
El sistema de colaboración público-privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación del suelo

Amaya CASADO ECHARREN
Subdirectora General de Secretaría Técnica
Agencia de Actividades. Ayuntamiento de Madrid
ORCID ID: 0000-0002-4696-2841

RESUMEN

El presente trabajo analiza los elementos claves del sistema de colaboración público-privada implantado en el Ayuntamiento de Madrid desde el año 2009, los factores que han propiciado su éxito y consolidación, así como su inserción y acomodo en la última modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid por Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio. Esta última cuestión resulta de especial interés por cuanto que, a pesar de que la regulación autonómica haya optado por reproducir en su práctica literalidad la regulación que ya existía en el Ayuntamiento de Madrid, el Reglamento 7/2022, de 26 de abril, por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control, omite aspectos determinantes para el buen funcionamiento del sistema, su debida tutela, control y seguimiento. Se trata de cuestiones que los ayuntamientos deberían regular y concretar vía ordenanza para asegurar que, en todo caso, la colaboración en el ejercicio de potestades públicas por entidades privadas y la consiguiente tutela de los intereses públicos en juego, se desarrolla en términos adecuados de seguridad jurídica. Se trata por ello de un análisis pertinente tanto para el Ayuntamiento de Madrid como para aquellos ayuntamientos que opten por implantar el sistema en su ámbito material de procedimientos.

Palabras clave: colaboración público-privada; verificación, inspección y control urbanístico.

The Public-Private Collaboration System of the Madrid City Council within the Framework of Land Use Legislation

ABSTRACT

This paper analyses the key elements of the public-private collaboration system implemented by the City Council of Madrid since 2009, the factors that have contributed to its success and consolidation, as well as its incorporation and accommodation within the most recent amendment of Regional Law 9/2001 of 17 July on Land Use in the Community of Madrid, as introduced by Law 7/2024 of 26 December on Measures for Balanced Development in the Areas of Environmental Protection and Spatial Planning. This latter issue is of particular interest insofar as, despite the fact that the regional regulation has opted to reproduce almost verbatim the regulatory framework that had already been in force within the City Council of Madrid, Regulation 7/2022 of 26 April, which establishes the legal regime applicable to Urban Planning Collaborating Entities for Verification, Inspection and Control, omits certain decisive aspects essential to the proper functioning of the system, as well as to its adequate supervision, control and monitoring. These are matters that local authorities should regulate and specify through municipal by-laws in order to ensure that, in all cases, the collaboration of private entities in the exercise of public powers, together with the corresponding safeguarding of the public interests at stake, is carried out under conditions that provide an appropriate level of legal certainty. Consequently, this analysis is relevant not only for the City Council of Madrid but also for those local authorities that choose to implement this system within their substantive procedural framework.

Keywords: public-private partnership; urban planning verification, inspection, and enforcement.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE COLABORACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID.—3. LA ADAPTACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID A LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID: 3.1. Impacto en las entidades colaboradas existentes. 3.2. Impacto en el régimen jurídico de las entidades colaboradoras.—4. ASPECTOS DE LA REGULACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID QUE COMPLEMENTAN Y DESARROLLAN LA LEY DEL SUELO: 4.1. Funciones que pueden ejercer las entidades conforme al art. 166 LSCM. 4.2. Procedimientos de intervención de las entidades colaboradoras. 4.3. Obligaciones, incompatibilidades y régimen sancionador de las entidades colaboradoras. 4.4. Régimen de precios.—5. ASPECTOS REGULADOS EN LA NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID QUE MEJORAN EL MODELO DEFINIDO EN LA LSCM.—6. CONCLUSIÓN.—7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

En orden a evaluar el alcance de la modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM) por Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de

Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio¹ en materia de colaboración público-privada urbanística y su impacto, no solo en el Ayuntamiento de Madrid, sino también en aquellos ayuntamientos que, de forma activa por decisión, o de forma pasiva por omisión, conforme al art. 164.3 LSCM², vayan a implantarlo, resulta sumamente relevante referir, al menos someramente, el estado de la cuestión a nivel jurisprudencial sobre las diversas fórmulas colaborativas³ entre entidades privadas y la Administración. Esta cuestión será de verdadera utilidad en el posterior análisis del contenido, alcance y desarrollo que, se entiende, debería tener una inexcusable regulación municipal en esta materia⁴.

Cabe referir en este sentido la STS 236/2024 de 12 de febrero (rec. de casación núm. 48/2022) en la que se analizan las condiciones bajo las cuales una entidad mercantil interviene en las tareas materiales de tramitación de un procedimiento administrativo que sirve de base para la adopción del correspondiente acto administrativo resolutorio. En concreto, se plantea cuál deber ser el alcance o la intensidad que debe tener este auxilio técnico para ser jurídicamente correcto y, de forma correlativa, la necesidad irrenunciable de que se trate, en todo caso, de una intervención desarrollada bajo la supervisión y las instrucciones del personal de la propia administración. Por su parte, la STS 2024/2024, de 19 de diciembre (rec. de casación núm. 4980/2022) plantea como cuestión central del debate procesal si el ayuntamiento se inhibió en el desarrollo de los trabajos de la empresa contratada al no participar, en absoluto, en las tareas encargadas a esta ni mantener reuniones de seguimiento⁵. Concluye la sentencia que, en este caso, la intervención de

¹ Sobre las principales novedades que introduce la Ley 7/2024 en la LSCM en esta materia, C. PRIETO ROMERO, *El nuevo régimen de colaboración público-privada en la gestión de funciones urbanísticas de la Comunidad de Madrid*, Fundación democracia y gobierno local, Acento Local, Blog de actualidad jurídica local, 2025.

² Art. 164.3 LSCM, al igual que ya hiciera la modificación de la Ley 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, invierte los términos en los que se debería plantear el juego de la autonomía local bien entendida, esto es, ofreciendo un marco de referencia en el que los ayuntamientos que así lo decidan, puedan regular. Por el contrario, la LSCM introduce una regla que habilita a la potencial aplicación directa e imperativa de la regulación al disponer que: «En todo caso, los ayuntamientos pueden excluir la intervención de estas entidades en su término municipal mediante un Acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación, que deberá ser comunicado al órgano al que se atribuye la gestión del Registro de entidades privadas colaboradoras urbanísticas de la Comunidad de Madrid, adscrito a la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo».

³ Sobre la colaboración público-privada como expresión de las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, L. MÍGUEZ MACHO, «Las formas de colaboración público-privada en el Derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 175, pp. 157-215.

⁴ A pesar de que esta jurisprudencia versa sobre figuras distintas de la colaboración público-privada, en las que se plantea una colaboración y un auxilio puntual y concreto, con mayor razón se habrá de considerar en una fórmula que habilita una colaboración permanente y estable.

⁵ Se plantea como cuestión de interés casacional «determinar si el encargo para la elaboración de un proyecto completo de la relación de puestos de trabajo por un ayuntamiento a una empresa, mediante un contrato de servicios, es conforme a la doctrina de esta sala relativa a la intensidad de la intervención en un procedimiento por parte de un sujeto distinto a la administración que lo tramita y reflejada en las SSTS 1160/2020, de 14 de septiembre de 2020 (núm. de recurso 5442/2019) y 1265/2020, de 7 de octubre de 2020 (núm. de recurso 5429/2019)».

la empresa contratada superó la intensidad que admite la jurisprudencia en la fórmula colaborativa conforme a las Sentencias 1160/2020, de 14 de septiembre (rec. de casación núm. 5442/2019) y 1265/2020, de 7 de octubre (rec. de casación núm. 5422/2019).

En esta jurisprudencia no se cuestiona, por tanto, la posibilidad de que, mediante las distintas fórmulas legales, una Administración pública acuda al apoyo o colaboración de una empresa privada en tareas que sean expresión de una potestad pública reservada, en cuanto tales, a los funcionarios públicos, sino en la intensidad que esta intervención adquiere cuando la empresa asume la totalidad de proceso deliberativo que sirve de base para resolución del procedimiento con la consiguiente inhibición de la Administración titular de la potestad. La intervención de la empresa privada pasaría de esta forma a configurarse como una participación directa o indirecta en el ejercicio de la potestad pública y no, una mera colaboración.

Pues bien, la traslación de esta jurisprudencia al ámbito de la colaboración en materia de control urbanístico supone considerar que, aunque la intervención de la entidad privada, que es en todo caso previa al inicio del procedimiento administrativo, sea posteriormente avalada y asumida como propia por la Administración en la correspondiente resolución del procedimiento, reservándose la última palabra y la posibilidad de rectificarla⁶, es necesario ir más allá y entender que la Administración tiene el deber irrenunciable de tutelar, supervisar, guiar y orientar en todo momento y de forma completa, el proceso de intervención de las entidades privadas. No solo, como decimos, en la fase decisoria final con la resolución, sino también durante la fase de tramitación, e incluso, durante la fase preliminar mediante la fijación de criterios técnicos e instrucciones bajo los cuales ha de tener lugar la intervención de entidad privada⁷. Este planteamiento apoya en gran medida, como veremos, la regulación contenida en el RECU sobre el control y el seguimiento de las entidades.

2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE COLABORACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Aunque los primeros modelos de colaboración público-privada respondieron a la necesidad de suplir la falta de especialización técnica de la Administración que era re-

e «Identificar como preceptos, que en principio serán objeto de interpretación los arts. 9 y 74 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 y el art. 17 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público».

⁶ Este aspecto central del sistema de colaboración fue objeto de análisis y validación en las SSTSJ de Madrid de 27 de abril de 2016 y de 11 de enero de 2024.

⁷ No se aborda por la limitación en la extensión del presente artículo la eventual *culpa in vigilando* que recae en la Administración por una insuficiente o inexistente supervisión y seguimiento del sistema, o *culpa in omitiendo* por falta de determinación de criterios de actuación, o de información técnica y jurídica precisa para que la entidad desarrolle su actuación de forma correcta. Sobre esta cuestión se puede consultar A. GALÁN GALÁN, *La responsabilidad por los daños causados por las entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, 2010.

querida para la realización de determinadas inspecciones y comprobaciones de carácter más técnico o instrumental⁸, posteriormente se evolucionó hacia un concepto amplio de colaboración público-privada referido a la propia actividad o tarea administrativa⁹. Este concepto amplio se trasladó al ámbito urbanístico, primero al de la gestión urbanística¹⁰ y después, al del control urbanístico de obras y actividades¹¹. En este contexto la colaboración público-privada ha estado asociada al estímulo de la actividad económica y a la mejora de la competitividad del tejido económico bajo la perspectiva agilizadora y simplificadora de los procedimientos de control urbanístico¹².

En el ámbito del Ayuntamiento de Madrid, sin embargo, las razones que motivaron en origen la implantación de este modelo de colaboración y que sin duda han marcado su definición y configuración actual, fueron de otra índole. Se buscó garantizar el buen funcionamiento del servicio de control urbanístico, evitando irregularidades, propiciando la eficacia, la transparencia de la función pública y la efectividad del principio de legalidad¹³. Esto explica, en parte, que el sistema de colaboración implantado en el Ayuntamiento de Madrid desde 2009, lejos de plantearse como una mera externalización de funciones públicas de control a entidades privadas, se enfocara desde un primer momento como una verdadera fórmula de cooperación en la que el sector privado coadyuva y concurre con la Administración en el ejercicio de sus funciones de control urbanístico, sin que esta se desentienda por completo o se inhiba de su deber de supervisión, control y seguimiento¹⁴.

⁸ En relación el origen de los modelos de colaboración público-privada en el ámbito de la seguridad industrial, del control ambiental o de la inspección técnica de vehículos puede consultarse, D. CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003.

⁹ F. VELASCO CABALLERO, «La Administración pública en la colaboración público-privada», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67, 2023, pp. 36-66.

¹⁰ P. FIGAREDA CAIROL, *Entidades de Conservación (Aspectos prácticos y doctrinales)*, Civitas, Madrid, 2000.

¹¹ Sobre la colaboración público-privada al ámbito de los controles urbanísticos, H. M. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, «La colaboración público-privada en el otorgamiento de licencias: los colegios profesionales», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 3, marzo de 2022, p. 95, y A. CASADO ECHARREN y C. LÓPEZ FERRANDO, «La regulación de la declaración responsable en el sistema de colaboración público-privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación estatal y autonómica», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 48, núm. 288, 2014, pp. 13-62.

¹² Razones expresadas en normativa de distinto nivel: Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior; Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña; Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Se puede consultar también, J. M. GIMENO FELÍU, «La colaboración pública-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudadanía», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, enero de 2024.

¹³ Acuerdo de 3 de abril de 2008 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se adoptan medidas para la mejora del Servicio de Concesión de Licencias Urbanísticas y del Servicio de Disciplina Urbanística (BAM de 11 de abril de 2008).

¹⁴ Sobre los elementos de la colaboración público-privada en el ámbito material de la toma de decisiones, mediante tareas de verificación, comprobación e inspección. SSTs de 13 de octubre de 1997 y de 17 de noviembre de 2000. También, E. CARBONELL PORRAS, *El control sobre la actividad de las entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, 2010.

El sistema de colaboración público-privada en materia de intervención urbanística ha tenido en el Ayuntamiento de Madrid distintas fases que se corresponden con cada una de las normas que en cada momento lo han regulado. Se identifican al menos tres momentos; la implantación del sistema de manera pionera en el ordenamiento jurídico español con la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades, de 29 de junio de 2009 (OGLUA)¹⁵, caracterizada por afectar únicamente a las licencias de implantación y desarrollo de actividades y, de forma significativa, por su carácter obligatorio¹⁶. La anulación en sede judicial de esta primera regulación propició la segunda fase, en la que el modelo se reguló en la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid, de 28 de febrero de 2014 (OAAEE). Con esta regulación el modelo pasa a ser voluntario para los particulares y se amplía a la figura de la declaración responsable de actividades. La última fase es la de consolidación de los elementos del sistema y la de su ampliación material tanto a las licencias y declaraciones responsables de actividades como a las de uso residencial. Este es el régimen vigente regulado en la Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, de 26 de abril de 2022 (OLDRUAM)¹⁷, en la que se regulan los procedimientos de control urbanístico y la intervención de las entidades en estos y en el Reglamento 7/2022, de 26 de abril, por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control (RECU)¹⁸, en el que se regula el régimen jurídico de las entidades colaboradoras.

3. LA ADAPTACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID A LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El impacto de la LSCM tras su modificación por Ley 7/2024 se proyecta de manera significativa en los ayuntamientos con regulación preexistente, como es el caso del Ayuntamiento de Madrid. No obstante, todos los ayuntamientos habrán de definir, antes o

¹⁵ Un análisis exhaustivo de esta primera regulación en C. PRIETO ROMERO, «Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades», *Anuario de Derecho Municipal*, ISSN 1888-7392, núm. 3, 2009, pp. 71-113.

¹⁶ Este aspecto motivó, en parte, la derogación de una parte muy significativa de la regulación en vía judicial por la STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011, confirmada en casación por la STS de 18 de diciembre de 2013 (núm. de recurso 2561/2011). Un análisis de esta sentencia en A. CASADO ECHARREN, C. LOPEZ FERRANDO y M. LORA TAMAYO-VALLVÉ, «Reflexiones en torno a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de febrero de 2011 por la que se anulan diversos preceptos de la ordenanza por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades del Ayuntamiento de Madrid», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 45, núm. 267, 2011 pp. 121-158.

¹⁷ Un análisis de esta regulación se encuentra en A. CASADO ECHARREN, «El nuevo modelo de control urbanístico en el Ayuntamiento de Madrid. La Ordenanza de licencias y declaraciones responsables urbanísticas», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 15, 2021, pp. 51-76.

¹⁸ La STSJ de Madrid, de 11 de enero de 2024 (núm. recurso 543/2022) ha avalado los elementos del sistema vigente regulados en la OLDRUAM y en el RECU.

después, su posición jurídica respecto de la LSCM a pesar de su vocación de regulación suficiente y de aplicación directa¹⁹. En este sentido cabe identificar dos situaciones en las que se pueden encontrar los ayuntamientos respecto de la regulación legal: ayuntamientos que a la entrada en vigor de la modificación de la LSCM carezcan de una regulación previa en la materia y, ayuntamientos, como el de Madrid, que ya tengan aprobada una ordenanza. En los ayuntamientos sin regulación previa cabría identificar, a su vez, dos situaciones; la de aquellos que, conforme a la opción prevista en el art. 164.3 LSCM, adopten acuerdo expreso para la exclusión de la aplicación del sistema de colaboración y la de aquellos otros que opten por implantarlo. En estos últimos, a su vez, se plantea otra disyuntiva: la de aplicar directamente la regulación legal sin desarrollo por ordenanza, con todas las consecuencias e inconvenientes que ya hemos apuntado, o bien, optar por una regulación expresa por ordenanza²⁰. Pues bien, a estos últimos ayuntamientos también les resultará pertinente el análisis que se va a realizar sobre la concreta situación jurídica del Ayuntamiento de Madrid, en cuanto ayuntamiento con regulación propia.

Como se ha señalado, en la ciudad de Madrid el sistema de colaboración público-privada cuenta con una larga trayectoria que ha permitido delimitar con mayor rigor y precisión su alcance y sus características. Este proceso culminó, como hemos comentado, con la regulación del RECU. La entrada en vigor de la modificación de la LSCM plantea ahora la necesidad de considerar su impacto²¹ desde un doble plano, el de las entidades colaboradoras preexistentes y el de su régimen jurídico y funcionamiento.

3.1. Impacto en las entidades colaboradas existentes

Para valorar el impacto de la modificación de la LSCM respecto de las entidades colaboradoras ya existentes en el momento de su entrada en vigor²² hay que consi-

¹⁹ A diferencia de la primera regulación completa del régimen jurídico y el funcionamiento de las entidades privadas colaboradoras en la modificación de la LSCM por Ley 11/2022 en la que, conforme a una impecable técnica legislativa acorde con el principio de autonomía local, la regulación autonómica era supletoria en defecto de regulación por ordenanza municipal, la más reciente modificación de la LSCM por Ley 7/2024 opta por imponer directamente su regulación a los ayuntamientos que no adopten acuerdo en contra o que no aprueben un marco jurídico propio de desarrollo de la ley, siendo esta última alternativa claramente insuficiente para garantizar la calidad, la supervisión y la seguridad del sistema.

²⁰ A fecha de elaboración del presente trabajo, en el caso de ayuntamientos que han optado deliberadamente por la aplicación directa de la LSCM, se encuentra el Ayuntamiento de Alcobendas. Dentro de los ayuntamientos que disponen de regulación propia a nivel municipal, además de Madrid, se incluyen Galapagar, Villaviciosa de Odón, Pozuelo de Alarcón, Collado Villalba y Quijorna. Dentro de los ayuntamientos que van a aprobar una regulación específica se encuentra Brunete y, en una situación que se podría denominar mixta, se encontraría el Ayuntamiento de Algete que ha optado por la aplicación directa de la LSCM, aunque con la intención de llegar a aprobar una regulación específica.

²¹ En este sentido ha sido determinante la supresión de la cláusula de salvaguarda que representaba para la regulación del Ayuntamiento de Madrid la DA 6.ª de la anterior Ley 11/2022.

²² Estas entidades colaboradoras autorizadas por el Ayuntamiento de Madrid, al amparo de la anterior regulación son: Addient Empresa Certificadora, S. L. U.; Aeclu Edificación y Sostenibilidad, S. L.; Eciti,

derar que la modificación de la LSCM por Ley 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, reguló unos requisitos de acreditación relacionados con la titulación del personal de las entidades distintos de los que hasta ese momento se habían regulado en la Orden 639/2014, ORDEN 639/2014, de 10 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regulan las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación y control en el ámbito urbanístico²³. A pesar de que esta exigencia no fue aplicable a las entidades existentes que operaban en el Ayuntamiento de Madrid, por el juego de la DA 6.^a de la Ley 11/2022, algunas entidades se adaptaron. Esta es la razón por la que la DT 3.^a de la Ley 7/2024 prevé, para las entidades que ya se adaptaron, un plazo de seis meses para acreditar el cumplimiento del art. 167 *ter* y aportar la documentación requerida en el art. 167 *quárter*. Para las entidades que no hubieran adaptado, el apartado 2 de la citada DT 3.^a prevé el plazo de un año para ello, transcurrido el cual se considerarán automáticamente extinguidas y sin efecto todas las homologaciones concedidas.

Desde la óptica de la adaptación en el Ayuntamiento de Madrid, lo oportuno será considerar que las entidades que ya estuvieran habilitadas y operando en su ámbito, han mantenido los efectos de la autorización municipal tras la ampliación de la acreditación e inscripción conforme a la modificación de la LSCM por Ley 7/2024, al objeto de dar continuidad al sistema ya implantado y no perjudicar a los particulares que ya hubieran contratado sus servicios o cuyos procedimientos se hubieran iniciado ya en el ayuntamiento.

Unión de Profesionales para la Gestión e Inspección de Licencias, S. L. U.; AB - Aucatel Inspección y Control, S. L. U.; Enmacosa Consultoría Técnica, S. A.; Tueclu, S. L. U.; EQA Licencias Urbanísticas, S. L.; Deklara Obras y Actividades, S. L.; Ecium Entidad Colaboradora Urbanística, S. L.; Licencias y Certificaciones de Madrid, S. L. (LICMAD); A (MAS) Ecu Control Urbanístico, S. L.; Lurban Madrid, S. L.; SCI, Servicios de Control e Inspección, S. A.; SGS Inspecciones Reglamentarias, S. A. U.

²³ Art. 3.1 de la Orden 639/2014: «El personal de las entidades privadas colaboradoras deberá reunir las titulaciones en Arquitectura, Ingeniería y/o Derecho, o títulos de grado correspondientes, verificados por el Consejo de Universidades, exigiéndose una experiencia profesional de tres años en actividades relacionadas con las siguientes áreas de actuación: urbanismo, evaluación ambiental de actividades, prevención de riesgos, patrimonio histórico-artístico y protección arquitectónica, sanidad y/o salud pública». El art. 167 *ter* LSCM en su anterior redacción dada por la Ley 11/22: «1.º Contar con dos o más profesionales con las siguientes características: *a)* Arquitecto o ingeniero con experiencia acreditada por un periodo mínimo de diez años en las siguientes funciones: 1.º Redactar, dirigir e interpretar proyectos de obras de edificación. 2.º Redactar, interpretar y aplicar instrumentos de planeamiento. 3.º Redactar, interpretar y aplicar instrumentos de gestión urbanística. *b)* Abogado, legalmente habilitado para ello, con experiencia acreditada por un periodo mínimo de diez años en las siguientes funciones: Asesoramiento jurídico en materia de planeamiento, gestión y disciplina urbanística o aspectos jurídico-técnicos en materia de construcción, edificación, y urbanización».

3.2. Impacto en el régimen jurídico de las entidades colaboradoras

Las posibilidades de regulación que tiene el Ayuntamiento de Madrid en esta materia, al igual que otros ayuntamientos que opten por regular de forma expresa en ordenanza la implantación del sistema, viene determinada por el juego de la DT 3.^a, apartado 1. Conforme a esta, se obliga a que los ayuntamientos con regulación preexistente efectúen una labor de revisión que asegure su compatibilidad con la LSCM. Asimismo, el art. 164 identifica los aspectos que son susceptibles de desarrollo y complemento por ordenanza. No obstante, este impacto también debería medirse desde la óptica del principio de vinculación negativa a partir del cual los ayuntamientos podrán ejercer la potestad normativa y de autoorganización que, a partir del bloque de la constitucionalidad y una nutrida jurisprudencia, les reconoce la legislación básica estatal²⁴. A partir de este principio los ayuntamientos también podrían, mejorando y complementando la regulación legal, definir aquellos aspectos no previstos en la LSCM que son, sin embargo, determinantes y necesarios para el adecuado control, seguimiento y supervisión del sistema de colaboración como garantía de su calidad y seguridad jurídica.

4. ASPECTOS DE LA REGULACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID QUE COMPLEMENTAN Y DESARROLLAN LA LEY DEL SUELO

El mandato contenido en el apartado 1 de la DT 3.^a de la Ley 7/2024, es claro. Los ayuntamientos con regulación preexistente en la materia deberán, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, adaptarse a la modificación de la LSCM eliminando los aspectos que sean incompatibles. La aplicación práctica de este mandato en el Ayuntamiento de Madrid no representa mayor inconveniente teniendo en cuenta que la regulación legal ha replicado, en gran medida, los contenidos propios del RECU²⁵. A pesar de ello, parecen precisos ciertos ajustes para asegurar la adecuada integración de la regulación municipal en el nuevo marco legal. Así, tanto el objeto como el ámbito de aplicación del RECU deberían quedar reorientados para su inserción en el marco legal y su acotación

²⁴ Sobre la vinculación negativa a la ley el Tribunal Supremo, en sentencias como la de 7 de octubre de 2009, viene reconociendo el criterio de que las Corporaciones Locales «en aquellas materias en que necesariamente han de ejercer competencias... pueden ejercerlas por medio de ordenanza en los aspectos en que la norma autonómica no las haya utilizado, siempre que el uso que de ellas se haga no contravenga lo establecido legalmente, para de este modo realizar las actividades complementarias de otras Administraciones públicas». Sobre el alcance del poder normativo local, como capacidad de regulación *ex novo*, SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 385/1993, de 23 de diciembre; 233/1999, de 16 de diciembre, y 132/2012, de 19 de junio. También la STS de 22 de mayo de 2015.

²⁵ Ello, no obstante, no significa que no sea preciso plantear la adaptación del RECU, aunque solo sea para incluir, conforme a una adecuada técnica normativa, las remisiones a la ley que sean pertinentes, así como el ajuste de ciertos aspectos que no por ser puntuales dejan de ser necesarios para propiciar la adecuada comprensión y correcta aplicación de la norma. En esta labor de revisión de la compatibilidad del RECU con la ley, se trataría por tanto de redefinir la regulación municipal y dotarla de su adecuado sentido y alcance en relación con la ley.

al ámbito material de las entidades colaboradoras que van a intervenir en los concretos procedimientos del Ayuntamiento de Madrid. Esta cuestión, que podría tener un mero sentido formal, será, sin embargo y como veremos, presupuesto para regular otros aspectos relevantes del sistema como son los requisitos para la habilitación concreta de las entidades en los específicos procedimientos de control urbanístico del Ayuntamiento de Madrid.

La adaptación de la regulación municipal en términos de compatibilidad con la regulación legal aconseja, asimismo, que se incluya la denominación de entidades privadas colaboradoras urbanísticas que emplea la LSCM. También que se aluda de manera expresa a que deben estar, en todo caso, acreditadas e inscritas conforme a la LSCM. Todo ello para facilitar la comprensión de que el sistema de colaboración que mantiene el Ayuntamiento de Madrid no opera en paralelo a la regulación legal, sino que queda inserto en ella sin perjuicio de las especialidades que le son propias. Serán precisas, además, las remisiones legales oportunas a efectos de no incurrir en duplicidades innecesarias y redundantes, salvo en aquellos casos en los que se considere que la regulación del RECU aporta mayor claridad y mejor comprensión a la regulación²⁶.

Por su parte y como se ha indicado, el art. 164 LSCM determina, con cierto afán taxativo, aquellos aspectos de la regulación susceptibles de desarrollo por ordenanza municipal. El desarrollo de estos aspectos por la normativa municipal se considera esencial por resultar, como decimos, insuficiente la regulación legal. Estos aspectos se analizan en los siguientes epígrafes.

4.1. Funciones que pueden ejercer las entidades conforme al art. 166 LSCM

Tal y como ya apuntaban las primeras referencias normativas sobre la intervención de entidades privadas colaboradoras en el ámbito urbanístico²⁷, esta se puede plantear a instancia de los particulares que pretenden realizar una actuación urbanística sujeta a control municipal o, bien, a instancia del propio ayuntamiento. A pesar de que esta última alternativa no ha estado reflejada desde un primer momento en la regulación del Ayuntamiento de Madrid, posteriormente se incorporó al RECU en su art. 6²⁸. Se trata, por tanto, de una especificación de algo que no concreta la LSCM pero que

²⁶ Tal podría ser el caso de los principios generales que rigen la intervención de las entidades colaboradoras del art. 4 del vigente RECU, los cuales, aunque se han reproducido en términos muy parecidos en el art. 167 LSCM, constituyen la base jurídica de la legitimidad de la intervención de entidades privadas en el ejercicio de potestades públicas, motivo suficiente para mantener su previsión en el ámbito específico del Ayuntamiento de Madrid.

²⁷ DA 2.ª de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

²⁸ Art. 6. Contratación de las entidades colaboradoras: «1. El ayuntamiento podrá contratar a las entidades colaboradoras para la emisión de informes de verificación, inspección y control de actuaciones urbanísticas, de acuerdo con lo previsto en la legislación en materia de contratos del sector público. 2. El documento en

resulta del todo oportuna a nivel de ordenanza para habilitar el sistema de colaboración como fórmula de refuerzo de las funciones municipales de inspección y de comprobación de las actuaciones promovidas por los particulares²⁹. En cualquier caso, la falta de concreción en una ordenanza de estas dos alternativas de intervención de las entidades que ofrece la LSCM, generaría incertidumbre respecto de cuándo y con qué alcance pueden operar³⁰.

La posibilidad de desarrollo por ordenanza de las funciones de las entidades colaboradoras también se proyecta respecto de las concretas tareas a realizar por estas en cada intervención. La regulación legal se refiere a las funciones de comprobación, intervención o control, en el contexto de la intervención a instancia de los particulares. Cuando la intervención es instancia de la Administración la LSCM habla de funciones de verificación e inspección. Sin perjuicio de que estas funciones no son del todo coincidentes con la denominación que venía empleando la regulación municipal de Madrid, lo cierto es que esta distinción se presta a que los ayuntamientos puedan modular por ordenanza la intervención de las entidades colaboradoras³¹. Pero, en el contexto del art. 164, el alcance de la intervención de las entidades colaboradoras también se puede plantear respecto del alcance material de la actuación, esto es, respecto del tipo de actuaciones urbanísticas en las que pueden intervenir por razón del uso afectado. En el ámbito del Ayuntamiento de Madrid, esta opción ya se encuentra consolidada por lo que resulta adecuada mantenerla en su regulación³². Se trata de una decisión ciertamente vinculada

el que se formalice el contrato recogerá las condiciones de ejecución de la prestación a realizar por la entidad colaboradora y el alcance de su colaboración».

²⁹ Si bien la colaboración de las entidades a instancia de los particulares se expresa en las funciones de verificación del cumplimiento de la normativa tanto a nivel documental como de comprobación material de lo ejecutado, la colaboración de las entidades a instancia de la Administración, a través de fórmulas contractuales, se orienta a labores instrumentales de toma de datos e inspección *in situ*, por ser una intervención cualitativa-distinta.

³⁰ Reflexión aparte merece la previsión *in fine* del apartado b) del art. 166 LSCM, en la que también se reconoce a la Comunidad de Madrid y a las entidades de Derecho público de ella dependientes, la posibilidad de acudir directamente a entidades privadas para que estas realicen funciones de verificación e inspección de actos de uso del suelo o subsuelo y edificación, mediante la emisión de informes. Considerando que la Comunidad Autónoma no realiza funciones de verificación y comprobación de actuaciones promovidas por particulares, esta posibilidad quedaría circunscrita a los proyectos por ella promovidos los que, conforme al art. 163 LSCM, no están ya sometidos a control urbanístico municipal por licencia o declaración responsable. Por esta razón se suscitan dudas sobre el sentido que en estos casos tendría la intervención de una entidad colaboradora, al poder recibir el encargo de la propia administración interesada en su ejecución y poder ver comprometida la debida imparcialidad.

³¹ Así, en el Ayuntamiento de Madrid, el art. 29.7 OLDRUAM prevé la posibilidad de que las declaraciones responsables presentadas, directamente ante el ayuntamiento, sin intervención de una entidad, sean comprobadas, en la fase de terminación de la ejecución de las obras, por una entidad si así lo decide voluntariamente el particular. También a la inversa es posible optar por modular las posibilidades de intervención de las entidades excluyendo su intervención en aspectos concretos del control urbanístico. Tal es el caso de la comprobación para el funcionamiento de actividades incluidas en el ámbito de la legislación autonómica de espectáculos públicos y actividades recreativas conforme al art. 5.d) OLDRUAM.

³² Como ya hemos comentado en Madrid la implantación del sistema se hizo en origen para la implantación, modificación y desarrollo de actividades. A partir de la modificación de la OLDRUAM y del RÉCU,

a la configuración del modelo de ciudad de cada municipio por lo que será algo a determinar necesariamente vía ordenanza.

El alcance de las funciones de las entidades colaboradoras presenta una última variable, la del tipo de actuación, no por razón del uso sino por razón de sus características, impacto o entidad. En este sentido, la OLDRUAM, ya listó una serie de supuestos en los que no es posible la intervención de una entidad colaboradora por razones asociadas al carácter excepcional y restringido de algunas actuaciones³³. Se trata de supuestos en los que, por concurrir razones relacionadas con la seguridad jurídica, la excepcionalidad, la ordenación de los ámbitos o la concurrencia de otros controles discrecionales, se aconseja excluir la intervención de una entidad privada. Por su indudable proyección práctica esta es, lógicamente, una cuestión a valorar por cada ayuntamiento en su respectiva regulación que quedaría sin embargo abierta ante una eventual aplicación directa de la LSCM.

4.2. Procedimientos de intervención de las entidades colaboradoras

La posibilidad de desarrollo del procedimiento a seguir por las entidades colaboradoras prevista en el art. 164 LSCM, tiene que ver con el alcance formal de su intervención, esto es, con la determinación de los procedimientos de control urbanístico, licencia y declaración responsable, en los que van a poder intervenir³⁴. En este punto, es posible identificar razones por las que se puede llegar a justificar la oportunidad de habilitar el sistema, en el ámbito municipal, solo para licencias o solo para declaraciones responsables. Pensemos, por ejemplo, en ayuntamientos en los que predominan las pequeñas actuaciones urbanísticas objeto de declaración responsable en cuya comprobación se busca mayor agilidad o, en las que se quiere ofrecer a los particulares

en el marco de la modificación de la LSCM por Ley 1/2020, estas posibilidades de intervención se ampliaron también al uso residencial. No hay que olvidar, sin embargo, que esta posibilidad intervención amplia ha sido posible gracias al proceso progresivo de formación de las entidades colaboradoras, las cuales se especializaron primero en la aplicación de la normativa urbanística y sectorial propia de las actividades, para posteriormente formarse en la normativa específica del uso residencial. Este proceso no ha estado exento de valoraciones y reflexiones en las que se han llegado a plantear la exclusión de la intervención de entidades privadas en usos especialmente conflictivos. Es el caso del uso hospedaje, cocinas industriales, actividades de pública concurrencia.

³³ Es el caso de las actuaciones amparadas en licencias temporales o en licencias provisionales, las afectadas por limitaciones propias de la situación de fuera de ordenación absoluta, o las planteadas en dominio público, conforme dispone el art. 5 OLDRUAM.

³⁴ La evolución del sistema del ayuntamiento determinó la intervención inicial en el procedimiento de licencia, ya que en el año 2009 aún no se había desarrollado la figura de la declaración responsable. Posteriormente y en el momento actual, la intervención de la entidad colaboradora puede tener lugar en los dos tipos de procedimientos, incluidas las comprobaciones correspondientes a lo ejecutado al amparo de una licencia o de una declaración responsable. Conforme a la Memoria de gestión de la Agencia de Actividades del año 2025, se han tramitado con intervención de una entidad colaboradora el 66 por 100 de licencias de actividad y el 20 por 100 de las licencias en el uso residencial. En cuanto a las declaraciones responsables el 60 por 100 del total de declaraciones responsables se han tramitado con intervención de entidades colaboradoras.

la mayor agilidad y seguridad jurídica que representa la verificación por una entidad colaboradora antes de su presentación ante el ayuntamiento. Pero también podría darse la valoración inversa, es decir, ayuntamientos que quieren reforzar la seguridad jurídica con la intervención de las entidades en actuaciones urbanísticas de mayor entidad y complejidad técnica. Se trata en definitiva en una cuestión a decidir por cada ayuntamiento que además, está estrechamente vinculada a los ingresos percibidos en concepto de tasa de prestación de servicios urbanísticos ya que, en la medida en que esta grava la tarea administrativa de comprobación en los procedimientos de licencia y declaración responsable, la alternativa de aplicar el sistema de colaboración afectará en mayor o menor medida a su recaudación³⁵.

4.3. Obligaciones, incompatibilidades y régimen sancionador de las entidades colaboradoras

En materia de obligaciones el art. 167 sexies LSCM viene a reproducir en gran medida las que ya estaban previstas en el Ayuntamiento de Madrid en el art. 12 del RECU. No obstante, hay obligaciones que no incorpora la LSCM y que se considera preciso mantener en la regulación municipal para un adecuado seguimiento y supervisión del sistema³⁶.

El análisis comparativo de las obligaciones reguladas en la LSCM y de las reguladas en el RECU se puede realizar por razón de su contenido. Así, y, en primer lugar, se encuentran las obligaciones relacionadas con el adecuado ejercicio de las funciones de comprobación, verificación, inspección o control. El art. 167 sexies LSCM en el apartado 1.ª) se refiere, en concreto, a la obligación de «cumplir adecuadamente las funciones de comprobación, verificación, inspección o control conforme a su certificado de acreditación». Es una obligación formulada en términos genéricos cuya concreción en la regulación municipal resultaría oportuna tal y como hace el RECU. Así, procedería mantener la especificación de que tales funciones se realicen además en los plazos establecidos³⁷. Vinculado al adecuado ejercicio de sus funciones de colaboración, el apar-

³⁵ Conforme al art. 164.2 LSCM: «Igualmente, los ayuntamientos podrán establecer el importe mínimo y máximo de los precios a percibir por las entidades colaboradoras en su respectivo término municipal, siempre que se proceda a la reducción o cancelación de la tasa municipal correspondiente a los servicios urbanísticos en los que intervengan».

³⁶ La reflexión pertinente en este sentido es que, si corresponde a los ayuntamientos velar por la corrección y calidad del sistema, aplicando el régimen sancionador a las entidades, será necesario disponer de un marco jurídico completo y suficiente para evitar desviaciones.

³⁷ Mucho se ha debatido sobre la procedencia de regular plazos para el desarrollo de las funciones de colaboración por parte de las entidades. Aunque finalmente se haya concluido que, en la medida en que la relación que se entabla entre la entidad colaboradora y el particular es de índole privada, lo cierto es que la calidad del sistema pasa porque el desarrollo de las funciones de la entidad se produzca de manera razonable en el tiempo, más aún cuando uno de los motivos para la implantación del sistema es la agilización y reducción de los plazos para la obtención de las licencias o comprobación de las declaraciones responsables. Este es el sentido de las

tado 1.c) RECU, especifica también la relativa al cumplimiento de las instrucciones, criterios interpretativos y protocolos técnicos que establezca el ayuntamiento. Se trata de una previsión más que relevante considerando la dificultad que entraña, en muchas ocasiones, la correcta interpretación de la normativa urbanística y sectorial, interpretación esta que, dejada en manos de entidades privadas, podría afectar sin duda a la prosperabilidad de las actuaciones objeto de verificación y comprobación y, por tanto, a la eficacia y celeridad del control urbanístico³⁸.

El apartado *d)* del art. 12 del RECU incluye por su parte la obligación de «responder por sí mismas de todas sus actuaciones en el marco de lo previsto en el reglamento», obligación que, a su vez, queda complementada por lo previsto en el art. 24 RECU, en el que se aclara que tal responsabilidad abarcará la producción de daños y perjuicios tanto al ayuntamiento como a los titulares de las actuaciones urbanísticas que contraten sus servicios y a terceros. Este desarrollo, resulta, por tanto, también relevante de cara a definir el objeto y el alcance de los seguros de responsabilidad que civil que deberán tener suscritos como requisito de acreditación.

Otro grupo de obligaciones serían las relacionadas con el deber de información y que están previstas en los apartados *c)*, *e)*, *h)* y *j)* del art. 167 sexies LSCM. Estas se proyectan tanto respecto de la Administración como de los ciudadanos y clientes. Respecto de la Administración, las obligaciones relativas a la confidencialidad de la información que obtengan en el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, son coincidentes con lo ya previsto en el RECU. También la obligación relativa a la conservación, durante un periodo de siete años, de los expedientes tramitados, los certificados, las actas y los informes emitidos³⁹. Se formula también, en términos idénticos a los del RECU, la obligación de entregar copia de las actas de comprobación, certificados e informes, así como cualquier otra información que les sea requerida por las Administraciones en el ejercicio de sus funciones. Esta obligación se complementa, en el RECU, con la relativa a la remisión de información anual, de contenido más amplio por estar pensada

obligaciones formuladas en los apartados *a)* y *b)* del art. 12 RECU: «*a)* Realizar todas las actuaciones de verificación, comprobación, inspección y control para las que estén autorizadas en los plazos establecidos; *b)* Expedir los certificados, actas e informes dentro de los plazos establecidos...».

³⁸ A partir de esta obligación las entidades aplican los criterios que el Ayuntamiento de Madrid formaliza en protocolos, informes y consultas. Son también periódicos los talleres y reuniones técnicas de trabajo entre los técnicos municipales y los técnicos de las entidades. En este sentido, se han celebrado en 2025 tres talleres presenciales para tratar cuestiones técnico-jurídicas con presencia de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas, la Agencia de Actividad y ENAC. Por otro lado, a lo largo de este año, se han respondido 226 consultas de carácter técnico-jurídico y se han gestionado un total de 6.991 correos relativos a diversos asuntos como consultas de estado de tramitación de expedientes, comunicación de visitas de inspección, denuncias, requerimientos de información, etc. Asimismo, se han tramitado 133 expedientes relacionados con comunicaciones realizadas a las Entidades Colaboradoras.

³⁹ Disponer de esta información es necesario en el caso de actuaciones de revisión judicial de expedientes de licencias o declaraciones responsables con intervención de una entidad colaboradora o de reclamaciones de responsabilidad patrimonial que de ser por daño continuado pueden prologarse en el tiempo.

para hacer efectivo el seguimiento y el control de la actividad de la entidad privada, no solo en los aspectos relacionados con la calidad y rigor de su actividad técnica, sino con la observancia del régimen de incompatibilidades que luego veremos⁴⁰. También en la línea de poder verificar el cumplimiento del régimen de incompatibilidades, se explica la obligación información del apartado *m)* del art. 12 del RECU, no prevista en la LSCM, y que se refiere a los cambios de composición de su capital social, las fusiones, las absorciones y los cambios en sus órganos de dirección o en sus representantes legales.

Respecto de los particulares, tanto el RECU como la LSCM prevén la obligación de dar una correcta información a los ciudadanos en general y, en particular, a sus clientes, sobre sus funciones de comprobación, verificación y control, así como de la prestación de los servicios como entidad privada colaboradora. En este caso, sin embargo, es la regulación legal la que contiene mayor grado de desarrollo. Se determina, en concreto, la obligación de informar a los particulares sobre la documentación que deben aportar con carácter general, sobre la documentación específica determinante para justificar pretensiones basadas en situaciones precedentes o aquella otra documentación que deba disponer para el ejercicio de la actividad o para realizar la actuación urbanística pretendida. El alcance de este deber de información, que impone la LSCM, suscita ciertas dudas por implicar cierta labor de asesoramiento y consultoría que excedería del alcance de las funciones de verificación e inspección para las que están acreditadas⁴¹, pudiendo comprometer su debida imparcialidad.

⁴⁰ El contenido de esta obligación se desarrolla en el art. 14 RECU: «1. Las actuaciones de las entidades colaboradoras se comunicarán al área de gobierno u organismo competente del ayuntamiento que determinará, en cada procedimiento concreto, el contenido de dichas comunicaciones, así como los soportes y procedimientos electrónicos a utilizar para una mejor gestión y transmisión de la información. Asimismo, se comunicarán al área de gobierno u organismo competente del ayuntamiento los cambios de composición de su capital social, las fusiones y las absorciones, así como cualquier cambio en sus órganos de dirección o en sus representantes legales. 2. El ayuntamiento podrá, en cualquier momento, requerir información a las entidades colaboradoras sobre las actuaciones en las que intervengan y la remisión de la documentación que estime necesaria. 3. Las entidades colaboradoras remitirán anualmente, en el primer trimestre del año siguiente, al área de gobierno u organismo municipal competente: *a)* Un informe general de todas las actuaciones realizadas. *b)* Una memoria detallada que relacione las actividades realizadas en materia de formación de personal, mejoras en la gestión de la organización, así como sugerencias de cambio para mejorar la eficacia de sus actuaciones. 4. Todos los datos remitidos al ayuntamiento estarán desagregados por sexo, en la medida en que la naturaleza de estos haga susceptible esta desagregación».

⁴¹ Las funciones para las que están habilitadas legalmente las entidades colaboradoras urbanísticas son estrictamente las de verificación y comprobación de la documentación elaborada y preparada por el interesado, sin poder incurrir en una indebida labor de asesoramiento o asistencia que comprometa la imparcialidad y objetividad del sistema. Es decir, asumiendo la configuración de las entidades como entidades de inspección en el marco de la UNE EN 38 ISO/IEC 17020, estas colaboran con la Administración en la verificación del cumplimiento de la normativa urbanística de tal forma que, en ningún caso representan ni defienden los intereses de los particulares, sino que actúan y colaboran con la Administración (SSTSJ de Madrid de 31 de enero de 2022 y de 8 de febrero de 2022). Por esta razón el RECU incluye, dentro de las incompatibilidades de las entidades, la dedicación a actividades de asesoramiento, implicación en la elaboración de proyectos técnicos de obras, memorias y documentación técnica de instalaciones, ni dirección ni ejecución de las obras.

La LSCM regula un último grupo de obligaciones relacionadas con la forma en la que la entidad colaboradora interviene desde el punto de vista instrumental. Aquí se encontrarían la del apartado *d)* del art. 167 sexies LSCM, que prohíbe la subcontratación de actuaciones vinculadas al ejercicio de sus funciones, no prevista en el RECU y que es del todo lógica a la vista de la necesidad de someterse a un proceso previo de habilitación para el ejercicio de sus funciones. El apartado *f)* del art. 167 sexies LSCM obliga, a su vez, a disponer de procedimientos específicos para el tratamiento de las reclamaciones que presenten sus clientes por sus actividades, así como a contar con un archivo de todas las actuaciones relacionadas con ellas. Este procedimiento se desarrolla y se regula en el RECU como aspecto no previsto en la ley⁴². Por otro lado, el apartado *g)* del art. 167 sexies LSCM, obliga a la entidad a tarifar sus actuaciones conforme a los precios fijados anualmente⁴³, aunque sin determinar el procedimiento para ello que, como veremos, sí se regula en el RECU.

El art. 12, apartado *ñ)* del RECU prevé, por su parte, una obligación no contemplada en la LSCM que consiste en comunicar al ayuntamiento las infracciones urbanísticas que se pudieran detectar por la entidad durante el desarrollo de sus labores de verificación, inspección y control. Se trata de una elemental obligación propia de la colaboración entendida como un modelo en el que la entidad privada coadyuva con la Administración en el ejercicio de sus potestades de control urbanístico y en definitiva de cumplimiento de la normativa urbanística. Por último y como obligación específica del RECU, vinculada a las causas de suspensión y extinción de la entidad, el apartado *f)* del art. 12 determina la obligación de llevar a cabo por encomienda expresa del ayuntamiento, aquellas actuaciones iniciadas por otra entidad colaboradora cuya autorización municipal haya sido objeto de suspensión o extinción, sin que esa circunstancia suponga un incremento de los costes para el interesado. Retomando la regulación de la LSCM, el apartado *i)* del art. 167 sexies, obliga a las entidades a permitir el acceso a sus instalaciones y oficinas a la ENAC y al personal competente de la Comunidad de Madrid o, en su caso, de los ayuntamientos donde ejerzan sus funciones. Se considera, no obstante, que esta obligación solo adquiere sentido si se completa con otras previsiones a nivel municipal, como las del art. 26 RECU en el que se regula un control permanente con amplias facultades inspectoras conforme al art. 27⁴⁴ y que a su vez se refuerza con la previsión

⁴² Conforme al art. 25 RECU, el interesado podrá presentar reclamación ante el ayuntamiento o ante la entidad colaboradora frente a las actuaciones de la entidad colaboradora que entienda vulneran sus derechos o intereses legítimos. Un matiz relevante es que se acota que el objeto de la reclamación, la cual versará sobre las actuaciones de verificación, inspección y control de la entidad ya que, los litigios relativos al funcionamiento del servicio de la entidad colaboradora se tramitarán conforme a la normativa específica en materia de protección de los derechos de los consumidores y usuarios, al formar parte de la relación jurídico-privada establecida a través del encargo del cliente.

⁴³ Es el art. 164.2 LSCM, el que sobre esta cuestión indica que: «Igualmente, los ayuntamientos podrán establecer el importe mínimo y máximo de los precios a percibir por las entidades colaboradoras en su respectivo término municipal, siempre que se proceda a la reducción o cancelación de la tasa municipal correspondiente a los servicios urbanísticos en los que intervengan».

⁴⁴ Se habilitan a los servicios técnicos municipales para examinar, en el ámbito y con el alcance del RECU, documentos tales como: declaraciones tributarias, autoliquidaciones, comunicaciones de datos o solicitudes

del art. 28 sobre la colaboración entre el ayuntamiento y la ENAC en la realización de funciones inspectoras⁴⁵.

Pasando ya al régimen de incompatibilidades, el apartado 2 del art. 167 sexies LSCM regula, de forma muy similar al RECU, el régimen de incompatibilidades de las entidades colaboradoras, al objeto de garantizar que no se produce un conflicto entre los intereses empresariales, y por tanto, privados de la entidad, con la colaboración en el ejercicio de funciones públicas de control urbanístico. Se constata, sin embargo, la omisión en la LSCM de algunos de los supuestos de incompatibilidad regulados en el art. 21 RECU, a los que ya nos hemos referido, como los relativos a la no realización de actividades de asesoramiento ni de consultoría⁴⁶ que desvirtuarían, del todo, su carácter de entidades de inspección que coadyuvan con la Administración en sus funciones de control de manera imparcial y objetiva. Volviendo a una eventual aplicación directa de la LSCM a los ayuntamientos en esta materia, esta omisión podría representar una grave desviación del sistema en la que las entidades, de forma inaceptable, emitirían certificados de cumplimiento de actuaciones preparadas por ellas mismas de antemano. Ocurre lo mismo, respecto del silencio que guarda la LSCM sobre las causas de incompatibilidad aplicables, no ya a la entidad como empresa, sino al personal de esta. Estas incompatibilidades se regulan en el art. 22 RECU. Su finalidad es asegurar la independencia de juicio en las tareas técnicas de verificación y comprobación y los conflictos de intereses por lo que su previsión parece ineludible⁴⁷.

presentadas relativas a cualquier tributo; Contabilidad de las entidades colaboradoras, que comprenderá tanto los registros y soportes contables como las hojas previas o accesorias que amparen o justifiquen las anotaciones contables; libros-Registro establecidos por las normas tributarias; facturas, justificantes y otros documentos.

⁴⁵ El RECU, en relación con el art. 4.7 OLD RUAM prevé la aprobación de planes o programas conjuntos sobre el cumplimiento de los requisitos de acreditación o habilitación de las entidades colaboradoras o sobre el contenido y desarrollo de las funciones de verificación, inspección y control que tengan estas encomendadas. Hasta la fecha se han suscritos tres planes conjuntos en los que se han incluido distintas líneas de actuación tales como: Refuerzo de la colaboración entre la Agencia de Actividades y la ENAC en el desarrollo de las auditorías verticales de expedientes y de las comisiones de acreditación; en la difusión de los criterios de la Agencia a las entidades de colaboración; colaboración en el control sobre el régimen de Incompatibilidades; colaboración en el control sobre las obligaciones de comprobación material por la entidad colaboradora tras la finalización de la actuación urbanística a través de declaraciones responsables o el control de encargos y actuaciones realizadas.

⁴⁶ Art. 21: «e) No podrán dedicarse a actividades de asesoramiento o tramitación de actuaciones Urbanísticas», y «g) No podrán tener relación directa ni tener implicación en la elaboración de proyectos técnicos de obras, memorias y documentación técnica de instalaciones, ni con la dirección ni ejecución de las obras».

⁴⁷ Art. 22. Incompatibilidades de su personal: «Las incompatibilidades del personal de las entidades colaboradoras son las siguientes: a) No podrá tener vinculación con ninguna actividad que pueda entrar en conflicto o comprometa su independencia de juicio con respecto a las actuaciones de verificación, inspección y control. En particular, no puede realizar actividades de arquitectura, ingeniería ni consultoría en el marco de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Tampoco podrán ostentar cargos públicos o encontrarse en servicio activo como personal de una Administración pública. b) No podrá ejercer las funciones de verificación, inspección o control en una actuación en la que haya intervenido por razón de su profesión en los dos años anteriores. A este efecto, las entidades colaboradoras deben valorar y documentar las acciones que se adoptarán en la contratación de personal que se haya dedicado previamente a actividades incompatibles».

Pasando al régimen de infracciones y sanciones, en la medida en que la regulación legal lo incluye de manera completa su aplicación será directa en el ámbito municipal. Ahora bien, podría resultar oportuno y necesario que la regulación municipal complete y desarrolle aspectos relacionados con las obligaciones específicas de las entidades colaboradoras, y como se verá, con los requisitos específicos que puedan exigirse a las entidades para la intervención en los procedimientos de control urbanístico del ayuntamiento. Resultaría, por tanto, coherente completar el régimen de infracciones y sanciones en relación con estos.

4.4. Régimen de precios

El tema de los precios de las entidades colaboradoras es otro de los aspectos clave del sistema⁴⁸. Es algo que desde luego ha de ser valorado y decidido por cada ayuntamiento⁴⁹ porque la potencial aplicación directa de la norma en este aspecto abocaría a un vacío que afectaría a la propia operatividad del sistema. Esto es así porque la libre fijación de los precios de mercado por las entidades, bajo la premisa de la oferta y la demanda, podría derivar en precios muy por encima del coste de la tasa, con el consiguiente efecto desincentivador para los particulares a la hora de optar por una entidad colaboradora y a la inversa, en precios muy por debajo del precio de mercado generando una indeseable situación de monopolio *de facto* en favor de una única entidad desde el prisma de la imparcialidad y objetividad⁵⁰. La omisión de esta cuestión a nivel municipal podría, además, suponer el incumplimiento de la regla prevista en el art. 164.2 LSCM por la que el pago de un precio por un particular a una entidad llevará aparejada la reducción o cancelación de la tasa municipal correspondiente a efectos de evitar una situación análoga a la de la doble imposición⁵¹. Por todo ello tiene toda

⁴⁸ En relación con este tema, M. L. ESTEVE PARDO, *La financiación de las entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, 2010.

⁴⁹ La Ley 11/2022 se aventuró a regular un procedimiento en el que era el propio Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el competente para actualizar anualmente el importe mínimo y máximo de los precios en función de los costes del servicio y de su evolución. Esta opción ha quedado descartada en la modificación de la Ley 7/2024, al ser un tema propio del ámbito de decisión de cada ayuntamiento vinculado a su potestad tributaria y actividad recaudatoria.

⁵⁰ El planteamiento del Ayuntamiento de Madrid ha sido desde un principio, no hacer prevalecer ninguna de las modalidades, esto es, procedimientos con intervención de entidades o procedimientos con intervención directa del ayuntamiento. A partir de aquí se ha buscado, en la medida de lo posible, un adecuado equilibrio entre los precios a satisfacer a las entidades colaboradoras y las tasas por prestación de servicios urbanísticos que gravan la tarea administrativa de tramitación y comprobación. Y decimos en la medida de la posible porque en materia de precios concurren dos realidades distintas; la de empresas privadas con ánimo de lucro que además de tener que cubrir sus costes aspiran, legítimamente, a obtener un beneficio empresarial como razón de ser de su existencia y la de las tasas municipales que conforme a su configuración legal tienen como tope máximo cubrir los costes de un servicio público, en este caso el de control urbanístico de las actuaciones [art. 20.h) e i) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales].

⁵¹ Sobre la eventual quiebra del principio de doble imposición ya se pronunció la STS de 10 de diciembre de 2013.

razón de ser que se regule el procedimiento de fijación de precios tal y como hace el art. 17 RECU, en desarrollo de la ley⁵².

5. ASPECTOS REGULADOS EN LA NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID QUE MEJORAN EL MODELO DEFINIDO EN LA LSCM

Entrando ya en el análisis de los aspectos no regulados en la LSCM pero que, insistimos, son clave para asegurar el debido control e irrenunciable seguimiento municipal del sistema, el tema central es, sin duda, el de la procedencia o no de mantener, en el marco de la regulación legal, requisitos, específicos y propios del ayuntamiento, para la habilitación de las entidades colaboradoras tal y como prevé el art. 7 RECU. Ciertamente, parte de estos requisitos, han sido incluidos en el art. 167 *ter* LSCM como requisitos de acreditación de la ENAC y otros han pasado a ser requisitos para la inscripción de la entidad en el Registro de la Comunidad de Madrid. A pesar de ello, se considera que el Ayuntamiento de Madrid y, correlativamente, los ayuntamientos que opten por aprobar una ordenanza en la materia pueden exigir el cumplimiento de requisitos propios, aunque ya no sea por la vía formal de una autorización municipal⁵³. Esto se considera así por varias razones. En primer lugar, por el alcance material que tienen la acreditación y la inscripción en el Registro de la Comunidad de Madrid. En este sentido, la acreditación habilita a las entidades privadas a desarrollar funciones de inspección o verificación, con carácter general, en el marco de la normativa internacional y, de forma concreta, en el ámbito urbanístico conforme a la ley autonómica. Es decir, la acreditación reconoce la aptitud para ser entidad de inspección tipo A en el control urbanístico de obras y actividades. Por su parte, los efectos de la inscripción en el registro son, conforme el art. 167 *quáter* en relación con el art. 167 *quinquies*, los de poder actuar como entidad colaboradora urbanística en todo el territorio de la Comunidad de Madrid. Es decir, se reconoce la posibilidad de que las entidades desplieguen su actividad en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. De acuerdo con lo expuesto, se trata de dos niveles de habilitación; uno funcional, el de la acreditación de la ENAC, para el desarrollo de

⁵² En el caso de Madrid la parametrización de los precios de las entidades colaboradoras se ha ido paulatinamente adaptando a la estructura de cuotas la propia tasa de servicios urbanísticos, en la que se valora la entidad y complejidad de la actuación, la superficie afectada o la concurrencia de aspectos sectoriales en la actuación (seguridad de incendios, impacto medioambiental, protección del patrimonio). Como referencia se puede consultar el vigente Acuerdo de Precios de entidades Colaboradoras de 16 de octubre de 2025 (*BOAM* 9.988, de 20 de octubre).

⁵³ A diferencia de lo que ocurría con la regulación precedente, en la que la Orden 639/2014, de 10 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, aludía a la posibilidad de que los ayuntamientos otorgaran autorización para que la entidad colaboradora ejerciera su actividad en su respectivo ámbito municipal, el preámbulo de la Ley 7/2024 indica expresamente que se suprime la autorización municipal. Por ello, se considera más adecuado, desde la óptica del principio de simplificación administrativa formulado en el art. 4 de la Ley 40/2015, la sustitución de la autorización previa municipal por la presentación de una declaración responsable a efectos de validar la habilitación de las entidades a intervenir en los concretos procedimientos de control urbanístico del ayuntamiento.

funciones de inspección técnica y otro, territorial, con la inscripción en el Registro para su intervención en todo el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Pero, en la línea que apunta el propio apartado 2 del art. 167 *quinquies*, concurre un tercer nivel de habilitación, que sería de índole material, para intervenir en los concretos procedimientos de licencia y declaración responsable que son competencia de cada ayuntamiento. Y es en este tercer nivel en el que es posible identificar como necesarios una serie de requisitos objetivos, distintos de los de la acreditación y de los de la inscripción, motivados en el buen funcionamiento del sistema y la debida seguridad jurídica. En el caso del Ayuntamiento de Madrid estos requisitos son precisamente aquellos que ya estaban regulados en el art. 7 RECU y que están directamente relacionados, como decimos, con la intervención de una entidad colaboradora en los procedimientos de control urbanístico. En primer lugar, el compromiso de disponer con carácter permanente de un sistema de informático compatible con el del ayuntamiento que permita el intercambio continuo de información y que se ajuste a las características técnicas y funcionales que establezca el ayuntamiento. Esta exigencia se inserta en el modelo de gestión digital del Ayuntamiento de Madrid que propicia la tramitación electrónica de todos los expedientes de licencia y declaración responsable de tal forma que, la presentación de una solicitud de licencia o de una declaración responsable junto con el certificado emitido por la entidad colaboradora se realizará a través de las aplicaciones informáticas comunicadas con las del ayuntamiento. Esto permitirá la correspondiente anotación en el registro electrónico y el alta automática de los expedientes. Además de las evidentes razones de eficacia relacionadas con la gestión electrónica y el control de la información, el sistema informático de intercambio permite al ayuntamiento conocer, a su vez, las actuaciones iniciadas en fase de entidad colaboradora, antes de su presentación en el registro municipal. Esto facilita, asimismo, cuestiones tales como la comprobación del adecuado cumplimiento por las entidades de su obligación de efectuar de manera efectiva y en plazo razonable las tareas de verificación y de comprobación de la actuaciones; la efectiva realización de las visitas de comprobación, una vez finalizadas las obras; la revisión de actuaciones para resolver reclamaciones formuladas por particulares contra su actuación; la obtención de información para la tramitación de denuncias de terceros, de peticiones de información pública, de escritos de otras instancias como órganos judiciales, Fiscalía, Defensor del Pueblo, etc., y por último, el control estadístico y consiguiente evaluación de la gestión del sistema. Pero hay más, esta interconexión electrónica puede posibilitar accesos directos de las entidades a información municipal de antecedentes, crucial para evaluar la viabilidad de las actuaciones (posibles situaciones de fuera de ordenación, existencia de planeamientos en tramitación o aprobados, actuaciones en materia de disciplina urbanísticas o eventuales prescripciones, ...). Por último, y acorde con la posibilidad prevista en la OLDRUAM de que las entidades colaboradoras puedan solicitar directamente a los servicios municipales la emisión de los informes sectoriales preceptivos, para la emisión de sus respectivos certificados⁵⁴ resultaría útil, como premisa, cumplir con este requisito de interoperabilidad informática.

⁵⁴ Arts. 23.6 y 48.2 OLDRUAM.

En segundo lugar, cabe identificar el requisito de adecuación a la imagen corporativa del ayuntamiento. Este requisito lejos de tener un mero carácter formal, comporta la obligación del uso de documentos cuyo contenido, estructura y datos han sido validados por el Ayuntamiento de Madrid. Ello es garantía de que la actividad de verificación y comprobación de las entidades es correcta y responde a unos parámetros técnicos uniformes y ordenados.

La regulación vigente del RECU recoge también como requisito específico del Ayuntamiento de Madrid, contar con un procedimiento, gratuito, de reclamaciones que garantice a los interesados la adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos. Aunque el art. 167 ter LSCM ha incluido, como requisito de acreditación, disponer de un procedimiento de reclamaciones, resulta adecuado exigir, por ordenanza municipal, que la tramitación del este se ajuste a las reglas determinadas como garantía de la adecuada tutela de los derechos e intereses de las partes. Esto es así por cuanto que, a diferencia del sistema de reclamaciones propias de las entidades para controversias que tienen que ver con el funcionamiento de la entidad y, por tanto, con el ámbito de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, el procedimiento de reclamaciones al que nos referimos tiene relación directa con el contenido técnico de sus actuaciones de verificación, inspección y control. Por esta razón, y en el caso de que la reclamación no se solventa entre la entidad el particular podrá plantearla ante el ayuntamiento, en el contexto de un procedimiento administrativo, cuyo resultado es susceptible de revisión en vía administrativa y, llegado el caso, en vía judicial.

Por último, la posibilidad de exigir la superación de las pruebas, que en su momento se determinen, a las entidades que quieran desarrollar su actividad en los procedimientos municipales de control urbanístico. Este aspecto resulta también esencial en la medida en que permite asegurar un conocimiento suficiente y una adecuada capacitación técnica del personal de las entidades para desarrollar funciones de colaboración, en relación con actuaciones a las que les resulta de aplicación la normativa urbanística concreta y específica del ayuntamiento⁵⁵. Asociado a este requisito, y como manifestación del necesario seguimiento y control que entendemos un ayuntamiento debería ejercer respecto de las entidades que intervienen en sus respectivos procedimientos, para propiciar en todo momento el adecuado nivel de conocimiento técnico del personal de las entidades y la unidad del criterio técnico aplicable a las tareas de verificación, comprobación, inspección y control de las actuaciones urbanísticas, el Ayuntamiento de Madrid realiza diversas tareas⁵⁶.

⁵⁵ Pensemos no solo en la especificidad de la regulación del PGOUM de 1997 de Madrid, sino en las particularidades del planeamiento de desarrollo; las regulaciones antecedentes que aún se aplican por razón de los ámbitos (APIs; APEs; APD...); las sucesivas modificaciones de las normas urbanísticas en determinadas materias o la reciente modificación de las Normas urbanísticas (BOCM de 27 de noviembre de 2023); las regulaciones sectoriales a nivel de ordenanzas, las limitaciones en zonas de protección acústica especial, o también, de manera muy significativa, por su especialidad, el régimen de protección y catalogación de los edificios y locales.

⁵⁶ Para dar una idea del alcance de estas tareas adicionales de formación y aplicación de criterios técnicos uniformes en el año 2025 se celebraron cuatro talleres entre los servicios técnicos municipales y el personal de

Más allá de la regulación en ordenanza municipal de los requisitos específicos para la habilitación municipal de las entidades, cabe identificar otras cuestiones sobre las que la LSCM nada dice y que también son necesarias en la línea de la calidad y seguridad del sistema. Una de ellas es el principio de exclusividad, previsto como obligación del art. 12.e) y desarrollado en el art. 15. La exclusividad consiste en llevar a cabo por sí mismas y hasta su finalización las actuaciones que hayan iniciado. Este principio solo deja de aplicar, como es lógico, en los casos en los que la entidad incurra en alguna causa de suspensión o de extinción, en cuyo caso el interesado podrá elegir si el ayuntamiento continúa con la tramitación de su solicitud de licencia o declaración responsable o si opta por encomendarla a otra entidad colaboradora de su elección, sin que en ningún caso esta circunstancia pueda suponer un incremento de los costes para el interesado, tal y como, de forma más genérica, también indica el art. 167 septies LSCM⁵⁷. Como reverso de este principio de exclusividad, el apartado 2 del art. 15 prevé lo que podríamos calificar como una cláusula de cierre del sistema, cuya previsión a nivel normativo municipal constituye sin duda una prevención inexcusable para cualquier ayuntamiento. Así, se determina que, en circunstancias excepcionales, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid podrá acordar que el ejercicio de las funciones de las entidades colaboradoras se realice por los servicios técnicos municipales, sin que de ello derive un derecho de indemnización para las entidades colaboradoras. Se trata de tener siempre abierta la posibilidad de que, ante cualquier disfunción grave o generalizada del sistema, como desviaciones que puedan comprometer la imparcialidad, la independencia y la objetividad del modelo, el ayuntamiento, que no olvidemos es el titular de la potestad pública de intervención urbanística, recupere para sí su ejercicio íntegro.

Finalmente, y también como mecanismo disponible para los ayuntamientos en el ordenamiento jurídico, parece necesario articular un sistema de multas coercitivas que permita forzar a las entidades al cumplimiento de sus obligaciones ya que, si bien existe un régimen sancionador, en ocasiones la adecuada protección de la posición jurídica del

las entidades. Paralelamente el ayuntamiento tiene a disposición de las entidades habilitadas en su ámbito un sistema de consultas urbanísticas por correo electrónico, que propicia la aclaración y la determinación de criterio sobre cuestiones puntuales de especial complejidad. A través de este sistema se ofrece una única respuesta, consensuada con otros órganos municipales con competencias sectoriales como puedan ser la seguridad de incendios, la protección ambiental... cuando ello es necesario. En el año 2025 se han atendido 226 consultas y se han gestionado un total de 6.991 correos relativos a diversos asuntos como consultas de estado de tramitación de expedientes, comunicación de visitas de inspección, denuncias, requerimientos de información, etcétera.

⁵⁷ El sentido de este principio no es otro que el de asegurar que la entidad que ha intervenido en la verificación y comprobación del cumplimiento de la normativa urbanística de una determinada actuación lo haga hasta el final preservando la unidad de la actuación y el conocimiento integral de toda la actuación desde su origen como refuerzo de la seguridad jurídica. Esto incluye las eventuales modificaciones que pueden tener lugar durante la ejecución de las obras ya que normativamente se configuran como expedientes vinculados a la licencia que se modifica (art. 10.1 OLDRUAM), así como la comprobación previa a la primera ocupación y funcionamiento cuyo objeto es precisamente asegurar que lo ejecutado se ajusta a lo autorizado en la licencia o a lo declarado.

ayuntamiento y de los particulares pasa porque las entidades den cumplimiento efectivo a sus obligaciones⁵⁸.

6. CONCLUSIÓN

En definitiva y desde la experiencia adquirida en el Ayuntamiento de Madrid, el éxito y la sostenibilidad del modelo de colaboración público-privada en materia de control urbanístico, pasa por asegurar un continuo y efectivo seguimiento y supervisión del funcionamiento de las entidades colaboradoras, irrenunciable por afectar, en última instancia, al ejercicio de una potestad pública. Para ello, resulta necesario completar y detallar vía ordenanza el marco legal definido en la legislación autonómica la cual, a pesar de su vocación de regulación suficiente y completa en la materia, no responde, porque tampoco debe hacerlo, a las particularidades y necesidades de la gestión municipal en cada caso concreto.

7. BIBLIOGRAFÍA

- CASADO ECHARREN, A.: «El nuevo modelo de control urbanístico en el Ayuntamiento de Madrid. La Ordenanza de licencias y declaraciones responsables urbanísticas», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 15, 2021, pp. 51-76.
- CASADO ECHARREN, A., y LÓPEZ FERRANDO, C.: «La regulación de la declaración responsable en el sistema de colaboración público-privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación estatal y autonómica», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 48, núm. 288, 2014, pp. 13-62.
- CASADO ECHARREN, A.; LÓPEZ FERRANDO, C., y LORA TAMAYO-VALLVÉ, M.: «Reflexiones en torno a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de febrero de 2011 por la que se anulan diversos preceptos de la ordenanza por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades del Ayuntamiento de Madrid», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, vol. 45, núm. 267, 2011, pp. 121-158.
- CANALS I AMETLLER, D.: *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003.
- FIGARDA CAIROL, P.: *Entidades de Conservación (Aspectos prácticos y doctrinales)*, Civitas, Madrid, 2000.
- GALÁN GALÁN, A., y C. PRIETO ROMERO, C.: «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», *Anuario de Derecho Municipal*, Universidad Autónoma de Madrid, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2008, pp. 63-104. Disponible en <http://hdl.handle.net/10486/664240>.

⁵⁸ Pensemos por ejemplo en un requerimiento de información necesaria en el marco de un proceso judicial relacionado con una licencia o una declaración responsable.

- GIMENO FELÍU, J. M.: «La colaboración pública-privada en un contexto de moderna gobernanza económica al servicio de la ciudadanía», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, enero de 2024.
- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. M.: «La colaboración pública privada en el otorgamiento de licencias: los colegios profesionales», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 3, marzo de 2022, p. 95.
- MÍGUEZ MACHO, L.: «Las formas de colaboración público-privada en el Derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 175, 2008, pp. 157-215.
- PRIETO ROMERO, C.: «Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades», *Anuario de Derecho Municipal*, ISSN 1888-7392, núm. 3, 2009, pp. 71-113.
- VELASCO CABALLERO, F.: «La Administración pública en la colaboración público-privada», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67, 2023, pp. 36-66, <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.41>.
- VVAA, GALÁN GALÁN y PRIETO ROMERO (dirs.): *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010.