa, de xeito que cada vez son máis as autonomías que lexislaron ao respecto, atribuíndolles ás entidades colaboradoras máis competencias en materia de verificación, comprobación, control e inspección dos actos de edificación e uso do solo.

¹⁰³ PADRÓS REIG, C.: Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana..., *op. cit.*, pág. 9.

En liña con esta tendencia, a L5/2024 introduciu cambios no réxime xurídico das ECCOM, destacando neste sentido a modificación do artigo 14.6.bis da LSG. A iso únese a recente aprobación do D60/2025, polo que se desenvolve o réxime xurídico destas entidades. Estas reformas reforzaron significativamente o papel que desempeñan aquelas na tramitación de licenzas urbanísticas, ao outorgarlles ás certificacións de conformidade virtualidade suficiente para substituír os informes técnicos e xurídicos municipais no procedemento, mesmo parece que cunha sorte de carácter vinculante para o órgano competente para resolver.

Con iso pretende lograrse o ambicioso obxectivo de axilizar procedementos e reducir prazos, xa que, en ocasións, a demora na tramitación de licenzas urbanísticas supón un lastre para os promotores de todo tipo de obras e actividades, con negativas repercusións na actividade urbanística e económica ou no acceso á vivenda.

Non obstante, vimos que, malia estes loables fins, a intervención das ECCOM na tramitación de licenzas urbanísticas suscita serias interrogantes xurídicas; en particular, no que se refire ao seu difícil encaixe coa reserva de labores relacionados co exercicio de potestades públicas ao persoal funcionario determinada pola lexislación estatal básica. E, se tales dúbidas xa foran formuladas anteriormente pola doutrina, o novo réxime analizado quizais xera maiores problemas interpretativos, tendo en conta a maior intensidade con que as entidades privadas colaboradoras poden intervir agora no procedemento administrativo.

Con todo, esta problemática parece diluírse na tramitación das comunicacións urbanísticas, dado que non é precisa ningunha resolución municipal declarativa para a súa eficacia nin, por conseguinte, de informes técnicos ou xurídicos cuxa emisión puidese reputarse reservada ao persoal funcionario. Por iso, consideramos que é precisamente neste contexto onde o labor das ECCOM adquire un maior sentido e relevancia, achegando certeza e seguridade xurídica aos promotores.

Por outro lado, a dualidade procedemental que implica o réxime de tramitación de títulos habilitantes deseñado na LSG tamén pode dar lugar a suspicacias. Principalmente, debe terse en conta que o promotor que opte por contratar os servizos dunha ECCOM se beneficiará duns prazos de resolución significativamente máis breves en comparación cos que recorran ao procedemento «ordinario». Iso pode implicar un tratamento discriminatorio aos interesados en función dos medios económicos de que dispoñan, de modo que a lexitimidade ética e xurídica de tal regulación pode cualificarse, cando menos, como discutible.

Así mesmo, a cláusula de saída a que poden acollerse os municipios para excluír a tramitación de licenzas con certificado de conformidade, malia atopar o seu fundamento no principio de autonomía local, pode producir tamén diferenzas territoriais nunha materia que parece demandar un tratamento homoxéneo no ámbito da Comunidade Autónoma.

En definitiva, aínda que a reforma do réxime xurídico das ECCOM en Galicia se alíña coa necesaria misión de axilizar e simplificar a tramitación urbanística, non pode obviarse que este modelo presenta un difícil encaixe coas garantías inherentes ao exercicio das potestades públicas e ao procedemento administrativo, cuxo

fundamento último reside nos principios establecidos nos artigos 103 e seguintes da Constitución española.

Talvez, en lugar de buscarse solucións baseadas exclusivamente na externalización de funcións públicas, sería máis oportuno tratar de lles dar unha resposta eficaz aos problemas históricos que apreman a Administración local, como os relativos á planta municipal, o infrafinanciamento, as competencias impropias ou as limitacións á incorporación de persoal impostas polas taxas de reposición de efectivos, que constitúen unha verdadeira soga para o funcionamento dos servizos técnicos e administrativos, con negativas repercusións para a áxil tramitación dos correspondentes procedementos.

5 Bibliografía

- ALFONSO DELGADO, M.I.: “Informes en la tramitación de licencias de obras: ¿deben ser siempre emitidos por personal funcionario?” *Revista Digital CEMCI* [en liña] núm. 54, 2022. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9456584.pdf>. [consulta 05.05.2025].
- ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: “Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia”. *Revista Galega de Administración Pública – REGAP* [en liña] núm. 62, 2021, Disponible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/4859/7640> [consulta 05.05.2025].
- ESTEVE PARDO M.L.: Capítulo IV. “Las retribuciones percibidas por las entidades privadas colaboradoras de la administración”. En: GALÁN GALÁN, A. (Dir.): *Entidades privadas colaboradoras de la administración*. [en liña] 1.ª ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 06.05.2025].
- FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: “Externalización del otorgamiento de licencias urbanísticas y defensa de la competencia”. *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 20, 2009.
“Acerca de la anulación judicial de la ordenanza municipal de Madrid, de 29 de junio de 2009, referente al régimen de gestión y control de licencias (cometario a la STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011)”. *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 23, 2011.
- GALÁN GALÁN, A.: Prólogo. En: GALÁN GALÁN, A. (Dir.) *Entidades privadas colaboradoras de la administración*. [en liña] 1.ª ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 05.05.2025].
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M.: «Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes ómnibus», *Teoría y realidad constitucional* [en liña] núm. 22, 2008. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2776611> [consulta 10.10.2025].
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: “Régimen jurídico de las entidades colaboradoras en el ámbito de licencias y declaraciones responsables desde el ejemplo del Ayuntamiento de Madrid”. En: DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M. e VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J.

- (Dir.): *Intervención en la edificación y uso del suelo: títulos habilitantes y disciplina urbanística*. Las Rozas (Madrid), El Consultor de los Ayuntamientos, 2024.
- NOVOA JUIZ, F.J.: “Acercamiento al Decreto 144/2016 de 22 de septiembre y las entidades de certificación de conformidad municipal”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal* [en línea] núm. 14, 2017 [consulta 10.05.2025].
- MARNOTES GONZÁLEZ, J.A.: “La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. Aspectos urbanísticos y entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM)”. *Revista Galega de Administración Pública – REGAP* [en línea], núm. 51, 2016. Disponible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/551> [consulta 03.05.2025].
- PADRÓS REIG, C.: “Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana”. *Revista de Urbanismo y Edificación* [en línea] núm. 46, 2021 [consulta 10.05.2025].
- VELASCO CABALLERO, F.: “Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas”. *Revista española de derecho administrativo* [en línea] núm. 165, 2014. Disponible en: https://www.academia.edu/download/36093761/F___Velasco__REDA_165_.pdf [consulta 13.05.2025].
- VILALTA REIXACH, M.: Capítulo I. “La articulación jurídica del traslado del ejercicio de funciones públicas a las entidades privadas colaboradoras de la administración”. En. GALÁN GALÁN, A. (Dir.): *Entidades privadas colaboradoras de la administración*. [en línea] 1 ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 10.05.2025].

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

