



Roj: **STSJ CV 5498/2022 - ECLI:ES:TSJCV:2022:5498**

Id Cendoj: **46250330012022100551**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valencia**

Sección: **1**

Fecha: **03/11/2022**

Nº de Recurso: **87/2020**

Nº de Resolución: **642/2022**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **ANDRES BARRAGAN ANDINO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Procedimiento Ordinario N.º 87/2020

En Valencia, a tres de noviembre de dos mil veintidós.

Vistos los presentes autos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por los Ilmos. Srs. D^a DESAMPARADOS IRUELA JIMÉNEZ, Presidenta, D. ANTONIO LÓPEZ TOMÁS y D. ANDRÉS BARRAGÁN ANDINO, Magistrados, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA N.º 642

En el recurso contencioso-administrativo número 87/2020, deducido por la representación procesal de UNION PROFESIONAL DE VALENCIA (UPV) frente al Decreto n.º 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.

Ha sido parte demandada la Generalitat Valenciana, y codemandadas EUROPEAN QUALITY ASSURANCE SPAIN, SL (EQA) y ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE CONTROL DE CALIDAD Y CONTROL TÉCNICO INDEPENDIENTES (AECCTI); siendo Magistrado Ponente D. Andrés Barragán Andino.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Interpuesto el recurso contencioso-administrativo, y seguido por sus trámites legales, se emplazó a la parte demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó mediante escrito solicitando se dictara sentencia por la que, estimándose el recurso interpuesto, se declare la nulidad de la disposición administrativa impugnada.

SEGUNDO. - La Generalitat Valenciana, y las partes codemandadas contestaron a la demanda mediante sendos escritos solicitando la desestimación del recurso.

TERCERO. - El pleito fue declarado concluso, quedando los autos pendientes de votación y fallo.

CUARTO. - Se señaló la votación y fallo para el día 6 de julio de 2022, teniendo lugar en esa fecha.

QUINTO. - En la tramitación del proceso se han observado las prescripciones legales, salvo la relativa al plazo para dictar sentencia

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Alegaciones de las partes.



A) Interesa la parte actora, como se ha expuesto, la anulación de la disposición administrativa impugnada consistente en el Decreto n.º 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.

Para ello, la demandante articula dos tipos de motivos de impugnación:

1. En primer lugar, se alega la ausencia o existencia de defectos en una serie de informes que relaciona la actora en su demanda, del modo siguiente:

a) Emisión de los informes de conveniencia y oportunidad y la Memoria Económica por órganos jerárquicamente incompetentes.

b) Emisión de los informes de impacto de género, impacto en la infancia y adolescencia e informe sobre la protección de familias numerosas, sin contar con las respectivas instrucciones y directrices impartidas por los órganos competentes en la materia.

c) Omisión de informes: Informe sobre economía sostenible, informe de la Unidad de igualdad e informe de la Conselleria de Hacienda y modelo económico.

2. En segundo lugar, entiende disconforme a Derecho el Decreto impugnado por entender infringe el principio de reserva de ley establecido en el artículo 36 de la CE para la regulación del régimen jurídico de los colegios profesionales, considerando que la disposición impugnada restringe las funciones hasta entonces ostentadas por los colegios profesionales conforme a su propia regulación específica, entendiéndose que no procede equiparar y aplicar el mismo régimen legal a los colegios profesionales y a las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de la Generalitat Valenciana (ECUV).

B) La Generalitat Valenciana interesa la desestimación del recurso. Argumenta, en primer lugar, que, en cuanto a los defectos procedimentales alegados referidos a la omisión o defectos en los informes aludidos de contrario, no se ha producido ninguna de las infracciones alegadas. Así:

a) En cuanto a la invocada incompetencia jerárquica en la emisión de los informes de conveniencia y oportunidad y la Memoria Económica entiende que aquélla no se ha producido, justificándose la emisión de los referidos informes por el Conseller de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, como consecuencia de una reordenación de competencias.

b) Respecto de los informes de impacto de género, impacto sobre la infancia y adolescencia y sobre protección de las familias numerosas, razona que no hay infracción alguna pues no existe ninguna disposición que exija la necesidad de citar en los informes emitidos las instrucciones o directrices en que se basan ni, en cualquier caso, se ha acreditado que los informes emitidos sean contrarios a dichas instrucciones o directrices.

c) Por último, en cuanto a los informes cuya omisión se alega, se justifica la existencia del informe de la Dirección General de Economía Sostenible en el documento n.º 26 del expediente administrativo, así como del de la Unidad de Igualdad aun cuando, sostiene, no se trata de un informe preceptivo. Y, respecto del informe de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, invoca el apartado 3º del artículo 26 de la Ley 1/2015 de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, que determina no ser necesario solicitar el informe en cuestión cuando de la memoria económica se desprenda que su aplicación no comporta gasto, como sería en el presente caso, a su juicio; y sin que lo anterior resulte contradicho por el informe emitido por la Dirección General de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, por las razones que aduce.

En lo que hace a la vulneración del principio de reserva de ley, niega la misma, entendiéndose que la disposición impugnada no contempla regulación alguna referida al régimen jurídico propio de los colegios profesionales que esté sujeto a reserva de ley, sino que se limita a regular el ejercicio de determinadas funciones urbanísticas en desarrollo de la LOTUP, sin que puedan establecerse diferencias en cuanto al régimen aplicable a las ECUV y a los colegios profesionales en razón de su distinta naturaleza por posible vulneración del principio de libre competencia.

C) Finalmente, las codemandadas EQA y AECCTI interesan igualmente la desestimación del recurso, reproduciendo, en esencia, la argumentación desarrollada por la Generalitat Valenciana en su escrito de contestación a la demanda.

SEGUNDO. - Juicio de la Sala.

A) La Sala a la vista de las alegaciones de las partes y del análisis del contenido del expediente administrativo, alcanza una decisión parcialmente estimatoria del recurso contencioso-administrativo por las razones que seguidamente pasamos a desarrollar.



B) A tal efecto, se hace preciso poner de manifiesto con carácter preliminar, que esta misma Sala y Sección, en reciente sentencia de 21 de septiembre de 2022 (recurso contencioso-administrativo ordinario n.º 88/2020) -completada después por auto de 28 de octubre de 2022- ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la conformidad a Derecho de la disposición administrativa aquí impugnada, habiendo declarado la nulidad, no de la totalidad de la misma, sino única y exclusivamente del artículo 25, en sus apartados 1.º, 2º y 3º por carecer de la necesaria cobertura jurídica, por infracción de la autonomía colegial, así como por ausencia de cobertura de la Disposición Adicional 9ª LOTUP respecto del apartado 3º del citado artículo 25; cuestiones intrínsecamente relacionadas con el motivo aquí articulado atinente a la vulneración del principio de reserva de ley y que nos llevará a alcanzar una solución análoga a la efectuada en dicho otro procedimiento, en el sentido de entender que el citado artículo 25, y por extensión también la Disposición Adicional 5ª del Decreto impugnado, vulneran el aludido principio de reserva de ley, por las razones que más adelante expondremos y que determinarán la base sobre la que estimaremos el recurso, aunque parcialmente, al entender, por un lado, que la infracción de tal principio solo es atribuible a los dos concretos preceptos mentados y no a la totalidad del Decreto, y por otro, por el hecho de no prosperar tampoco la pretensión de anular el Decreto impugnado por omisión o defectos en los informes que han sido cuestionados por la parte recurrente, por los motivos que desarrollaremos más adelante.

C) Alteramos, en consecuencia, el orden de los motivos articulados, a efectos de su resolución, y en este sentido, al objeto de resolver lo procedente sobre el segundo motivo aquí articulado consistente en la infracción del principio de reserva de ley establecido en el artículo 36 de la CE para la regulación del régimen jurídico de los colegios profesionales, la restricción de las funciones hasta entonces ostentadas por los colegios profesionales conforme a su propia regulación específica, y la no procedencia de equiparar y aplicar el mismo régimen legal a los colegios profesionales y a las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de la Generalitat Valenciana (ECUV), hemos de partir de lo declarado en la citada sentencia de 21 de septiembre de 2022 de esta Sala y Sección, tras la compleción posteriormente efectuada por auto de 28 de octubre de 2022, concretamente en sus fundamentos de Derecho Sexto y Séptimo:

"SEXTO. - (...) el Decreto tiene por objeto regular, según su "preámbulo", el sistema de habilitación, funcionamiento y registro de las entidades colaboradoras para el ejercicio de las funciones previstas en la disposición adicional novena de la Ley 5/2014 (LOTUP). Alcanza a las licencias de obras del artículo 213 LOTUP como las declaraciones responsables del artículo 214.

Veamos qué dice la Disposición Adicional 9ª LOTUP 2014 introducida por Ley 1/2019, de 5 de febrero :

"Disposición adicional novena. Entidades colaboradoras de la administración.

1. Los ayuntamientos podrán ejercer las funciones en materia urbanística a que se refiere este precepto a través de entidades colaboradoras de la administración, o de los distintos colegios profesionales en relación a las competencias específicas que sus colegiados ostenten, de acuerdo con la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación.

2. Las entidades colaboradoras de la administración o los colegios profesionales correspondientes podrán ejercer las siguientes funciones:

a) Verificar los requisitos de integridad documental, suficiencia e idoneidad de los proyectos y la documentación correspondientes a la licencia o declaración responsable, exigidos por la normativa aplicable.

b) Acreditar que los proyectos y la documentación técnica cumplen las previsiones y la normativa aplicable.

c) Emitir informes sobre la adecuación de las obras a la licencia otorgada durante el proceso de ejecución de estas.

d) Emitir el informe técnico de conformidad de las obras ejecutadas a efectos de la declaración responsable licencia o de primera ocupación.

3. La regulación del sistema de habilitación, funcionamiento y registro de estas entidades se realizará mediante decreto del Consell a propuesta de la conselleria competente en materia de urbanismo.

Así, el artículo 1 del Decreto 62/2020 establece lo siguiente:

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación

1. Es objeto de este decreto:

a) La regulación de las entidades colaboradoras de la Administración (ECUV) que efectúan funciones de verificación y control relativas a los procedimientos de intervención previa de actuaciones urbanísticas y de control de su ejecución.



b) La creación y regulación del Registro de entidades colaboradoras de verificación y control de actuaciones urbanísticas (RECUV)

El Decreto regula, en su Capítulo II, las condiciones de las entidades colaboradoras de verificación y control de actuaciones urbanísticas (artículos 8 al 13) y en el Capítulo III el Registro de entidades colaboradoras de verificación y control de actuaciones urbanísticas.

Dentro de este Capítulo III se encuentra el artículo 25, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 25. De los colegios profesionales

1. Los colegios profesionales, en relación con las competencias que ejercen de acuerdo con la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, podrán inscribirse en el RECUV, de acuerdo con los requisitos establecidos en el artículo 8 de este decreto y deberán someterse al régimen de obligaciones, auditorías y precios establecido en los artículos 10 a 12 de este decreto.

2. El colegio profesional que se inscriba en el RECUV ha de crear formalmente una sección u órgano, según sus estatutos, que ejerza las funciones determinadas en este decreto e identificar al personal colegiado a su servicio que realicen las funciones de verificación y control de las actuaciones urbanísticas.

3. Los colegios profesionales inscritos en el RECUV, que ejerzan las funciones previstas en este decreto y el personal colegiado a su servicio, cumplirán con el régimen de incompatibilidades previsto en el artículo 13 y en el resto de la legislación aplicable.

(...)

SÉPTIMO. - Los siguientes motivos de impugnación, expuestos en los apartados (ii), (iii) y (iv) del Fundamento Segundo de esta resolución hacen referencia, precisamente, a la regulación contenida en el mencionado artículo 25 del Decreto recurrido.

Así se dice que el artículo 25.1 del Decreto hace referencia a las competencias de los Colegios, mientras que la Disposición Adicional 9ª LOTUP 2014 hace referencia a las competencias de los Colegiados y que la Ley de Ordenación de la Edificación no menciona a los Colegios. El argumento carece de fuste y debe rechazarse por cuanto en la Disposición Adicional se menciona a los colegiados y la remisión a la Ley de Ordenación de la Edificación lo es a efectos de determinar la titulación necesaria, sin que se aprecie que el mencionado artículo 25 vulnere lo regulado en la Disposición Adicional. Ello no obstante, en cuanto impone la obligación a los Colegios Profesionales de su inscripción en el Registro y el sometimiento de los Colegios a los requisitos del artículo 8 y a la regulación de los artículos 10 a 12, el mencionado artículo 25.1 carece de la cobertura jurídica necesaria.

Mayor atención merece la alegación relativa a la nulidad del artículo 25.2 del Decreto, por infracción de la autonomía de los colegios profesionales en cuanto a su organización interna y al visado de cualificación urbanística. La actora parte de la consideración de los Colegios profesionales como corporaciones de Derecho Público con un sustrato asociativo de carácter privado y poseen autonomía organizativa.

El apartado 2º del mencionado artículo 25 establece que el colegio profesional que se inscriba en el Registro ha de crear formalmente una sección u órgano que ejerza las funciones determinadas en este decreto e identificar al personal colegiado a su servicio que realicen las funciones de verificación y control de las actuaciones urbanísticas. Dicha regulación, a criterio de la Sala, no es ajustada a derecho por cuanto impone la constitución, dentro del organigrama del Colegio profesional, de una sección u órgano que ejerza las funciones previstas en el Decreto, sin cobertura normativa que permita a la Administración autonómica imponer dicha obligación a los Colegios Profesionales. En consecuencia, se considera que dicha regulación infringe, como sostiene la actora, la autonomía colegial y debe ser anulada.

Misma suerte estimatoria debe tener la alegación relativa a que el apartado 3 de la DA 9ª LOTUP no se refiere a los colegios profesionales y por ello no ofrece cobertura al artículo 25 del Decreto 62/2020 para imponer su inscripción en el RECUV ni obligaciones a los colegios profesionales. Antes se ha transcrito la citada Disposición Adicional 9ª, y en la misma se hace referencia a la regulación del sistema de habilitación, funcionamiento y registro de "estas entidades", lo que debe interpretarse en el sentido de referirse sola y exclusivamente a las entidades colaboradoras. Obsérvese que la mencionada Disposición Adicional, en su apartado 1º hace referencia a las entidades colaboradoras o Colegios profesionales, y lo mismo establece el apartado 2º. Sin embargo, el apartado 3º se refiere solo a las entidades colaboradoras, sin expresa mención a los Colegios Profesionales, por lo que no cabe estimar el argumento de la generalitat según el cual el hecho de que no se mencione a los Colegios "ello no empece que subsuma tanto a los C.P. como al resto de entidades privadas de colaboración", dado que el mencionado precepto, como hemos visto, distingue perfectamente entre entidades colaboradoras, por un lado, y Colegios Profesionales, por otro.

El motivo, en consecuencia, se estima, y debe declararse la nulidad del artículo 25.3 del Decreto recurrido."

D) Pues bien, expuesto lo anterior, procedemos a exponer por qué entendemos que el artículo 25 y la Disposición Adicional 5ª del Decreto -y no otros- vulneran el principio de reserva de ley invocado por la parte actora.

Con carácter previo, hemos de poner de manifiesto que la Sala no entró a resolver sobre dicha cuestión en la sentencia anteriormente transcrita de 21 de septiembre de 2022 por las razones que se expusieron en el Fundamento de Derecho Octavo de la misma (*"La actora alega, asimismo, que el Decreto vulnera la reserva de ley establecida para la regulación de los colegios profesionales en el artículo 36 de la Constitución. A ello añade que la Generalitat valenciana carece de competencia normativa para regular la organización y el régimen jurídico de los colegios profesionales en contra de la ley de colegios profesionales e incumple el Real Decreto 1.000/2010.*

La parte alega que este vicio se manifiesta en la necesidad de acreditarse ante una entidad de control, en la obligación de crear un área o departamento independiente y en la determinación de los precios máximos y mínimos de los visados.

Dado que la Sala, en el Fundamento anterior, ya ha tratado la cuestión relativa al artículo 25 del Decreto, nos centraremos, en este aspecto, en lo relativo a la determinación de los precios máximos y mínimos. Ello conecta con el motivo (viii) según el cual la parte alega la nulidad del artículo 12 del Decreto."

Dicho ello, entendemos, en primer lugar, que la vulneración apreciada se circunscribe, exclusivamente a los citados preceptos -artículo 25 y Disposición Adicional 5ª-, en la medida en que solo en ellos y no en lo restantes, se hace mención a los colegios profesionales cuyo régimen jurídico está reservado al principio de reserva de ley, como veremos, lo cual hace innecesario plantearse la posibilidad de extender la eventual declaración de nulidad a otros preceptos o a la totalidad del Decreto en sí, pues anulados aquéllos, se omitiría ya toda referencia a los colegios profesionales y, en consecuencia, no les sería de aplicación el régimen de requisitos establecidos en el artículo 8, ni de obligaciones, auditorías, precios ni incompatibilidades establecidos en los artículos 10 a 13 del Decreto en cuestión.

E) El principio de reserva de ley -y ligado a éste, el de jerarquía normativa-, se recoge expresamente en el artículo 128, apartados 2º y 3º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), conforme al cual:

"2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior."

También encontramos referencia al principio de reserva de ley en el artículo 40 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano -posteriormente Ley del Consell-, que establece que: *"Son nulos de pleno derecho los preceptos de las disposiciones generales:*

- 1. Que se opongan a lo establecido por la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las Leyes.*
- 2. Que infrinjan los de otras de jerarquía superior.*
- 3. Regulen materias reservadas a la Ley, salvo autorización expresa de la misma.*
- 4. Que contravengan las limitaciones establecidas en el artículo 39."*

Las consecuencias de la inobservancia de dicho principio se traducen en la nulidad de pleno derecho de los preceptos que incurran en la aludida vulneración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.2 LPACAP (*"También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales."*)

La prioridad de la ley sobre el reglamento tiene su razón de ser en la distinta fuente de legitimidad de una y de otra: la ley en el parlamento, al ser expresión de la voluntad popular; y el reglamento en la Administración, en cuanto instrumento de carácter normativo resultante de la potestad reconocida a determinados órganos de



la Administración de completar a través de aquél el ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos y materias no reservadas a la ley. Ello se traduce, como indicábamos anteriormente, en el principio de jerarquía normativa y su principal manifestación, cual es, la absoluta subordinación del reglamento a la ley.

Ello no quiere decir que el reglamento no pueda tener función ni intervención alguna en las materias reservadas a la ley, sino que podrá tenerlas siempre que para ello goce de la oportuna habilitación por ley; habilitación legal o remisión de la ley al reglamento que habrá de ser expresa, específica y para materia concreta.

F) Pues bien, expuesto lo anterior, a nuestro juicio, el Decreto impugnado, en la medida en que los artículos 25 y Disposición Adicional 5ª extienden a los colegios profesionales el régimen jurídico aplicable a las entidades colaboradoras de la administración municipal en la verificación de las actuaciones urbanísticas, concretamente en lo que hace a su régimen de requisitos para su inscripción, obligaciones, auditorías, precios, incompatibilidades, así como el particular deber de crear en su seno una sección u órgano que ejerza las funciones reguladas en el decreto, como igualmente de identificar dentro de su personal colegiado a aquél encargado de realizar las funciones de verificación y control de las actuaciones urbanísticas, incide en aspectos propios del régimen jurídico, de organización y funcionamiento de los colegios profesionales, constituyendo aspectos éstos cuya regulación está reservada a la ley y sin que el Consell de la Generalitat gozara de habilitación legal expresa y específica para su concreta regulación a través de una norma de rango reglamentario como es el Decreto objeto del presente recurso, incurriendo así en vulneración del principio de reserva de ley, con consecuente nulidad de los preceptos antes referidos ex artículo 47.2 LPACAP.

Veamos. La reserva de ley en materia de colegios profesionales parte del artículo 36 CE, conforme al cual: *"La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos."*

El Tribunal Constitucional declaró en STC 3/2013, de 17 de enero que *"el legislador, dentro de los límites constitucionales y la naturaleza y fines de los colegios profesionales, puede optar por una configuración u otra de este tipo de entidades, pues el art. 36 CE no predetermina la naturaleza jurídica de los colegios profesionales."* Dicha reserva en favor del legislador en la regulación del régimen jurídico de los colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas constituye, en palabras del Tribunal Constitucional - SSTC 42/1986 y 166/1992- una garantía para los ciudadanos en esta materia.

En cuanto a su naturaleza las SSTC 76/1983, 23/1984, 123/1987, 9/1989, y 84/2014 entre otras, declaran que *"los colegios profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados sino también y, en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual por lo general, las atribuye, asimismo, al ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquellas"*. Naturaleza que contrasta con la consideración que el decreto impugnado hace de las entidades colaboradoras -ECUV- como personas privadas que adquieren dicha condición con su inscripción en el RECUV.

Por otro lado, en cuanto antes que integran la administración corporativa, desde un punto de vista competencial ha de estarse al artículo 149.1.18º CE, que atribuye al Estado *"las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas"*, correspondiendo el desarrollo legal al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, siendo así que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por 5/1982, de 1 de julio, en su artículo 49.1.22ª atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de *"Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo que disponen los artículos 36 y 139 de la Constitución Española."*

Dicha previsión estatutaria ha encontrado su desarrollo legal en la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegio Profesionales de la Comunidad Valenciana, en cuyo artículo 1.1 se establece que *"Los colegios profesionales cuyo ámbito territorial de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o a parte del territorio de la Comunidad Autónoma Valenciana, sin perjuicio de la legislación básica del Estado y de las leyes que regulen la profesión de que se trate, cualquiera que sea su naturaleza, se rigen por esta Ley, por sus estatutos y por los reglamentos de régimen interior;"* y cuya Disposición Final primera contiene una autorización en favor del Gobierno valenciano *"para que desarrolle por reglamento la presente Ley."*

Sin embargo, el decreto que nos ocupa, conforme expresa en su exposición de motivos ha sido dictado en desarrollo de la Disposición Adicional 9ª de la Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, disposición que fue introducida por la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la anterior, y que a nuestro juicio no habilita al Consell a regular por vía reglamentaria aspectos propios del régimen jurídico, de organización y funcionamiento de los colegios profesionales, en la medida en que dicha habilitación a regular



por vía de decreto del Consell se refiere exclusivamente a las entidades colaboradoras de la Administración (DA9ª apartado 3º: " *La regulación del sistema de habilitación, funcionamiento y registro de estas entidades se realizará mediante decreto del Consell a propuesta de la conselleria competente en materia de urbanismo.*"), dado que los apartados 1º y 2º de la aludida Disposición Adicional 9ª establecen una clara diferenciación entre las entidades colaboradoras y los colegios profesionales (*1. Los ayuntamientos podrán ejercer las funciones en materia urbanística a que se refiere este precepto a través de entidades colaboradoras de la administración, o de los distintos colegios profesionales en relación a las competencias específicas que sus colegiados ostenten, de acuerdo con la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación.2. Las entidades colaboradoras de la administración o los colegios profesionales correspondientes podrán ejercer las siguientes funciones:(...)*") diferenciación que, en cambio, omite el legislador en su apartado 3º únicamente referido, como decimos, a las entidades colaboradoras; de modo que, la habilitación a regular por vía reglamentaria debe entenderse que no incluye a los colegios profesionales por no referirse expresa y específicamente a éstos.

En consecuencia, concluimos la procedencia de anular los artículos 25 y Disposición Adicional 5ª del Decreto 62/2020, por haberse dictado éstos en vulneración del principio de reserva de ley y sin la correspondiente remisión legal que así lo habilitase, siendo solo estos dos preceptos los que exclusivamente se refieren a los colegios profesionales, y no los restantes, razón por la que la anulación, como venimos diciendo, solo será parcial y no de la totalidad de la disposición recurrida.

G) Apreciada la nulidad del artículo 25 y de la Disposición Adicional 5ª del Decreto por las razones expuestas, descartamos, en cambio, la concurrencia de las infracciones procedimentales alegadas por la actora en relación con los informes cuya falta o defectos se invocaron por aquélla.

i) Así, no apreciamos, en este sentido, y en primer lugar, la incompetencia de tipo jerárquico en la emisión de los informes de conveniencia y oportunidad y la Memoria Económica, al encontrarse justificada la emisión de aquéllos por el Conseller de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad en la reordenación de competencias en el ámbito de las distintas Consellerias de la Generalitat Valenciana producida entre la fecha en que se inició el proceso de elaboración del Decreto que nos ocupa -Resolución del Conseller de Vivienda de 26 de abril de 2019- y la fecha de emisión de aquéllos en fecha de 17 de junio de 2019, ello como consecuencia de la celebración de elecciones autonómicas el 28 de abril de 2019, siendo así que, en cualquier caso, la emisión del informe por el Conseller de Política Territorial, órgano superior a la Dirección General de Urbanismo, que asumió competencias anteriormente atribuidas a la Dirección General de Ordenación del Territorio y que inicialmente tenía encomendada la elaboración del Decreto, y la integración de dicha Dirección General de Urbanismo en la Conselleria de Política Territorial (conforme resulta de los Decretos 105/2019, de 5 de julio del Consell por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat, y 5/2019, de 16 de junio, del President de la Generalitat por el que se determina las consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat), supone que la eventual incompetencia jerárquica estaría convalidada al haber emitido el informe por un órgano superior a aquél a quien tenía atribuida la competencia.

ii) Tampoco será acogida la nulidad fundamentada en la emisión de los informes de impacto de género, impacto en la infancia y adolescencia e informe sobre la protección de familias numerosas, sin contar con las respectivas instrucciones y directrices impartidas por los órganos competentes en la materia. Ello es así porque no hay acreditación alguna de que los informes en cuestión se hayan llevado a cabo sin tomar en consideración las aludidas directrices e instrucciones, ni se ha advertido contradicción alguna entre unos y otras. Dicha falta de contradicción no es tampoco apreciada en lo referido al informe sobre impacto de género por el hecho de que el Instituto valenciano de la Mujer indicase la existencia de lenguaje sexista y la necesidad de revisar la redacción del texto del Decreto impugnado si tomamos en consideración que éste fue remitido al órgano encargado de efectuar la aludida revisión en la materia, que no es otro que la Unidad de Igualdad de la Conselleria en cuestión (documento n.º 11 del expediente).

iii) Finalmente, ha de desestimarse el último de los motivos de naturaleza formal, consistente en la omisión de informes, al constar por un lado el informe sobre economía sostenible, cuya falta achaca la parte demandante, en el documento n.º 26 del expediente y, por otro lado, no asistirle la razón en cuanto a la omisión del informe de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico por los motivos siguientes.

Aduce el recurrente que el artículo 26 de la Ley 1/2015 de Hacienda Pública y del Sector Público Instrumental exige la emisión de informe preceptivo y vinculante de la Conselleria de Hacienda con carácter previo a la aprobación de disposiciones reglamentarias que comporten gasto económico para la Generalitat Valenciana, no siendo, a su juicio de aplicación la excepción en que se apoyan las partes demandadas contenida en el apartado 3º del citado precepto conforme al cual dicho informe no será necesario cuando de la memoria económica se desprenda que su aplicación no comporta gasto, por entender el recurrente que la memoria económica se limita en el presente caso a expresar que el Decreto impugnado no compromete ningún tipo de gasto público, siendo así que ello quedaría contradicho por el informe emitido a su vez por la Dirección



General de Tecnologías de la Información en que se ponía de manifiesto que el Decreto supondría el gasto derivado del necesario desarrollo informático para habilitar el registro de entidades certificadoras, de modo que lo expresado en la Memoria Económica no sería cierto por lo que, atendiendo al carácter escueto y escaso desarrollo de la Memoria Económica el Decreto sería nulo de conformidad con la jurisprudencia que invoca.

Pues bien, para la Sala, al margen del exceso en cuanto a su objeto en que pudiere haber incurrido la Dirección General de Tecnologías de la Información conforme alega la Administración demandada, lo esencial, a nuestro juicio, es que el informe emitido por este órgano no desacredita el contenido de la Memoria Económica. Es decir, se aprecia la existencia de una aparente contradicción entre uno y otro documento pero en sí la actora no ha alcanzado a acreditar que, efectivamente, la ausencia de compromiso de gasto público alguno que expresa la Memoria Económica no sea tal, de modo que debe entenderse coherente lo expresado en la Memoria Económica con la materialización de ello en la Disposición Adicional Primera del propio Decreto al establecer que la aplicación y desarrollo del mismo no podrá tener ninguna incidencia en la dotación de los capítulos de gasto asignados a la Conselleria de urbanismo competente y en todo caso tendrá que ser atendido con sus medios personales. No es, pues, de aplicación la jurisprudencia invocada, de modo que no procede anular, tampoco por dicho motivo, la disposición administrativa impugnada.

H) Recapitulando, el recurso será estimado parcialmente al apreciar la Sala vulneración del principio de reserva de ley en el artículo 25 y la Disposición Adicional 5ª del Decreto, los cuales se declaran nulos por no ser conformes a Derecho, conforme a lo razonado en la fundamentación jurídica contenida en la presente sentencia.

TERCERO. - Costas.

Al haberse estimado parcialmente el recurso no procede expresa imposición de costas procesales de conformidad con el artículo 139.1 LJCA.

Por cuanto antecede,

FALLAMOS

1. **ESTIMAR EN PARTE** el recurso contencioso-administrativo número 87/2020, deducido por la representación procesal de UNION PROFESIONAL DE VALENCIA (UPV) frente al Decreto n.º 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; anulándose por ser contrarios a Derecho el artículo 25 y la Disposición Adicional 5ª del referido Decreto; desestimándose el recurso en todo lo demás.

2. **NO HACER EXPRESA IMPOSICIÓN DE COSTAS PROCESALES**, de conformidad con lo razonado en el Fundamento de Derecho Tercero de la presente sentencia.

Firme que sea la presente sentencia, procédase por la Administración demandada a publicar su fallo en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada.

Esta sentencia no es firme y contra ella cabe, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo o, en su caso, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Dicho recurso deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de su notificación, debiendo tenerse en cuenta respecto del escrito de preparación de los que se planteen ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo los criterios orientadores previstos en el Apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE número 162, de 6 de julio de 2016).

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente que ha sido para la resolución del presente rollo de apelación, estando celebrando audiencia pública esta Sala, de la que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico. En Valencia, a la fecha arriba indicada.