



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 479-512
Santiago de Compostela, 2026
<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5325>
© Javier López Meraz

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 04/06/2025 | Aceptado: 16/12/2025
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0

A intervención das ECCOM na tramitación dos títulos habilitantes de natureza urbanística tras a Lei 5/2024, de 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 Derecho
Secretario de Administración local
Concello de Ortigueira (Galicia, España)

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

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Resumo: A Lei 5/2024, de medidas fiscais e administrativas, e o Decreto 60/2025, polo que se regulan as ECCOM, introducion 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 del régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración en España. 2.2. Antecedentes de las ECCOM en la legislación gallega. 2.2.1. La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. 2.2.2. El Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el RIAE. 2.2.3. La extensión competencial de las ECCOM al ámbito urbanístico. 3. La incidencia de la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y del Decreto 60/2025, de 21 de julio, en el régimen de intervención de las ECCOM en la tramitación de títulos habilitantes de naturaleza urbanística. 3.1. La modificación de los artículos 55 y siguientes de la LECEG. 3.2. La nueva redacción del artículo 146.bis de la LSG. 3.3. El Decreto 60/2025, de 21 de julio, por el que se regulan las entidades de certificación de conformidad municipal en la Comunidad Autónoma de Galicia y su registro. 3.3.1. Aspectos generales de la configuración jurídica de las ECCOM en el Decreto 60/2025. 3.3.2. La función de certificación de conformidad con la normativa municipal en materia urbanística. 4. Algunas problemáticas derivadas de la intervención de las ECCOM en la tramitación de títulos habilitantes urbanísticos: especial referencia a la reserva de funciones públicas. 4.1. La reserva de funciones públicas 4.2. Cuestiones procedimentales. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1 Introducción

La Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (L5/2024), de acompañamiento de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2025, y el posterior Decreto 60/2025, de 21 de julio, por el que se regulan las entidades de certificación de conformidad municipal en la Comunidad Autónoma de Galicia y su registro (D60/2025), han reformado algunos aspectos del régimen jurídico de las entidades de certificación y conformidad municipal (ECCOM), ordenadas en origen en la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y la competitividad económica de Galicia (LECEG).

Las ECCOM se definen como aquellas «entidades dotadas de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar» que, cumpliendo los requisitos legal y reglamentariamente establecidos, «se constituyan con la finalidad de desarrollar actuaciones de certificación, verificación, inspección y control de la conformidad de las obras, establecimientos y actividades con la normativa aplicable en el ámbito municipal, incluyendo tanto la fase previa al otorgamiento o a la eficacia de los títulos habilitantes como, posteriormente, el ámbito de la ejecución de la obra o el funcionamiento de la actividad»¹.

Las mismas se enmarcan dentro de lo que la doctrina científica denomina «entidades privadas colaboradoras de la Administración», las cuales han experimentado en los últimos tiempos un importante desarrollo, en particular mediante la asunción de cada vez más funciones en el ámbito del urbanismo². En línea con esta tendencia, la L5/2024 introduce cambios significativos en el artículo 14.6.bis de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG), lo cual, junto con la nueva regulación contenida en el D60/2025, ha reforzado el papel de las ECCOM en la tramitación de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística.

Al análisis del régimen resultante de estas reformas y de sus repercusiones jurídicas dedicaremos las siguientes páginas.

2 Antecedentes normativos

2.1 Evolución del régimen de las entidades colaboradoras de la Administración en España

Puede afirmarse que las «entidades colaboradoras de la Administración» gozan ya de cierto arraigo en el derecho administrativo especial español, atribuyéndole

1 Cfr. arts. 47.1 LECEG y 4 D60/2025.

2 Al respecto, GALÁN GALÁN, A.: Prólogo. En: GALÁN GALÁN, A.: (Dir.) *Entidades privadas colaboradoras de la administración* [en línea] 1.ª ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 05.05.2025] pág. 12, indica que «las ECAS son hoy un fenómeno de éxito creciente. Su importancia se manifiesta en el progresivo incremento de su ámbito de actuación, incremento que se observa en diversos sentidos. De entrada, y en relación con las materias en las que se reconoce esta posibilidad de colaboración, a los originarios campos del medio ambiente y de la seguridad industrial se han ido sumando otros muchos. Incluidos algunos insospechados hace poco tiempo. Por ejemplo, el urbanismo».

la doctrina científica sus orígenes a la legislación estatal sobre seguridad y calidad industrial de 1992^{3,4}.

Tras este punto de partida, el recurso por parte del legislador a tales entidades para la ejecución de tareas de verificación, comprobación y control se ha ido extendiendo paulatinamente, si bien inicialmente circunscrito a ámbitos muy concretos y técnicamente especializados como pueden ser el de la auditoría ambiental, la inspección técnica de determinados bienes o actividades, o la ya aludida seguridad y calidad industrial⁵.

Tampoco en el derecho urbanístico es extraña la colaboración privada para el desarrollo de algunos cometidos, siendo el ejemplo paradigmático el de las entidades colaboradoras en la gestión urbanística⁶, sin perjuicio de otros supuestos como el de las «entidades de control de calidad de la edificación»⁷.

En este contexto, el fundamento comúnmente utilizado por el legislador para apelar a esta fórmula ha sido la inexistencia de medios propios especializados para

3 *Vid.*, entre otras publicaciones, 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], págs. 253-254; o 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], pág. 44.

4 El artículo 17 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, dota de rango legal al régimen de las denominadas «entidades de acreditación» con la misión de «verificar en el ámbito estatal el cumplimiento de las condiciones y requisitos técnicos exigidos para el funcionamiento de los organismos de control» en materia de seguridad industrial. Anteriormente, otras normas de carácter reglamentario ya habían regulado la intervención de las entidades colaboradoras en la seguridad industrial (*vid.* Real decreto 735/1979, de 20 de febrero, donde se fijan las normas generales que deben cumplir las entidades colaboradoras; Real decreto 2584/1981, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento general de las actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homologación; Real decreto 1614/1985, de 1 de agosto, por el que se ordenan las actividades de normalización y certificación; o el Real decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regulan las entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales).

5 A estos y otros sectores que en origen fueron objeto de la actividad de las entidades colaboradoras se ha referido de forma didáctica la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM) de 17 de febrero de 2011 (EDJ 2011/61256), en los siguientes términos: «El sistema de colaboración de entidades privadas en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación, inspección y control no es un sistema nuevo; como ejemplos recogidos en la legislación podemos citar:

Las entidades colaboradoras en materia de seguridad y calidad industrial. Artículo 17 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, y Real decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial.

Las entidades ambientales de control. Reglamento CEE 761/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001. En Cataluña la Ley 3/1998, de 27 de febrero, sobre la intervención integral de la Administración ambiental y Decreto 170/1999, de 29 de junio, que aprueba el Reglamento provisional regulador de las entidades ambientales de control.

Las entidades colaboradoras de la Administración hidráulica. Artículo 101.4.º del Texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, y artículo 255 del Reglamento del dominio público hidráulico, aprobado por Real decreto 849/1986, de 11 de abril, modificado por Real decreto 606/2003, de 23 de mayo.

Las entidades colaboradoras en la inspección de buques y embarcaciones de recreo. Artículo 86.5.º de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado; y reales decretos 1837/2000, de 10 de noviembre, y 90/2003, de 24 de enero.

Las entidades colaboradoras en materia de adopción internacional. Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección al menor, hoy derogada y sustituida por la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, sobre adopción internacional (...).

6 A ello se refiere 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, pág. 2, afirmando que «el venerable Real decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de gestión urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, ya contempla la regulación sustantiva de esta colaboración en los artículos 24 y ss.».

7 La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, contemplaba, ya en su redacción original (art. 14), las «entidades de control de calidad de la edificación» y los «laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación».

realizar comprobaciones técnicas complejas⁸. No obstante, lo cierto es que la participación de las entidades colaboradoras ha terminado por permear a otras áreas y procedimientos con un componente técnico menos acusado y con una mayor dimensión jurídico-administrativa, como ocurre con la tramitación y comprobación de licencias, declaraciones o comunicaciones en materia de actividades económicas o de naturaleza urbanística⁹.

Siguiendo a ANTELO MARTÍNEZ, la génesis de este tránsito la podemos encontrar en el mandato de simplificación administrativa previsto en el artículo 5.1 de la Directiva de Servicios¹⁰, trasladado al derecho administrativo interno a través de las correspondientes normas de transposición y adaptación surgidas a partir del año 2009¹¹. En este escenario, la sustitución generalizada de los procedimientos autorizatorios *ex ante* por las comunicaciones y declaraciones sujetas a comprobación posterior conllevó que algunos ayuntamientos y parlamentos autonómicos recurriesen a la figura de las entidades colaboradoras de certificación, verificación y control como actores coadyuvantes de este cambio de paradigma.

Una de las regulaciones pioneras y más expeditivas a estos efectos fue la aprobada por el Ayuntamiento de Madrid en el año 2009 a través de una ordenanza sobre gestión y control de licencias urbanísticas de actividades^{12,13}, mediante la cual se articulaba un procedimiento en el que el otorgamiento de la correspondiente licencia se

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

-
- 8 Un ejemplo de ello lo encontramos en la exposición de motivos del Real decreto 735/1979, de 20 de febrero, en la que se argumentaba: «La diversidad y complejidad de las tareas encomendadas al Ministerio de Industria y Energía en el campo de la aplicación y control de los reglamentos y normas para la seguridad de los establecimientos industriales y de su entorno, así como las relativas a la calidad de los productos industriales, en orden a la garantía y seguridad de su utilización, aconsejan ampliar paulatinamente el campo de actuación de organismos o entidades colaboradoras que, por su especialización y posibilidades técnicas y humanas, colaboren con la Administración en la expedición de certificados de calidad, homologación y verificación».
- 9 En este sentido, las licencias urbanísticas y de actividades son ejemplos clásicos de procedimientos administrativos de arraigada tradición en el derecho local, regulados ya en el Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de servicios de las corporaciones locales (*vid.* arts. 1 y 9).
- 10 ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración e simplificación administrativa en Galicia. *Revista Galega de Administración Pública - REGAP* [en línea], núm. 62, 2021. Disponible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/4859/7640> [consulta 05.05.2025], pág. 301; sostiene que «Al mandato de simplificación contenido en la Directiva de servicios, se orienta la regulación de las entidades de certificación de conformidad municipal y las entidades de colaboración, dentro del proceso de transición de “una Administración autorizadora a una Administración comprobadora”, que implica la norma comunitaria (...)».
- 11 Como sabemos, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de servicios), fue objeto de transposición al derecho estatal a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (ley paraguas), y de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (ley ómnibus). En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, esta tarea se llevó a cabo inicialmente a través de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, a la que siguieron otras normas sectoriales que fueron introduciendo ajustes *ratione materiae*, como es el caso de la LECEG.
- 12 *Cfr.* ordenanza por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en sesión ordinaria celebrada el día 29 de junio de 2009 (BOCAM de 6 de julio 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. y 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, pág. 478, afirma: «No cabe duda, esta novedosa regulación municipal es el punto de referencia de la expansión actual de la participación de entidades colaboradoras en la tramitación de licencias (...)».

condicionaba a la presentación por el interesado de un «certificado de conformidad» expedido por alguna entidad colaboradora acreditada¹⁴. No obstante, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM), en la muy comentada sentencia de 17 de febrero de 2011¹⁵, terminaría anulando gran parte del articulado de aquella; en suma, por carecer de la necesaria cobertura legal, así como por entender vulnerado el artículo 31.1 de la CE al imponer a los particulares la contratación de servicios privados sujetos a prestaciones patrimoniales obligatorias¹⁶. Con todo, mientras dicha ordenanza se encontraba *sub iudice*, la Comunidad de Madrid elevó a rango legal la regulación de las «entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación, inspección y control en el ámbito urbanístico»¹⁷, extendiendo así su capacidad de actuación a toda la autonomía, pero configurándolas como una opción voluntaria tanto para los ayuntamientos como para los promotores.

Un caso singular es el de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que dedicó un capítulo específico de su legislación general sobre procedimiento administrativo a las entidades colaboradoras¹⁸, habilitando así a las administraciones públicas catalanas para encomendar a aquellas «el ejercicio de funciones de inspección y control». Ello, a nuestro juicio, supuso una importante innovación, pues lo que hasta ahora se concebía como un recurso residual y excepcional para la ejecución de comprobaciones técnicas especializadas, pasa a considerarse una posibilidad más dentro de los mecanismos ordinarios de control administrativos¹⁹.

Siguiendo esta estela, muchas otras autonomías fueron desarrollando sus propias regulaciones en materia de colaboración público-privada para la verificación y el control urbanístico y de actividades, pudiendo afirmarse que hoy en día estamos ante un fenómeno generalizado en España, que parece haber tomado impulso en

14 Concretamente, la citada ordenanza establecía «que el titular de la actividad o la persona que designe como su representante se dirigirá a la entidad colaboradora de su elección debidamente autorizada (...)» (art. 38) y, «una vez obtenido el certificado de conformidad, el titular de la actividad o la persona que designe como su representante presentará la solicitud normalizada (...)» (art. 39), iniciándose entonces el procedimiento.

15 *Cfr.* STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011 (antes ya citada) que sería confirmada a la postre por la STS de 10 de diciembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:6067).

16 Sobre este particular, *vid.*, entre otros estudios, 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, págs. 123–129; o 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 línea], 1.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 06.05.2025] págs. 109–131.

17 La medida se llevó a cabo a través de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de medidas liberalizadoras y de apoyo a la empresa madrileña, regulando estas entidades en su DA2.ª. Actualmente, el régimen jurídico de la colaboración público-privada en el ámbito urbanístico se encuentra recogido en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid (arts. 164 y siguientes), tras las modificaciones introducidas por las leyes 11/2022, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, y 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.

18 *Cfr.* tit. VII, cap. II (arts. 91 a 100) de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.

19 Con todo, debe matizarse que el artículo 91 de la referida norma engloba dentro del concepto de entidades colaboradoras tanto las de naturaleza privada como pública, de modo que es cierto en este último caso que la problemática jurídica derivada de la externalización de funciones públicas a la que después nos referiremos sería menos acusada.

los últimos tiempos. Tal es el caso –sin ánimo de exhaustividad– de Andalucía²⁰, Baleares²¹, Canarias²², Cantabria²³, Comunidad Valenciana²⁴, Castilla-La Mancha²⁵, Castilla y León²⁶; o el de Galicia, que de seguido analizaremos.

2.2 Antecedentes de las ECCOM en la legislación gallega

2.2.1 La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

Puede afirmarse que, tras los casos madrileño y catalán comentados, el legislador gallego ha sido uno de los más precoces a la hora de introducir la colaboración público-privada en la verificación y control de los títulos habilitantes de actividades económicas. Remontándonos al año 2013, la LECEG dedicó sus artículos 47 a 50 a la regulación de las ECCOM, definidas entonces como «aquellas que, después de haber sido autorizadas por la Administración, teniendo capacidad plena de obrar y actuando bajo su responsabilidad, se constituyan con la finalidad de desarrollar en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia actuaciones de certificación, verificación, inspección y control de la conformidad de instalaciones, establecimientos y actividades con la normativa de aplicación en el ámbito municipal, y que dispongan de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para realizarlas (...)»²⁷.

20 Cfr. art. 9 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía –cuya redacción más reciente viene dada por el Decreto ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía– en el que se regulan las «entidades urbanísticas certificadoras».

21 Cfr. «entidades privadas de certificación urbanística» reguladas en el tít. VII, cap. III, arts. 158 y ss. de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears –a raíz de las modificaciones operadas por el Decreto ley 3/2024, de 24 de mayo, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears–.

22 Cfr. Decreto ley 3/2025, de 21 de abril, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso de la construcción de viviendas, que regula las denominadas «entidades urbanísticas de colaboración».

23 Cfr. «Entidades colaboradoras de certificación», cuyo régimen se contiene en el cap. VI de la reciente Ley 2/2025, de 2 de abril, de simplificación administrativa de Cantabria.

24 La Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana (hoy derogada), introdujo en la legislación urbanística valenciana la figura de las «entidades colaboradoras de la administración» (DA9.^a). Actualmente el régimen de las ahora denominadas «entidades colaboradoras de la Administración en la verificación y control de las actuaciones urbanísticas (ECUV)» se contiene en la DA4.^a del vigente Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje; así como en el Decreto 62/2020, de 15 de mayo, del Consell, de regulación de las entidades colaboradoras de la Administración municipal en la verificación de las actuaciones urbanísticas y de creación de su registro.

25 Cfr. tít. VIII del Decreto legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística –en su redacción dada por la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de medidas administrativas y de creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha–, donde se regulan las «entidades colaboradoras de la Administración en materia urbanística». *Vid.* también tít. IV de la reciente Ley 4/2025, de 11 de julio, de simplificación, agilización y digitalización administrativa, en la que se regulan las «entidades colaboradoras de la Administración regional».

26 Cfr. DA12.^a de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León –en su redacción dada por la Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativas– reguladora de las «entidades certificadoras».

27 Cfr. art. 47.1 LECEG, en su redacción originaria, hoy modificada por la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

Entre los principales elementos de aquel régimen, podemos destacar la indefinición de la naturaleza pública o privada de estas entidades²⁸; su sometimiento a un mecanismo de autorización y registro por parte de la Administración autonómica²⁹; la voluntariedad de su contratación por los interesados en el *iter* procedimental de los títulos habilitantes³⁰, así como el carácter no vinculante para la Administración de los documentos por ellas expedidos³¹. A ello se añadían una serie de cautelas, de modo que el funcionamiento de las ECCOM se somete a los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia; se determina que el personal a su servicio desarrollará sus funciones con independencia y sujeto a un régimen de incompatibilidad; y se les impone la obligación de suscribir un seguro de responsabilidad civil en la cuantía fijada reglamentariamente.

Por otro lado, inicialmente el ámbito objetivo de las ECCOM se limitó a las actividades de naturaleza «económica, empresarial, profesional, industrial o comercial»³² –entre las que se pueden entender incluidos los espectáculos públicos y actividades recreativas–³³, pero con exclusión de los títulos habilitantes urbanísticos.

Finalmente, en cuanto a su alcance territorial, es conveniente matizar que, aunque el tenor literal del artículo 47.1 de la LECEG parecía haber limitado la actividad de las ECCOM a la Comunidad Autónoma de Galicia, por vía interpretativa se abrió la puerta a su intervención en todo el territorio nacional³⁴.

2.2.2 El Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el RIAE

Tras casi tres años desde la entrada en vigor de la LECEG, el Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos (RIAE), se encargó de

28 Nada se dice en el texto de la LECEG acerca de la naturaleza jurídica de las ECCOM, lo que, en nuestra opinión, dejaría la puerta abierta a cualquier posibilidad de personificación pública o privada.

29 *Cfr.* art. 48 LECEG.

30 A estos efectos, MARNOTES GONZÁLEZ, A.: La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia..., *op. cit.*, pág. 265, sostiene que «su actividad no es obligatoria para el particular. Los particulares interesados podrán contratar o no los servicios de las ECCOM, pero, si lo hacen, se produce la importante consecuencia del desplazamiento de la responsabilidad a la entidad. De esa forma, se equilibra de alguna manera la inicial pérdida de seguridad jurídica que, en aras de la simplificación y la celeridad, se produce al sustituir la licencia con la comunicación previa».

31 Así, el art. 49.2 de la LECEG establecía en su redacción original que estos documentos «podrán ser asumidos por la Administración pública competente», a lo que se añade la salvedad prevista en el art. 47.2 de que «sus funciones no sustituirán las potestades de comprobación, inspección o cualquier otra de la Administración».

32 *Cfr.* art. 49.1 LECEG.

33 En este sentido, ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia..., *op. cit.*, pág. 303, afirma que «las ECCOM van a actuar en dos ámbitos acotados: uno primero, coincidente con las tradicionalmente llamadas "licencias de actividad" (...), y un segundo ámbito, determinado por los espectáculos públicos y actividades recreativas».

34 *Vid.* apartado 1.º a) de la Resolución de 7 de julio de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia (BOE núm. 179 de 24 de julio de 2014).

concretar muchos de los aspectos del régimen jurídico de las ECCOM que la ley había dejado a expensas de su desarrollo reglamentario³⁵, dedicando a ello su título IV³⁶.

Entre los principales aspectos de este marco normativo, podemos destacar la ampliación del ámbito de actuación de las ECCOM a todo el territorio nacional, así como previsión de que entidades certificadoras establecidas en otras autonomías pudieran actuar en Galicia de acuerdo con la legislación sobre unidad de mercado³⁷. Por otro lado, el RIAE desarrollaba los requisitos de las ECCOM y su régimen de inicio de actividad, creándose a tal efecto el Registro de Entidades de Certificación de Conformidad Municipal de la Comunidad Autónoma de Galicia (RECCOMG)³⁸. No se clarificó, sin embargo, la naturaleza jurídica de estas entidades, de modo que, en lo que se refiere a su personalidad jurídica y capacidad de obrar, habría que estar a los dispuesto en «las normas del ordenamiento jurídico que les resulten de aplicación»³⁹.

Por lo que se refiere al funcionamiento de las ECCOM, el RIAE establecía una clasificación tripartita de sus funciones que se concretaban en: a) «certificación de conformidad» en la tramitación de títulos habilitantes; b) «colaboración con la Administración municipal» en la comprobación e inspección de instalaciones, establecimientos, actividades y obras; y c) «control periódico de conformidad» mediante visitas de comprobación de instalaciones, actividades, establecimientos, construcciones o edificaciones⁴⁰.

Pero lo más relevante a los efectos que aquí se analizan es que parece observarse en el texto del RIAE la preparación del terreno para la ulterior intervención de las ECCOM en el sector urbanístico, con numerosas referencias en su texto a conceptos como «obras», «construcciones» o «edificaciones»⁴¹. Con todo, a nuestro juicio, tal previsión podría haber excedido los límites de la colaboración legislativa, al tratar de ampliarse el ámbito objetivo de actuación de aquellas a materias no comprendidas en la LECEG, aunque ciertamente vinculadas⁴². En este sentido, el Consello Consultivo de Galicia, en su Dictamen 282/2016, de 14 de septiembre, ya había

35 La DF6ª de la LECEG encomendó al Consello de la Xunta aprobar en el plazo de 6 meses «un reglamento único que establezca el régimen jurídico y el procedimiento de intervención administrativa de las actividades» objeto de la ley.

36 Para más información sobre el régimen de las ECCOM en el RIAE, *vid.* ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia..., *op. cit.*, epígrafe 2.3; o NOVOA JUIZ, FJ: 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].

37 *Cfr.* art. 36 RIAE. Con ello se dotaba de carácter normativo a la interpretación contenida en el apartado 1.º a) del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación antes referido.

38 Sobre los requisitos y régimen de inicio de actividad, *vid.* capítulo II «Requisitos, comunicación previa y registro» del título IV del RIAE (arts. 40 a 46).

39 *Cfr.* art. 40.1 RIAE.

40 Sobre el régimen de funcionamiento y el desarrollo de las funciones de las ECCOM en el RIAE, *vid.* capítulo III «régimen de funcionamiento» del título IV.

41 En relación con las funciones de certificación de conformidad previstas en el artículo 51 del RIAE se establecía que las ECCOM «declararán, en su caso, la conformidad de la instalación, establecimiento, actividad u obra con la normativa aplicable en el ámbito municipal». Asimismo, respecto de las funciones de control periódico de conformidad, el artículo 62 del RIAE preveía que las ECCOM realizarán «visitas de comprobación a las instalaciones, actividades, establecimientos, construcciones o edificaciones».

42 Tal sería el caso de las obras destinadas al desarrollo de actividades económicas al que se refiere el artículo 13 del RIAE.

manifestado objeciones de legalidad a la redacción del artículo 39 del RIAE en proyecto, por incluir referencias generales a obras y edificaciones sin expresa vinculación con el desarrollo de actividades económicas⁴³. No obstante, dichas objeciones fueron emendadas en el texto del precepto aprobado y publicado, aunque, como decimos, otras referencias generales a obras y edificaciones subsistieron en otros artículos de la norma reglamentaria.

2.2.3 La extensión competencial de las ECCOM al ámbito urbanístico

De acuerdo con ANTELO MARTÍNEZ, la ampliación competencial de las ECCOM al ámbito urbanístico en la Comunidad Autónoma de Galicia se produce con la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia (LSAG)⁴⁴, si bien es cierto que esta expansión funcional no fue absoluta, sino que se circunscribió a las iniciativas empresariales o a las actuaciones urbanísticas de desarrollo de suelo empresarial o residencial. A estos efectos, el artículo 54 de la LSAG determinaba que las solicitudes de licencia y las comunicaciones relacionadas con las referidas materias podrían presentarse acompañadas de una certificación de conformidad a la legalidad urbanística y al planeamiento aplicable expedida por una ECCOM. En tal caso, los informes técnicos y jurídicos propios del procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas pasarían a considerarse facultativos y no preceptivos, de modo que el órgano municipal competente podría otorgar la licencia asumiendo directamente la certificación de conformidad, con la consiguiente reducción de los plazos de resolución a un mes con carácter general, o a 15 días naturales para determinadas obras y proyectos⁴⁵. Si se tratase de comuni-

43 En particular, el Consello Consultivo de Galicia había advertido:

«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)].

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” 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 reglamentaria, estase a outorgar ás Eccom unhas funcións que non teñen fundamentación legal».

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 reglamentaria, 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.*, pág. 310.

45 Cfr. art. 55 LSAG, en el que se relacionaban las tipologías de proyectos y obras sujetos a este reducido plazo de tramitación, referidos a ciertas iniciativas empresariales, energías renovables o al ámbito de la hostelería y el turismo.

caciones urbanísticas, la presentación del certificado de la ECCOM permitía el inicio inmediato de las actuaciones comunicadas.

El siguiente hito en este proceso de ampliación funcional vino dado por la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que, en lo que aquí interesa, modificó la LSG incorporando a su texto un nuevo artículo 14.6.bis con el siguiente tenor literal:

1. Las solicitudes de licencia y las comunicaciones que tengan por objeto actos de edificación o de uso del suelo o del subsuelo podrán presentarse acompañadas de una certificación de conformidad con la legalidad urbanística y el planeamiento aplicable, emitida por una entidad de certificación de conformidad municipal de las previstas en el capítulo IV del título III de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, o norma que la sustituya.
2. A las solicitudes de licencia que se refieran a la ejecución de obras o instalaciones deberá acompañarse el proyecto básico redactado por personal técnico competente, en la forma y con el contenido determinados en esta ley y el resto de la normativa aplicable.
3. Cuando una solicitud de licencia urbanística se presente acompañada de una certificación de conformidad en los términos establecidos por este artículo, los informes técnicos y jurídicos municipales sobre la conformidad de la solicitud con la legalidad urbanística previstos por el artículo 14.3.2 serán facultativos y no preceptivos.
4. El plazo de resolución del procedimiento será de un mes, contado desde la presentación de la solicitud con la documentación completa, incluida la certificación de conformidad, en el registro del ayuntamiento.
5. El órgano municipal competente podrá otorgar la licencia asumiendo la certificación de conformidad con la legalidad urbanística y el planeamiento aplicable de la entidad de certificación de conformidad municipal que acredite expresamente que el proyecto ha sido sometido a esa verificación.
6. La presentación de una comunicación urbanística acompañada de la documentación exigida en esta ley y en el resto de la normativa aplicable, y de una certificación de conformidad en los términos establecidos en el presente artículo, habilitará, con efectos inmediatos desde su presentación en el registro del ayuntamiento para la realización del acto de uso del suelo o del subsuelo que constituya su objeto, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del ayuntamiento respectivo.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

7. Las entidades de certificación de conformidad municipal serán las únicas responsables frente al ayuntamiento del contenido de las certificaciones emitidas y su actuación sustituye a la responsabilidad de las demás personas interesadas».

De la lectura del precepto, se observa que el esquema seguido es sustancialmente análogo al del artículo 54 de la LSAG, tanto en lo que se refiere a la eficacia de los certificados de conformidad en el procedimiento como a los plazos de resolución⁴⁶ o al régimen de responsabilidades de las ECCOM. Se produce así una traslación de la regulación contenida en la norma especial sobre iniciativas empresariales al procedimiento general de tramitación de títulos habilitantes urbanísticos⁴⁷. Con ello se culmina el camino iniciado por el legislador gallego en el año 2013, de modo que, tras esta modificación de la LSG, la participación de las ECCOM en la tramitación de licencias y comunicaciones urbanísticas pasó a admitirse ya de una forma generalizada y abstracta, pero manteniendo su carácter voluntario para el interesado y no vinculante para la Administración municipal.

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

Como viene siendo habitual en los últimos años, la aprobación de los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma suele llevar aparejada la modificación de la legislación urbanística gallega, costumbre de cuestionable técnica jurídica⁴⁸, que para el ejercicio 2025 se materializó a través de la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. En lo que aquí interesa, la L5/2024 afectó, por un lado, a la LECEG, reformando algunos aspectos del régimen general de las ECCOM, y, por otro, al artículo 146.bis de la LSG, dando una nueva vuelta de tuerca a la participación de estas en la verificación técnica y jurídica de licencias y comunicaciones urbanísticas. Pocos meses después, se publicaría en el *Diario Oficial de Galicia*⁴⁹ el Decreto 60/2025, de 21 de julio, por el que se regulan las entidades de

46 Excepción hecha de la reducción a 15 días para determinados proyectos.

47 Téngase en cuenta que la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, que introduce el artículo 146.bis en la LSG deroga simultáneamente el artículo 54 de la LSAG (*vid.* art. 18. tres).

48 En este sentido, GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M.: en «Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes ómnibus», Teoría y realidad constitucional [en línea] núm. 22, 2008. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2776611> [consulta 10.10.2025], pág. 565, afirma: «La práctica de las leyes de acompañamiento y la utilización abusiva y sistemática de las leyes de objeto diverso (especialmente en materia económico-financiera) resulta en cualquier caso altamente reprochable desde un punto de vista de técnica jurídica y, en consecuencia, recomendable tanto al Gobierno como a las Cámaras un ejercicio de auto-restricción para acabar con esta práctica. Por ello, resulta necesario insistir en que lo importante no es que la ley sea la LPGE, o la de acompañamiento, sino intentar poner freno en el futuro a este tipo de iniciativas consistentes en aprobar macroleyes convertidas en auténticos cajones de sastre, en las que frecuentemente se limitan a responder a las demandas de los distintos socios políticos, o de los *lobbies* económicos sin permitir un adecuado debate parlamentario.»

49 *Cfr.* DOG núm. 142 de 28 de julio de 2025.

certificación de conformidad municipal en la Comunidad Autónoma de Galicia y su registro (D60/2025), dotándose así a estas entidades de un nuevo reglamento acorde con las reformas legales citadas.

3.1 La modificación de los artículos 55 y siguientes de la LECEG

La L5/2024 introduce modificaciones en casi la totalidad de los preceptos de la LECEG dedicados a las ECCOM, así como en algunos aspectos de sus infracciones y sanciones⁵⁰. No obstante, no podemos hablar ni mucho menos de una ruptura sustancial con el esquema anterior, sino más bien de meras adecuaciones normativas puntuales.

La motivación declarada de estas reformas radica principalmente en razones organizativas⁵¹, de modo que las competencias sobre autorización, registro e inspección de las ECCOM, así como la disciplina de estas, se trasladan de la consejería competente en materia de seguridad industrial a la competente en materia de urbanismo. En este sentido, se modifican los artículos 48.1, 50 y 57.2 de la LECEG, a los únicos efectos de materializar tal desplazamiento competencial. Como decimos, no apreciamos mayor relevancia jurídica en estos cambios, sin perjuicio de que ello pueda ser indicativo de un mayor peso de la dimensión urbanística de las ECCOM frente a otras vertientes más técnicas de su actividad colaboradora.

Tiene, a nuestro juicio, mayor significación la revisión del artículo 47 de la LECEG, por diferentes motivos. En primer lugar, en su apartado 1 se amplía el ámbito objetivo de la actividad verificadora e inspectora de las ECCOM a las obras, que se suman por lo tanto a las actividades, establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas hasta la fecha previstos. Así mismo, se añade en el precepto la aclaración de que las funciones de las ECCOM se extienden «tanto a la fase previa al otorgamiento o a la eficacia de los títulos habilitantes como, posteriormente, al ámbito de la ejecución de la obra o el funcionamiento de la actividad». De tal forma, se dota de plena cobertura legal a la intervención de las ECCOM en el ámbito urbanístico. En cuanto al apartado 2 del precepto, se aclara que las ECCOM no tienen carácter de autoridad, lo cual va de suyo, pues de lo contrario la norma contravendría frontalmente la legislación básica sobre régimen jurídico del sector público y empleo público. Quizás, si leemos entre líneas, la introducción de este matiz, más que clarificar, parece tratar de salvaguardar por la vía nominal los nuevos cometidos de las ECCOM frente a las dudas planteadas por la doctrina científica y la jurisprudencia sobre los límites a la externalización de funciones públicas, a los que después nos referiremos.

Por otra parte, la L5/2024 añade un nuevo apartado 4 al artículo 47 citado, en virtud del cual se asimilan los efectos de los certificados de conformidad en la tramitación

50 Concretamente, se modifican los artículos 47.1, 2 y 4; 48; 49.2 y 50 integrados en el capítulo IV dedicado al régimen general de las ECCOM, así como los artículos 52.7, 8, 9 y 10; 53.12; 55.3; 56.3; 57.2 y 58.3, que afectan a aspectos puntuales del régimen de infracciones y sanciones. También se modifica la DT3.ª relativa a los procedimientos en curso.

51 Así, en la exposición de motivos de la L5/2024 consta: «(...) la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, también se modifica con la finalidad principal de atribuir a la consejería competente en materia de urbanismo las funciones relativas a la autorización y registro de las entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM), así como la competencia sancionadora».

de comunicaciones y declaraciones sujetas al ámbito de la LECEG a los previstos en el artículo 146.bis de la LSG.

En cuanto a las modificaciones en el régimen sancionador de las ECCOM, podemos destacar la tipificación de nuevas infracciones muy graves⁵², la introducción de matices en la responsabilidad de aquellas⁵³ o la atribución de las competencias sancionadoras a la consejería competente en materia de urbanismo en los términos antes comentados. En conexión con lo anterior, del análisis de la tipificación de estas nuevas infracciones se pone de relieve un dato importante que podría pasar desapercibido, y es que la inscripción en el RECCOMG parece adquirir una mayor trascendencia, con efectos que podríamos calificar de constitutivos. Es indicativo de ello que ahora se sancione la realización de actuaciones y funciones propias de las entidades de certificación sin estar inscritas en el citado registro, o para las que no estén habilitadas por la inscripción⁵⁴, mientras que anteriormente lo punible era la carencia de autorización. Del mismo modo, según la nueva redacción del artículo 146.bis de la LSG, para la válida actuación de las ECCOM se exige tanto la acreditación como la inscripción registral.

Finalmente, se observa en todas estas reformas lo que parece una tendencia general hacia una mayor delegación reglamentaria, tal y como se desprende de la nueva redacción de los artículos 47, 48 y 49 de la LECEG.

3.2 La nueva redacción del artículo 146.bis de la LSG

Con la finalidad de reforzar la simplificación y agilización de trámites, así como de acortar los plazos procedimentales⁵⁵, la L5/2024 ha introducido importantes novedades en el artículo 146.bis de la LSG dedicado a las «solicitudes de licencia y comunicaciones presentadas con certificación de conformidad».

En primer término, el precepto parte de la premisa de que las solicitudes de licencia y las comunicaciones que tengan por objeto actos de edificación o de uso del suelo o del subsuelo podrán presentarse acompañadas de una certificación de conformidad con la legalidad urbanística y el planeamiento aplicable expedida por una ECCOM, lo que se mantiene en los mismos términos que los hasta ahora vigentes.

Por lo que se refiere a las solicitudes de licencias urbanísticas, se produce un gran salto cualitativo en la eficacia de las certificaciones de las ECCOM que las acompañen, de modo que tales certificaciones se equiparan ahora a los informes técnicos y

52 Entre ellas, la realización de funciones propias de estas entidades sin la preceptiva inscripción en el registro autonómico (art. 52.7 LECEG) o sin la habilitación necesaria (art. 52.8 LECEG); la expedición de documentos que no se ajusten a la realidad de los hechos comprobados (art. 52.9 LECEG) o la actividad de personal no habilitado o cualificado (art. 52.10 LECEG).

53 En la nueva redacción del apartado 3 del artículo 55, se excluye la responsabilidad de la ECCOM en la comisión de infracciones cuando aquellas no le sean imputables a título de culpa, por ejemplo, por mediar culpa o dolo exclusivos por parte de una persona que actúe por cuenta de aquella.

54 *Cfr.* art. 52, apartados 7 y 8, LECEG.

55 *Cfr.* apartado II, de la exposición de motivos L5/2024.

jurídicos municipales. Pero no sólo esto, sino que aquellas van a sustituir a estos a todos los efectos⁵⁶.

El segundo hecho relevante es que parece pretender atribuirse una suerte de carácter vinculante para el órgano competente para resolver al certificado de conformidad favorable que se adjunte a una solicitud de licencia urbanística, lo que se deduciría de la sustitución del modal por el imperativo (podrá otorgar vs. otorgará) en la nueva redacción del apartado 4 del precepto, en su primer párrafo⁵⁷. Con todo, se establece la excepción de que, si dentro del plazo de un mes para la resolución del procedimiento «le consta al órgano municipal la inadecuación de la certificación a la realidad examinada o a la legalidad vigente», podrá denegarse la licencia⁵⁸. Ello, no obstante, parece una posibilidad bastante remota, dado que, como hemos visto, la certificación de conformidad ahora sustituye a los informes municipales, que son los que presumiblemente podrían poner de relieve posibles irregularidades, a lo que se une el breve plazo resolutorio.

La reforma del artículo 146.bis de la LSG se cierra con la adición de un nuevo apartado 7 en el que se incluye la denominada por la doctrina «cláusula de salida»⁵⁹, y cuyo fundamento apunta al principio de autonomía local. Así, «los ayuntamientos, mediante ordenanza, podrán excluir expresamente la intervención de las ECCOM tanto en la tramitación de los títulos habilitantes municipales de naturaleza urbanística como en la verificación, la inspección y el control de la normativa aplicable en cada caso». Tal exclusión podrá ser total, o parcial para actuaciones o ámbitos territoriales concretos. No obstante, si, presentada una solicitud de licencia urbanística en un ámbito territorial o materialmente excluido, hubiera vencido el plazo para dictar y notificar la correspondiente resolución, el interesado podrá presentar un certificado de conformidad con los efectos antes expuestos.

Por último, en lo que se refiere a las comunicaciones urbanísticas acompañadas de certificados de conformidad, no se producen variaciones en el precepto, de modo que su aportación «habilitará, con efectos inmediatos desde su presentación en el registro del ayuntamiento, para la realización del acto de uso del suelo o del subsuelo que constituya su objeto»⁶⁰.

56 Concretamente, la nueva redacción del apartado 2 del art. 146.bis LSG dispone: «Cuando una solicitud de licencia urbanística se presente acompañada de una certificación de conformidad en los términos establecidos por este artículo, dicha certificación tendrá la misma validez y efectos que los informes técnicos y jurídicos municipales, que se entenderán sustituidos por dicha certificación».

57 El tenor literal del apartado del precepto es el siguiente: «El órgano municipal competente otorgará la licencia asumiendo la certificación de conformidad con la legalidad urbanística y el planeamiento aplicable de la entidad de certificación de conformidad municipal que acredite expresamente que el proyecto fue sometido a esa verificación favorable».

58 *Cfr.* art. 146.bis.4, párrafo 2.º LSG.

59 Este término es 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.*, pág. 9; al analizar una cláusula similar establecida en la DA4.ª del valenciano Decreto 62/2020, de 15 de mayo, del Consell, de regulación de las entidades colaboradoras de la Administración municipal en la verificación de las actuaciones urbanísticas y de creación de su registro del Consejo.

60 *Cfr.* art. 146.bis.5 LSG.

3.3 El Decreto 60/2025, de 21 de julio, por el que se regulan las entidades de certificación de conformidad municipal en la Comunidad Autónoma de Galicia y su registro

3.3.1 Aspectos generales de la configuración jurídica de las ECCOM en el D60/2025

Habida cuenta de que el objeto de este estudio se centra en la participación de las ECCOM en la tramitación de títulos habilitantes urbanísticos, nos limitaremos aquí a referir a modo de contexto unas breves pinceladas acerca de las cuestiones generales que, a nuestro juicio, mayor interés suscitan en esta nueva norma, para después analizar con mayor detalle las funciones de certificación de conformidad.

El D60/2025 establece una regulación integral para las ECCOM en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, mediante una norma única que deroga los preceptos del RIAE que hasta ahora las regulaban⁶¹. La principal razón de ser de este reglamento se halla en la necesidad de adaptar el régimen de las ECCOM a las reformas legales antes referidas, sin perjuicio de otras cuestiones de oportunidad como el fomento de su mejor conocimiento por la ciudadanía o la tan aludida simplificación administrativa⁶².

El reglamento se estructura en cinco capítulos dedicados respectivamente a definir el objeto y el ámbito de aplicación de la norma (cap. I); a determinar los aspectos configuradores del régimen jurídico de las ECCOM (cap. II); a regular el RECCOMG (cap. III); al régimen de funcionamiento de dichas entidades (cap. IV); y, finalmente, a desarrollar sus obligaciones y formas de control (cap. V).

Por lo que se refiere a los elementos nucleares del régimen jurídico de las ECCOM, observamos que el D60/2025 no introduce grandes innovaciones respecto a lo previsto en la LECEG tras su modificación por la L5/2024, asumiendo, en esencia, el mismo concepto, funciones y principios de actuación⁶³. Quizás lo más destacable sea que el reglamento prevé la posibilidad de que los colegios profesionales se constituyan como ECCOM para ejercer las funciones propias de estas, cumpliendo los requisitos comúnmente exigibles para ello. La norma no precisa qué organizaciones colegiales

61 A tal efecto, la DD única del D60/2025 deroga expresamente los artículos 35 a 66 del RIAE, a excepción del art. 45 que se mantiene en vigor hasta que finalicen los plazos transitorios previstos en la DT única del primero.

62 En este sentido, la exposición de motivos del D60/2025 (apartado I) señala: «La experiencia acumulada durante estos años demostró que la intervención de las entidades de certificación de conformidad municipal permitió simplificar los procedimientos administrativos y optimizar el uso de los recursos públicos, muchas veces limitados, dotando, de este modo, a la Administración de mecanismos de respuesta más inmediata y flexible, adaptables, en cada momento, a las necesidades de verificación, inspección y control. (...) Es necesario, por lo tanto, desarrollar el nuevo marco legal mediante una regulación única, integral y pormenorizada del régimen jurídico de las entidades de certificación de conformidad municipal y de su registro, facilitando, así, su accesibilidad por toda la ciudadanía y las administraciones públicas, siempre dentro del marco de la legislación estatal y autonómica y garantizando la seguridad jurídica y el principio de autonomía local. En definitiva, este decreto constituye una oportunidad de mejorar, definir y avanzar en un desarrollo normativo completo de las citadas entidades, tanto en el ámbito de las actuaciones urbanísticas como en la implantación de actividades y apertura de establecimientos. Al mismo tiempo, contribuye a su conocimiento por parte de la ciudadanía, al acceso a sus servicios y a la transparencia de su actuación».

63 *Cfr.* arts. 4 a 6 D60/2025.

podrían asumir este cometido, aunque lo más lógico será entender que la referencia debiera dirigirse a aquellas que agrupen a las titulaciones citadas en el artículo 7.2.c)⁶⁴. Otra de las diferencias más notables con la regulación anterior la encontramos en su ámbito de aplicación, que ahora rige exclusivamente para «las ECCOM que ejerzan sus funciones en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia»⁶⁵. No obstante, no se aclara expresamente –como hacía el RIAE– si las entidades acreditadas en otras autonomías pueden actuar válidamente nuestra comunidad sin habilitación para ello y viceversa. Con todo, del análisis sistemático de la norma, así como de su tramitación administrativa, parece inferirse que ahora debemos entender excluida esta posibilidad⁶⁶.

Por otro lado, el D60/2025 desarrolla de forma pormenorizada los requisitos para la válida actuación de las ECCOM en lo que se refiere a su acreditación, garantías económicas exigibles y recursos humanos⁶⁷, sin cambios sustanciales respecto del RIAE⁶⁸. Acaso, lo más destacable es que la inscripción en el RECCOMG se configura ahora como un auténtico requisito para el ejercicio de la actividad⁶⁹, con los efectos propios de una autorización administrativa⁷⁰. En conexión con esto, el nuevo reglamento regula el RECCOMG de una forma mucho más prolija y detallada, tanto en lo

64 Esto es, derecho, arquitectura o ingeniería. No obstante, la Secretaría Xeral de Vivenda e Urbanismo, en el informe a las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública del proyecto del 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 Nótese que el proyecto de reglamento expuesto al público, en su artículo 3.2, contemplaba la válida actuación en territorio gallego de entidades colaboradoras acreditadas en otras autonomías; no obstante, dicho apartado fue suprimido del texto aprobado y publicado en el DOG. Sobre esta cuestión, en el Dictamen 268/2025 del Consello Consultivo de Galicia, sobre el citado proyecto normativo, se recomendaba: «*(...) 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 de 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 ser máis laxas á hora de establecer os requisitos para acadar a habilitación ou acreditación administrativa para o efecto. (...) Velai 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, el importe del seguro de responsabilidad patrimonial exigible se eleva de 1.000.000 € a 2.000.000 €; y se regulan con mayor detalle los requisitos relativos al personal mínimo con el que deberá contar la ECCOM (al menos un jurista, y dos personas arquitectas o ingenieras, debiendo designarse un responsable técnico titulado en arquitectura).

69 A estos efectos, el art. 7.1 del D60/2025 establece que «Las ECCOM, para ejercer su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, deberán estar inscritas en el Registro de Entidades de Certificación de Conformidad Municipal de la Comunidad Autónoma de Galicia». En la misma línea, el artículo 21 del reglamento añade que «La inscripción en el Registro de Entidades de Certificación de Conformidad Municipal de la Comunidad Autónoma de Galicia habilitará a la ECCOM para ejercer sus funciones desde la fecha en la que aquélla se produzca».

70 En este sentido, en el Dictamen 168/2025 del *Consello Consultivo de Galicia* sobre el proyecto de la norma se advertía: «*(...) 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 esixirse 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 LCEG, de acordo co disposto no artigo 17.1 da Lei 20/2013, do 9 de decembro.*»

que se refiere a su naturaleza y contenido sustantivo como en cuanto al procedimiento administrativo de inscripción⁷¹.

En cuanto al régimen de funcionamiento de las ECCOM, el D60/2025 continúa estructurando sus funciones en tres ámbitos diferenciados, a saber:

- a) Certificación de la conformidad con la normativa aplicable en el ámbito municipal de las obras, edificaciones, instalaciones, establecimientos y actividades en la fase previa al otorgamiento o a la eficacia de los títulos habilitantes municipales.
- b) Colaboración con la Administración municipal en el ejercicio de las competencias de comprobación de obras, edificaciones, instalaciones, establecimientos y actividades.
- c) Colaboración en el control periódico de la conformidad de las obras, edificaciones, instalaciones, establecimientos y actividades con la normativa aplicable en el ámbito municipal.

Mención especial requiere el régimen de obligaciones y control de las ECCOM previsto en el capítulo V, en el que se definen las relaciones jurídicas entre estas y los ayuntamientos con los que colaboren, así como con la Administración de la Comunidad Autónoma. En lo que aquí interesa, destacamos las referencias a la objetividad, integridad, imparcialidad, independencia y confidencialidad con que las ECCOM deben desarrollar sus funciones⁷², puesto que podemos vislumbrar cierta inspiración en el código de conducta de los empleados públicos⁷³. En el mismo sentido, el artículo 48 de la norma determina un régimen de incompatibilidades tasado, en el que también se aprecian similitudes con las causas de abstención y recusación aplicables a las autoridades y funcionarios⁷⁴. No obstante, por mucho que se establezcan estas cautelas, consideramos que no puede hablarse de situaciones equiparables, al no estar sujeto el personal de las ECCOM a las garantías inherentes a la inamovilidad y al régimen disciplinario y penal reforzado propio de los funcionarios de carrera.

Finalmente, en lo que se refiere a la supervisión, control y sanción de estas entidades colaboradoras, el grueso de las competencias en la materia se atribuye a la Administración autonómica, sin perjuicio de la participación, en menor medida, de la Administración local⁷⁵.

71 *Vid.* cap. III D60/2025.

72 *Cfr.* art. 44 D60/2025.

73 En este sentido, el artículo 52 del TREBEP establece: «Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de conducta de los empleados públicos (...)».

74 *Vid.* arts. 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

75 *Vid.* arts. 49 (control e inspección), art. 50 (reclamaciones) y art. 51 (régimen sancionador).

3.3.2 La función de certificación de conformidad con la normativa municipal en materia urbanística

El D60/2025 dedica la sección 2.^a de su capítulo IV a desarrollar el ejercicio de las funciones de certificación de conformidad que los artículos 47 de la LECEG y 14.6.bis de la LSG encomiendan a las ECCOM. Dicha función se define como la que «tiene por objeto verificar la conformidad con la normativa aplicable en el ámbito municipal de las obras, edificaciones, instalaciones, establecimientos y actividades que vayan a ser objeto de comunicación previa, declaración responsable o de solicitud de licencia ante la Administración municipal»⁷⁶, comprendiendo las siguientes actuaciones:

- A) La verificación de la integridad documental, suficiencia e idoneidad de proyectos y documentación técnica (incluidas autorizaciones sectoriales).
- B) Comprobación de que los proyectos y la documentación técnica se ajustan al ordenamiento urbanístico vigente y de que reúnen las condiciones exigibles de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad.

A estos efectos, el artículo 31 establece de forma detallada el contenido mínimo del documento denominado «certificación de conformidad», que, además de los datos identificativos de promotores, obras, planeamiento aplicable, etc., deberá contener un pronunciamiento acerca de la adecuación del proyecto en cuestión al ordenamiento urbanístico⁷⁷. Dichas certificaciones deberán ser suscritas por el personal técnico y, en su caso, jurídico adscrito a la entidad, además de por el máximo responsable de esta⁷⁸. Vemos, pues, que se trata de un control integral, formal y sustantivo, que comprende todos los aspectos determinados por la normativa urbanística⁷⁹, incluida la verificación de la constancia de las autorizaciones sectoriales exigibles.

⁷⁶ Cfr. art. 30.1 D60/2025.

⁷⁷ Concretamente, el citado precepto establece:

- «1. La certificación de conformidad es el documento emitido por una ECCOM en el ejercicio de su función de certificación de conformidad y tendrá el siguiente contenido mínimo:
- a) Datos identificativos de la persona promotora de la actuación.
 - b) Descripción suficiente de la obra, edificación, instalación, establecimiento o actividad que constituye su objeto.
 - c) Identificación de la comunicación previa, declaración responsable o del expediente de solicitud de licencia en el que se integra, en su caso.
 - d) Indicación de la normativa y del planeamiento urbanístico aplicable.
 - e) Verificación, en su caso, de la existencia de las autorizaciones o informes sectoriales preceptivos, de su carácter favorable, y del cumplimiento de sus eventuales condicionamientos.
 - f) Adecuación del proyecto y de la documentación técnica al ordenamiento urbanístico vigente conforme a los criterios establecidos en el artículo 349 del Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, de suelo de Galicia, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre.
2. Cuando las actuaciones exijan licencia urbanística y licencia de actividad, la certificación de conformidad municipal que se acompañe deberá verificar expresamente ambas actuaciones.
3. En el supuesto de actuaciones sujetas a licencia urbanística, la certificación de conformidad deberá incluir los aspectos especificados en el artículo 357.4 del Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre.»

⁷⁸ Cfr. art. 28.3 D60/2025.

⁷⁹ A tal efecto, el art. 31.1 f) del D60/2025 se remite expresamente a los criterios previstos en el art. 349 RLSG, que exige la comprobación de que los actos de edificación y uso del suelo proyectados «se ajustan al ordenamiento urbanístico vigente y de que reúnen las condiciones exigibles de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad». Asimismo, cuando se trate de licencias urbanísticas, la certificación de conformidad deberá incluir todos los datos exigibles a los actos de otorgamiento de aquellas previstos en el artículo 357.4 del RLSG.

Por otra parte, a efectos procedimentales, observamos que el reglamento contiene dos matices a la regulación contenida en el artículo 14.6.bis de la LSG que consideramos de interés: Por un lado, se habilita expresamente a las ECCOM para presentar directamente las certificaciones de conformidad en representación de los interesados, siempre que se acompañe de la documentación preceptiva⁸⁰. Y, por otro, se prevé la posibilidad de modificar las certificaciones de conformidad a instancia de los ayuntamientos cuando se tenga constancia de deficiencias dentro del plazo máximo para resolver⁸¹, pero sin contemplarse la eventual suspensión de este⁸².

Las anteriores previsiones deben ponerse en conexión con algunas de las disposiciones comunes a las tres funciones básicas de las ECCOM⁸³. Entre ellas, destacamos la exclusión del carácter preceptivo de la intervención de las entidades colaboradoras en los procedimientos municipales⁸⁴, en línea con los antecedentes jurisprudenciales sobre el particular⁸⁵. Otra importante precisión es la atribución de la responsabilidad plena a las ECCOM por los documentos emitidos en el ejercicio de sus funciones. Si bien, siendo esto totalmente lógico, habrá que esperar a futuros pronunciamientos judiciales para ver cómo se dirimen cuestiones más complejas como las eventuales responsabilidades concurrentes o subsidiarias de la administración municipal, pues esta no deja de ser la titular de la competencia urbanística en última instancia⁸⁶.

Resta por citar la reproducción de la denominada cláusula de exclusión municipal en la disposición adicional primera del D60/2025, aunque nada nuevo se añade a lo establecido en el apartado 7 del artículo 14.6.bis de la LSG antes comentado.

80 Cfr. art. 32 D60/2025.

81 Cfr. art. 34 D60/2025.

82 Sobre este particular, adviértase que no se ha tenido aquí en cuenta la recomendación contenida en el Dictamen 168/2025 del Consello Consultivo de Galicia, que, a nuestro juicio, hubiera resultado de utilidad 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 disposiciones comunes se recogen en la sección 1.ª del capítulo IV (arts. 27 a 29).

84 Cfr. art. 27.1 D60/2025.

85 Volvemos a referirnos aquí a la STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011.

86 A estos efectos, aunque no se trata de un caso sobre responsabilidades patrimoniales o de otra índole, resultan de gran interés los razonamientos sobre la titularidad pública de la competencia urbanística y su ejercicio por entidades privadas colaboradoras contenidos en la STSJ de 11 de mayo de 2021 (ECLI:ES:TSJM:2021:4521), la cual 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.*, pág. 488. En particular, afirma el tribunal: «(...) la Administración, al seguir siendo titular de la función pública, no puede desentenderse del ejercicio que haga la entidad colaboradora de la función y ello acarrea una serie de consecuencias, entre las que podemos destacar, en lo que aquí interesa, primero, la posibilidad de ejercicio directo de la función por la propia Administración. Tal posibilidad puede ser debida, en primer lugar, al hecho de que la propia Administración se haya reservado una parte del ejercicio de la función pública. En estos supuestos, se habla de "co-participación" del ejercicio de la función pública. También es factible una "concurrencia" efectiva de la Administración titular y la entidad colaboradora sobre un ámbito material concreto».

4 Algunas problemáticas derivadas de la intervención de las ECCOM en la tramitación de títulos habilitantes urbanísticos: especial referencia a la reserva de funciones públicas

4.1 La reserva de funciones públicas

El principal escollo jurídico que plantea la intervención de las entidades privadas colaboradoras en la tramitación de títulos habilitantes de naturaleza urbanística radica en su difícil encaje con la reserva al personal funcionario de carrera de determinadas funciones públicas que propugna la legislación estatal básica.

Así, tanto el artículo 9.2 del Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público (TREBEP) con carácter general, como el artículo 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) para el caso particular de las entidades locales, reservan a los funcionarios de carrera el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. De igual modo, la normativa autonómica sobre función pública reserva al personal funcionario los cometidos «que impliquen el ejercicio de autoridad, fe pública o asesoramiento legal», así como «la realización de tareas de inspección, fiscalización o control»⁸⁷. A los efectos anteriores, se considera que implican autoridad las labores de policía administrativa, salvo las excepciones que se establezcan por ley.

Por otro lado, no cabe duda de que el urbanismo es una función pública, pues así se establece expresamente en el artículo 4 del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (TRLSRU), y en los artículos 2 y 3 de la LSG. Entre estas funciones públicas, se encuentran el «control (...) de la ocupación y la utilización del suelo (...) la edificación y la rehabilitación del patrimonio inmobiliario, así como la protección de la legalidad urbanística»⁸⁸. Además, por mandato básico, dicho control debe corresponder en todo caso a la Administración pública, incluyendo las fases de construcción y edificación⁸⁹.

Dicho esto, cabe plantearse: ¿implica la verificación de la conformidad con la legalidad urbanística la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas? Y, por consiguiente, ¿es acorde con la legislación básica el nuevo esquema definido en el artículo 14.6.bis de la LSG?

⁸⁷ Cfr. art. 22 de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia (LEPG).

⁸⁸ Cfr. art. 3 LSG.

⁸⁹ En este sentido, el artículo 4.2 del TRLSRU establece que «La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará: a) La dirección y el control por las administraciones públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados (...)».

Respecto de la primera cuestión, existen pronunciamientos judiciales que así lo corroboran, como es el caso de la STSJ de Castilla-La Mancha de 1 de febrero de 2016 (ECLI:ES:TSJCLM), en la que, en relación con los informes emitidos por un arquitecto «honorario» en la tramitación de una licencia urbanística, se expone:

La figura del arquitecto honorario no existe en nuestro ordenamiento y supone una clarísima –y grave– transgresión de la reserva legal del desarrollo de funciones públicas, como es la de informar previamente las licencias (no sólo las urbanísticas, también las de actividad, funcionamiento o «ambientales») a cargo necesariamente no ya de empleados públicos, sino de funcionarios, art. 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, a la sazón vigente. Así pues, damos con otra clara transgresión procedimental que había denunciado la demandante (...).

Con un alcance más generalista, el Tribunal Supremo también ha elaborado una reiterada y restrictiva doctrina sobre los límites de la externalización de funciones públicas relacionadas con la tramitación de procedimientos administrativos, existiendo pronunciamientos muy limitativos en torno a casuísticas variadas, como la elaboración de una relación de puestos de trabajo⁹⁰, la valoración de méritos en procesos selectivos⁹¹ o la tramitación de procedimientos sancionadores⁹². Respecto de éste último caso, consideramos conveniente traer a colación algunos de los razonamientos del alto tribunal contenidos en la sentencia de 14 de septiembre de 2020, por su posible extrapolación, *mutatis mutandis*, a la temática aquí estudiada:

(...) debemos partir del esquema general sobre la actividad prestacional que compete a las administraciones, como personificaciones del poder ejecutivo, que se articula ya a nivel primario en la Constitución mediante la denominada actividad administrativa (artículo 106), la cual está sometida plenamente a la ley y el derecho (artículo 103), siendo necesario que las decisiones que se adopten en el desarrollo de esa actividad exijan la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo (artículo 105.c) que está sometido a las normas propias que regulan dicha institución, de tal forma que éste se erige como elemento esencial para la adopción de las decisiones públicas de los órganos que integran ese conglomerado orgánico de carácter público, hasta tal punto que, como veremos, las deficiencias de dicho procedimiento pueden afectar a la validez de las decisiones, de las resoluciones, que se adopten.

(...) la actividad administrativa ha de realizarse mediante el procedimiento establecido y este ha de tramitarse por las unidades administrativas del órgano que tenga asignada la competencia, pero como quiera que, por su propia naturaleza, requieren la integración de personas físicas que desarrollen esa actividad, esa exigencia personal se vincula a los funcionarios públicos que, como se declara

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

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

92 Vid. STS de 14 de septiembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:2812) y STS de 07 de octubre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3312).

en el artículo 8 del texto refundido de La ley del empleado público, aprobado por Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de enero (también el Estatuto básico del empleado público de 2007), son “quienes desempeñan funciones retribuidas en las administraciones públicas al servicio de los intereses generales”. Y de manera específica dispone el artículo 9 en su párrafo segundo, que preceptivamente “el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las administraciones públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca”.

(...) A la vista de lo señalado debemos partir de una regla básica cual es que las administraciones públicas desarrollan su actividad mediante su propio personal, que, como regla general, está sometido a una relación jurídica de carácter administrativo, la relación orgánica, en virtud de la cual y mediante el correspondiente nombramiento pasa a adscribirse al órgano correspondiente de la Administración del que constituye el elemento humano, siendo su titularidad la que le permite la actuación, no en nombre propio, sino de la misma Administración. Pero esa relación, precisamente por esa naturaleza estatutaria, genera también importantes derechos y deberes para el funcionario, lo cual, a su vez, no es sino una manifestación de la objetividad, imparcialidad y sometimiento al derecho que debe regir en toda actividad pública. Ya hemos visto anteriormente la definición que acuña el Estatuto del empleado público de 2007 de los funcionarios exigiendo que el monopolio de su actuación cuando sus funciones “impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las administraciones públicas correspondan exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca”. Es manifiesto que por regla general las funciones propias de las administraciones públicas se llevan a cabo por los funcionarios públicos, a lo que ha de añadirse que bajo ningún concepto pueden excluirse de esa regla aquellas funciones que afecten, directa o indirectamente, a las potestades públicas o a la protección de los intereses generales, conceptos jurídicos indeterminados de los que sería difícil excluir alguna actividad administrativa.

Añadamos a lo expuesto que esa reserva de la actuación del personal estatutario en la actividad administrativa va pareja a las garantías que han supuesto, en el Estado de derecho, el derecho administrativo, que tiene entre su contenido un importante y complejo apartado dedicado a esa faceta de los poderes públicos, precisamente como un elemento a través del cual esos poderes actúan con la objetividad, imparcialidad y sometimiento pleno a ley y al derecho, porque, a la postre, las administraciones no son sino las personas a través de las cuales se manifiesta su decisión. De ahí, es importante señalarlo, que esa relación estatutaria comprenda un amplio elenco de derechos pero también de deberes, con

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

importante régimen sancionador, que precisamente se instauran como exigencia de esa relevante intervención en las actuaciones de los poderes públicos. No se trata pues de un mero capricho de las autoridades administrativas en una más que discrecional y arbitraria decisión de realizar la actividad administrativa por la vía funcionarial o de cualquier otra persona ajena a la propia Administración, sino que es aquella la que da garantía al sistema y, lo que es más importante, impone nuestra legislación.

De lo expuesto hemos de concluir que, en la medida en que los procedimientos administrativos son los medios a través de los cuales las administraciones públicas desarrollan su actividad pública y ejercen sus potestades, y estas han de realizarse preceptivamente por funcionarios públicos, los procedimientos administrativos han de tramitarse por funcionarios públicos, lo cual constituye la regla básica en materia de tramitación de procedimientos administrativos.

Pese a la contundencia de estos argumentos, es preciso matizar que las resoluciones judiciales analizadas se refieren a supuestos de externalización de funciones públicas por vía contractual u otras figuras como encomiendas de gestión, lo que supone una diferencia sustancial con la casuística de las ECCOM, cuya habilitación viene determinada por normas de rango legal.

Ello nos lleva a la segunda cuestión planteada, sobre si esquemas como el diseñado por el artículo 146.bis de la LSG, dado su rango legal, podrían salvar la reserva de la tramitación de los procedimientos administrativos al personal funcionario.

En este sentido, como afirma VILALTA REIXACH, la doctrina ha «entendido que (...) solamente resultaría admisible que la Administración pudiera acordar con una entidad privada el traspaso de funciones que le asigna imperativamente el ordenamiento jurídico cuando una norma legal le habilite expresamente»⁹³. Otros autores apoyarían la tesis de la habilitación legal basándose en algunas consideraciones contenidas en la tan aludida STSJM de 17 de febrero de 2011⁹⁴, en la que, tras referir ejemplos de regímenes de colaboración público-privada regulados en normas legales, se afirma: «todas las normas antes citadas tienen el rango formal de ley exigido por el artículo 31.3º de la Constitución, pero la ordenanza, si bien es una disposición general, no tiene rango formal suficiente para establecer este sistema». Por lo tanto, a contrario sensu, cabría interpretar que, de haber contado con apoyo legal expreso

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 línea] 1.ª ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 10.05.2025], págs. 27-28. El autor, a su vez, cita a CANALS AMETLLER, D.: El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación. Ed. Comares. Granada, 2003, págs. 310-314; y a FERNÁNDEZ RAMOS, S.: La actividad administrativa de inspección. *El régimen jurídico general de la función inspectora*. Ed. Comares. Granada, 2002, págs. 515-520.

94 En esta línea, 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 «es cierto que el fallo comentado descoyunta el modelo de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades en régimen de externalización parcial diseñado por la Ordenanza municipal de Madrid de 29 de junio de 2009. Pero no lo es menos que ni censura su esencia ni puede hacerlo, es decir, la habilitación a unas entidades privadas para que intervengan en los procedimientos de otorgamiento de licencias municipales con las debidas garantías jurídicas y técnicas, creando los cimientos de un nuevo mercado de servicios que al mismo tiempo descongestione los correspondientes servicios administrativos del Ayuntamiento de Madrid».

la citada ordenanza en la fecha de su aprobación, podría haber salvado este reproche jurídico. Incluso posturas como la de IGLESIAS GONZÁLEZ ponen en cuestión la propia identificación de las licencias urbanísticas con el ejercicio de potestades públicas, habida cuenta del carácter declarativo de aquellas⁹⁵.

No obstante, entendemos que cabría hacer varias puntualizaciones a los anteriores razonamientos: Por un lado, debe tenerse en cuenta que la doctrina que defiende la teoría de la habilitación legal parece referirse más bien a las primeras regulaciones por las que se encomendaba a las entidades colaboradoras tareas eminentemente técnicas y de apoyo, y no a la participación en trámites esenciales de procedimientos administrativos con vocación de permanencia. Por otro, la resolución judicial sobre la ordenanza madrileña aborda la problemática de la falta de habilitación legal desde un punto de vista fiscal (art. 31.3 CE), sin llegar a analizar realmente la cuestión de la privatización de funciones públicas reservadas. En cuanto al cuestionamiento de que las licencias urbanísticas constituyan una manifestación del ejercicio de potestades públicas, hemos visto que la legislación urbanística es clara al atribuir tal naturaleza a la actividad de los poderes públicos dirigida al control de la edificación y los usos del suelo.

En apoyo a estas consideraciones, podemos citar a PADRÓS REIG, el cual distingue entre la externalización de cometidos técnicos de carácter auxiliar y la traslación de auténticas potestades administrativas, argumentando que, por ejemplo, «una cosa es el control privado de la calidad edificatoria y otra muy distinta es la potestad administrativa de hacer cumplir la normativa urbanística. (...) No se trata del auxilio privado para el mejor cumplimiento de las normas de calidad de la edificación, sino de la externalización de una verdadera potestad administrativa»⁹⁶.

Respecto del caso concreto de las ECCOM gallegas, NOVOA JUÍZ también ha expresado sus, afirmando que «el concepto y funciones de este tipo de entidades (...) casa mal con la reserva de funciones a los funcionarios de carrera que impliquen el ejercicio de potestades públicas y de autoridad, como así se recoge entre otros en los artículos 5 del TREBEP; 22 de la Ley 2/2015, de 29 de abril, y 92 de la Ley 7/1985 de 2 de abril». En el mismo sentido, ANTELO MARTÍNEZ, al analizar las funcionalidades de certificación urbanística atribuidas a las ECCOM en la LSAG, sostiene que «es cierto que se cumple con la exigencia de habilitación legal para atribuir funciones de certificación, control e inspección que la doctrina venía pautando, pero también es cierto que estas nuevas funcionalidades son algo más que una “colaboración”, pues constituyen una “traslación” de funciones públicas a entidades privadas, con una determinación de responsabilidad por su ejercicio, pero fuera de la protección

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 la posible afección de la STS de 14 de septiembre de 2020 al régimen de las entidades colaboradoras, afirma: «(...) es igualmente contingente la consideración de la actividad de control de la actividad edificatoria y de control de usos como ejercicio de poder público. (...) Las licencias son actos declarativos, esto es, no constitutivos, de forma que las licencias se limitan a declarar los derechos de un ciudadano, puesto que los derechos dimanar directamente del planeamiento urbanístico. Desde esta perspectiva, resulta complicado identificar el otorgamiento de licencias con el ejercicio de poder público, al ser una actividad puramente mecánica, de puro contraste del cumplimiento del planeamiento».

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.*, págs. 6-8.

que ofrece, y exige, la Constitución española en su artículo 103, al preceptuar que “la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales (...)”».

A estas consideraciones doctrinales debemos añadir otra objeción, y es que por mucho que la habilitación de las ECCOM para intervenir en el procedimiento de concesión de licencias urbanísticas tenga amparo legal, no debe obviarse que el conflicto se produce con normas de carácter básico (arts. 9.2 TREBEP, 92.3 LRBRL y 4 TRLSRU), lo que podría incluso llegar a plantear problemas de constitucionalidad^{97,98}.

A mayor abundamiento, otro hecho relevante que cabe añadir al debate jurídico por su identidad con la temática aquí estudiada viene dado por la reciente STSJG de 7 de marzo 2025 (ECLI:ES:TSJGAL:2025:1073) en la que se examina un recurso interpuesto por un sindicato contra el Decreto 102/2023, de 15 de junio, por el que se regulan las entidades de colaboración ambiental y se crean el Registro de entidades de colaboración ambiental de la Comunidad Autónoma de Galicia y el Banco de personas expertas en evaluación ambiental (D102/2023). Precisamente, la argumentación jurídica de la impugnación se basaba, en esencia, en la presunta infracción por el citado reglamento de la normativa y jurisprudencia sobre el ejercicio de potestades públicas y su reserva al personal funcionario, formulándose además una cuestión de inconstitucionalidad frente al precepto legal habilitante de dichas entidades de colaboración ambiental (ECA)⁹⁹. La sentencia, tras analizar pormenorizadamente la doctrina jurisprudencial en la materia, anula los artículos 27, 28.1 (en su inciso final) y 29.5 del decreto autonómico, en síntesis, por los siguientes motivos:

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

97 Sobre la denominada inconstitucionalidad mediata, *vid.*, por todas, STC de 13 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TC:2024:25), en cuyo FJ4.º se recopila la doctrina sobre el particular, cuya síntesis es la siguiente: «nuestra doctrina denomina inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción, no de las prescripciones establecidas en la Constitución, sino de los preceptos básicos dictados en su aplicación (...) para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: primera, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido, material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado y, segunda, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa».

98 El Consejo Consultivo de Galicia en su Dictamen 168/2025 sobre el proyecto del D60/2025, sin pronunciarse expresamente sobre el fondo, hace referencia al posible conflicto de constitucionalidad subyacente: «*O acomodo da nova regulación legal das ECCOM á normativa básica estatal que 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 postconstitucionais. Neste sentido poden citarse, por todas, as Sentenzas 66/2011, do 16 de maio, e 116/2016, do 20 de xuño». Asimismo, el informe de la Asesoría Jurídica de la Xunta de Galicia de 23.05.2025 citado por el Consejo Consultivo, al que hemos tenido acceso, habida cuenta de una alegación formulada por la Fegamp en este sentido, alude a la falta de impugnación en plazo ante el Tribunal Constitucional de los preceptos legales en los que se basa el desarrollo reglamentario de las funciones de certificación de conformidad, pero sin abordar realmente el fondo de la 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».**

99 Nos referimos al artículo 41.1 de la LSAG.

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 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

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

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 cuanto a la cuestión de inconstitucionalidad planteada, esta es desestimada, en síntesis, por entender el Tribunal que la regulación legal es lo suficientemente amplia como para no predeterminar un desarrollo reglamentario contrario a la normativa básica y jurisprudencia sobre la materia¹⁰⁰.

Dicho lo cual, en nuestra opinión, no parece descabellado aventurar que los razonamientos jurídicos de esta importante sentencia pudieran trasladarse al modelo de colaboración de las ECCOM en la tramitación de licencias urbanísticas, ya que parecen concurrir análogos elementos subjetivos, materiales y estructurales en sendas fórmulas privatizadoras. Si bien es cierto que, a diferencia del caso de las ECA, la regulación contenida en los artículos 47.1 de la LECEG y 146.bis de la LSG parece determinante en cuanto al modelo e intensidad de la externalización; por lo que en tal caso estaríamos ante un conflicto de índole constitucional entre normas de rango legal.

En definitiva, si anteriormente ya existían fundadas reticencias sobre la participación de las ECCOM en la tramitación de licencias urbanísticas por mor de la reserva de funciones públicas, mayores interrogantes plantea el nuevo régimen resultante de la reforma del artículo 146.bis de la LSG, pues, recordemos, la eficacia antes relativa de los certificados de conformidad por aquellas emitidos en el procedimiento administrativo pasa ahora a ser determinante, al sustituir a todos los efectos a los informes de los funcionarios municipales, parece incluso que con carácter vinculante para el órgano competente para resolver.

Con todo y con eso, creemos que debe distinguirse en esta problemática entre la intervención de las ECCOM en los procedimientos de licencias y en la presentación de comunicaciones urbanísticas. Así pues, es sabido que estas últimas se configuran

100 En particular, argumenta el 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».

jurídicamente como actos del interesado cuya presentación legitima la ejecución de los usos del suelo de que se trate, sin requerir de ninguna resolución declarativa previa de la Administración ni, por ende, de un procedimiento administrativo *stricto sensu*¹⁰¹. Por consiguiente, deja de ser necesaria la emisión de informes técnicos y jurídicos *ex ante* que garanticen el acierto y sirvan de motivación a un acto resolutorio, de modo que, a nuestro juicio, aquí la posible controversia sobre la reserva de funciones públicas se diluye. Cuestión distinta sería la del control posterior e inspección –no sólo de comunicaciones, sino también de licencias– cuyo análisis excedería del limitado ámbito de este trabajo.

Así las cosas, entendemos que es en este contexto de las comunicaciones urbanísticas donde cobraría mayor sentido la labor de las ECCOM, pues, como acertadamente apunta MARNOTES GONZÁLEZ, al desaparecer en la comunicación la certeza que aportaba a la autorización administrativa, aquellas «juegan el importante papel de proporcionar a los interesados una verificación independiente por un organismo regulado de la conformidad con la normativa urbanística» desplazando además la responsabilidad de aquellos a la entidad colaboradora¹⁰².

4.2 Cuestiones procedimentales

Otro aspecto que, desde nuestra perspectiva, puede suscitar incertidumbre respecto de la regulación contenida en el artículo 14.6.bis de la LSG y en los preceptos concordantes del D60/2025 viene dado por la dualidad de procedimientos que resultan de este novedoso régimen. Así, podría hablarse ahora de un procedimiento que convendremos en denominar «ordinario» ordenado por los artículos 143 y 146 de la LSG –respectivamente, para licencias y comunicaciones– y otro especial o «con certificado de conformidad».

La primera consecuencia de ello es que los interesados que decidan contratar los servicios de una ECCOM y tramitar sus títulos habilitantes por la vía del artículo 14.6.bis citado se verán beneficiados por unos plazos resolutorios sustancialmente inferiores que los que acudan a los procedimientos «ordinarios». De este modo, el plazo para la resolución de licencias se reduce de tres meses a uno, y el de la eficacia de las comunicaciones previas pasa de 15 días al mismo día de la presentación.

Una primera objeción que cabría oponer a esta dualidad procedimental vendría referida a las solicitudes de licencias urbanísticas, por las posibles fricciones con la regla básica del despacho cronológico de los expedientes de homogénea naturaleza prevista en el artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC). Así pues, al establecerse plazos distintos, podría darse el caso de que una solicitud de licencia con certificado de conformidad se resolviese antes que otra ordinaria con anterior número de entrada

101 En este sentido, *vid.* STS de 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.*, pág. 264.

en el registro del órgano competente para resolver, pese a que se trataría de asuntos de homogénea naturaleza.

En consonancia con lo anterior, autores como PADRÓS REIG han advertido de la dudosa ética de regulaciones semejantes, señalando que «lo que sucede es que la aportación del certificado privado a la tramitación urbanística determinará la suerte o celeridad de la misma. Lisa y llanamente, si queremos celeridad en la tramitación administrativa, debemos pagar por ella. Y ello se sitúa fuera de los márgenes del Derecho administrativo (...)»¹⁰³.

Por otro lado, la cláusula de salida prevista en el apartado 7 del artículo 146.bis de la LSG podría plantear también algunos interrogantes, pues, en primer término, dará lugar a diferencias territoriales en los procedimientos de tramitación de títulos habilitantes urbanísticos en la Comunidad Autónoma, en función de si el municipio en cuestión se acoge o no a la citada opción.

Finalmente, desde el punto de vista del procedimiento administrativo local, también cabe plantearse si los efectos sustitutivos de los informes municipales a los que se refiere el apartado 2 del artículo 146.bis incluyen o no al informe-propuesta de resolución que debe emitir el jefe administrativo de la dependencia correspondiente, ex artículos 172 y 175 del Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROFRJEL). En caso de interpretar que sigue siendo preciso este informe, podrían surgir controversias acerca de lo que ocurriría en caso de discrepancia entre el informe del funcionario proponente y el contenido del certificado de conformidad, especialmente si hubiera transcurrido el plazo de un mes para la resolución del procedimiento.

5 Conclusiones

Como se ha expuesto, la colaboración público-privada ha experimentado en los últimos años un importante desarrollo en el derecho urbanístico español en aras de una deseada simplificación administrativa, de modo que cada vez son más las autonomías que han legislado al respecto, atribuyendo a las entidades colaboradoras más competencias en materia de verificación, comprobación, control e inspección de los actos de edificación y uso del suelo.

En línea con esta tendencia, la L5/2024 ha introducido cambios en el régimen jurídico de las ECCOM, destacando en este sentido la modificación del artículo 146.bis de la LSG. A ello se une la reciente aprobación del D60/2025, por el que se desarrolla el régimen jurídico de estas entidades. Estas reformas han reforzado significativamente el papel que desempeñan aquellas en la tramitación de licencias urbanísticas, al otorgar a las certificaciones de conformidad virtualidad suficiente para sustituir a los informes técnicos y jurídicos municipales en el procedimiento, incluso parece que con una suerte de carácter vinculante para el órgano competente para resolver.

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

Con ello pretende lograrse el ambicioso objetivo de agilizar procedimientos y reducir plazos, ya que, en ocasiones, la demora en la tramitación de licencias urbanísticas supone un lastre para los promotores de todo tipo de obras y actividades, con negativas repercusiones en la actividad urbanística y económica o en el acceso a la vivienda.

No obstante, hemos visto que, pese a estos loables fines, la intervención de las ECCOM en la tramitación de licencias urbanísticas suscita serios interrogantes jurídicos; en particular, en lo que se refiere a su difícil encaje con la reserva de cometidos relacionados con el ejercicio de potestades públicas al personal funcionario determinada por la legislación estatal básica. Y, si tales dudas ya habían sido planteadas anteriormente por la doctrina, el nuevo régimen analizado quizá genera mayores problemas interpretativos, habida cuenta de la mayor intensidad con la que las entidades privadas colaboradoras pueden intervenir ahora en el procedimiento administrativo.

Con todo, esta problemática parece diluirse en la tramitación de las comunicaciones urbanísticas, dado que no es precisa ninguna resolución municipal declarativa para su eficacia ni, por consiguiente, de informes técnicos o jurídicos cuya emisión pudiera reputarse reservada al personal funcionario. Por ello, consideramos que es precisamente en este contexto donde la labor de las ECCOM adquiere un mayor sentido y relevancia, aportando certeza y seguridad jurídica a los promotores.

Por otro lado, la dualidad procedimental que implica el régimen de tramitación de títulos habilitantes diseñado en la LSG también puede dar lugar a suspicacias. Principalmente, debe tenerse en cuenta que el promotor que opte por contratar los servicios de una ECCOM se beneficiará de unos plazos de resolución significativamente más breves en comparación con quienes recurran al procedimiento «ordinario». Ello puede implicar un tratamiento discriminatorio a los interesados en función de los medios económicos de los que dispongan, de modo que la legitimidad ética y jurídica de tal regulación puede calificarse, cuando menos, como discutible.

Asimismo, la cláusula de salida a la que pueden acogerse los municipios para excluir la tramitación de licencias con certificado de conformidad, pese a encontrar su fundamento en el principio de autonomía local, puede producir también diferencias territoriales en una materia que parece demandar un tratamiento homogéneo en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

En definitiva, aunque la reforma del régimen jurídico de las ECCOM en Galicia se alinea con la necesaria misión de agilizar y simplificar la tramitación urbanística, no puede obviarse que este modelo plantea un difícil encaje con las garantías inherentes al ejercicio de las potestades públicas y al procedimiento administrativo, cuyo fundamento último reside en los principios establecidos en los artículos 103 y siguientes de la Constitución española.

Tal vez, en lugar de buscarse soluciones basadas exclusivamente en la externalización de funciones públicas, sería más oportuno tratar de dar una respuesta eficaz a los problemas históricos que acucian a la Administración local, como los relativos a la planta municipal, la infrafinanciación, las competencias impropias o las limitaciones a la incorporación de personal impuestas por las tasas de reposición de

efectivos; que constituyen un verdadero dogal para el funcionamiento de los servicios técnicos y administrativos, con negativas repercusiones para la ágil tramitación de los correspondientes procedimientos.

6 Bibliografía

- ALFONSO DELGADO, M.I.: “Informes en la tramitación de licencias de obras: ¿deben ser siempre emitidos por personal funcionario?” *Revista Digital CEMCI* [en línea] 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 línea] 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 línea] 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 línea] 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 omnibus», *Teoría y realidad constitucional* [en línea] 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. y 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

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

- 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].