
Las entidades colaboradoras en la intervención sobre usos del suelo y actividades: su expansión, sus aportaciones y sus riesgos*

Benjamín SÁNCHEZ FERNÁNDEZ
Magistrado, Tribunal Superior de Justicia de Madrid
ORCID ID: 0009-0001-7016-8293

RESUMEN

En este artículo se presenta un estudio comprensivo de la aparición de la colaboración público-privada en la intervención sobre los usos del suelo y las actividades. La aparición de estas entidades es un fenómeno en rápida expansión en los últimos años y que avanza imparable, por lo que se analizan sus objetivos, sus fortalezas y sus debilidades. Nos detenemos, exclusivamente, en el marco y el régimen de sus actividades y actuaciones sin entrar en el régimen jurídico de las mismas y su control. El trabajo, por ello, ofrece un esbozo de la posición del interesado y de la administración en las relaciones jurídicas diferentes pero simultáneas que mantienen dentro de un espacio jurídico cada vez más complejo que exige el urbanismo y sus requerimientos, para dar respuesta a las necesidades sociales, especialmente la de vivienda, a la que se orienta.

Palabras clave: colaboración público-privada; certificado de conformidad; controles; licencias; declaraciones responsables; eficiencia; seguridad jurídica.

* El trabajo se finalizó y entregó para su publicación el día 28 de marzo de 2026.

Las abreviaturas utilizadas han sido: CE (Constitución Española de 1978); TSJ (Tribunal Superior de Justicia); TS (Tribunal Supremo); TC (Tribunal Constitucional); LS56, Ley de 12 de mayo de 1956, del suelo; TRLS76 (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana); TRLSU15 (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana); TRLSU92 (Real Decreto

Partner organizations in the initiative on land use and activities: their expansion, contributions, and risks

ABSTRACT

This article presents a comprehensive study of the emergence of public-private partnerships in land-use and land-use activity planning. The emergence of these entities has been a rapidly expanding phenomenon in recent years and is advancing unstoppably; therefore, their objectives, strengths, and weaknesses are analyzed. We focus exclusively on the framework and structure of their activities and actions without delving into their legal regime or oversight. The study, therefore, offers an overview of the position of the interested party and the administration within the distinct yet simultaneous legal relationships they maintain within an increasingly complex legal landscape shaped by urban planning and its requirements, in order to address social needs—particularly housing—which is the primary focus of these arrangements.

Keywords: public-private partnerships; certificates of compliance; inspections; permits; affidavits; efficiency; legal certainty.

Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana); LPAC (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas); ECU (entidad colaboradora en materia urbanística); LSM Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid; RECUAM (Reglamento 7/2022, de 26 de abril, por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control del Ayuntamiento de Madrid); OLDRUAM (Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid); ECCOM (entidades de certificación de conformidad municipal); LECEGal (la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia); RECCOM (Decreto 60/2025, de 21 de julio por el que se regulan las entidades de certificación de conformidad municipal en la Comunidad Autónoma de Galicia y su registro); ECUV (entidades colaboradoras de verificación y control de actuaciones urbanísticas); TRLOTUPCV (Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje); RECUV (el Decreto 62/2020, de 15 de mayo del Consell, de regulación de las entidades colaboradoras de la Administración municipal en la verificación las actuaciones urbanísticas y de creación de su registro); TRLSUCat (Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo); ECAU (entidades colaboradoras de la administración en materia urbanística); TRLOTAUCLM (Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística); LUCyL (Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León); EUCA (entidades urbanísticas certificadoras); LISTA (Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía); RELISTA (Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía); EPCU (las entidades privadas de certificación urbanística); LUIB (Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears); ECC (entidades certificadoras de Cantabria); LSACant (Ley 2/2025, de 2 de abril, de Simplificación Administrativa de Cantabria); LSAr (la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón); ECCU (las entidades colaboradoras de certificación urbanística); LOTURM (Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia); EUC (entidades urbanísticas de colaboración de Canarias); DLATLUIVCCan (Decreto-ley 3/2025, de 21 de abril, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso de la construcción de viviendas); TRLFOTUN (Ley Foral 16/2025, de 22 de diciembre,

SUMARIO: 1. DEL SISTEMA TRADICIONAL DE 1956/1976 A LA APARICIÓN DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS: MOTIVOS PARA LA COLABORACIÓN: 1.1. Una aproximación: la intuición sobre los cambios. 1.2. El sistema tradicional de licencias en el Derecho español. 1.3. Las licencias en su contexto: los motivos de crítica y las razones en las que se apoya el cambio. 1.4. La evolución del sistema: del control previo al control *ex post* y las grietas de ambos sistemas: 1.4.1. La evolución y la naturaleza de las declaraciones responsables y comunicaciones previas. 1.4.2. Los efectos de las declaraciones responsables y comunicaciones previas.—2. LAS ENTIDADES COLABORADORAS COMO REACCIÓN A LAS GRIETAS DEL SISTEMA DE CONTROLES: LAS BASES DEL REMEDIO: 2.1. Una reacción a las deficiencias de la regulación de los sistemas de controles. 2.2. El encuadramiento de estos sujetos dentro del reparto de competencias y de la estructura constitucional. 2.3. Un primer apunte sobre la diversidad: la sistemática de las normas y la diversidad en su denominación. 2.4. Una breve referencia a sus condiciones y principios de organización. 2.5. La responsabilidad como principio fundamental del sistema y base de la confianza.—3. LA INICIATIVA EN EL RECURSO A LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: 3.1. La naturaleza voluntaria de la actuación de los colaboradores. 3.2. El ámbito funcional de la actuación de colaboración con los interesados: 3.2.1. La construcción del ámbito funcional de la colaboración. 3.2.2. Las actuaciones concretas de colaboración. 3.3. La autonomía municipal en el sistema de colaboración público-privada en la intervención sobre usos y actividades. 3.4. La colaboración a instancias de la propia administración.—4. EL DESARROLLO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: 4.1. El procedimiento de elaboración de los documentos en que se plasma la colaboración. 4.2. El resultado de la colaboración público-privada: el documento emitido por los colaboradores: 4.2.1. Tipología documental que pueden elaborar los colaboradores. 4.2.2. La función de los documentos emitidos por los colaboradores. 4.3. Los efectos de la colaboración público-privada: 4.3.1. Un primer elemento: el valor probatorio del certificado, informe, acta o dictamen. 4.3.2. El valor jurídico de los informes aportados en los procedimientos de licencia. 4.3.3. El valor jurídico de los certificados y demás documentos en las actuaciones sujetas a declaración responsable o comunicación previa. 4.4. La naturaleza de la colaboración y sus documentos: 4.4.1. La naturaleza de la colaboración en el sistema general sujeto a la voluntariedad del interesado. 4.4.2. La naturaleza de la actuación en los sistemas que prevén la colaboración de tipo obligatorio o que anudan efectos jurídico públicos a los mismos. 4.5. El control de las actuaciones de colaboración y las garantías de los interesados: 4.5.1. El control de la administración respecto de las actuaciones de colaboración positivas sometidas a licencia. 4.5.2. El control de la administración respecto de los actos de colaboración positiva en los controles *ex post*. 4.5.3. Los controles de la administración respecto de los actos de colaboración con resultado negativo. 4.5.4. Breve apunte sobre la posición de los terceros respecto del control de estas entidades. 4.5.5. El control judicial de las actuaciones de los colaboradores.—5. A MODO DE BALANCE: LAS APORTACIONES QUE OFRECEN A LOS SISTEMAS DE CONTROLES LAS ENTIDADES COLABORADORAS Y LAS DIFICULTADES Y RIESGOS QUE GENERAN: 5.1. Las aportaciones de las entidades colaboradoras: confianza y seguridad jurídica como consecuencia de la responsabilidad y el estatuto. 5.2. Los riesgos del sistema: la desregulación *de facto* y la falta de controles. 5.3. La conclusión: un cambio, con riesgos, que puede mejorar la gestión de lo público.—6. BIBLIOGRAFÍA.

modificó el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo); EPCUN (entidades privadas colaboradoras urbanísticas de Navarra); LRJyPCat (Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña); RECUB (Regulación del sistema de habilitación y de funcionamiento de las entidades colaboradoras del Ayuntamiento de Barcelona para la verificación y el control urbanístico de las obras); CNMC (Comisión nacional de los mercados y la competencia); LBRRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local); LCSP (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014); LJCA (Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

1. DEL SISTEMA TRADICIONAL DE 1956/1976 A LA APARICIÓN DE LAS ENTIDADES COLABORADORAS: MOTIVOS PARA LA COLABORACIÓN

1.1. Una aproximación: la intuición sobre los cambios

1. Siempre que hablamos de *una tradición*, sea en el ámbito que sea, la misma no es más que un constructo cultural con un momento de inicio que se consolida con su aplicación hasta que es aceptada como un rito o algo que conforma un pilar de la estructura de una comunidad o una institución (E. HOWSBAWN y T. RANGER, 2025). Ahora bien, dichas tradiciones igual que tienen un principio, pueden concluir o mutar en función de las necesidades sociales o políticas que las crean. Responden a intereses y necesidades que se dan en momentos y circunstancias concretas y que, cumpliendo una función en el momento de su génesis, pueden dejar de cumplirla o incluso convertirse en perniciosas o inaceptables bajo nuevas circunstancias culturales, sociales, políticas o económicas. Es ley de vida. El hombre no puede congelar el tiempo y su dinámica pese a que constituya una de sus aspiraciones más reiteradas a lo largo de la historia. Tampoco las normas pueden hacerlo. Han de ir adaptándose a esa realidad cambiante, dinámica e imposible de congelar en el tiempo.

2. Algo de eso es lo que consideramos que sucede con los sistemas de intervención pública sobre los usos del suelo y actividades. La *evolución desde un modelo «tradicional» de intervención pública sobre el uso del suelo hasta la actualidad*, donde se tiende a su sustitución por sistemas de declaraciones responsables y comunicaciones previas no es deslindable de los cambios tecnológicos, económicos, sociales y culturales que se están dando en la sociedad actual. Estos cambios marcan una renovada importancia del elemento social respecto del estatal y la retirada estratégica del Estado (ESTEVE PARDO, 2013: 175 y ss.) hacia funciones relacionadas con la garantía de cumplimiento normativo. La situación en la que se desarrolla esta evolución conlleva nuevas exigencias de una sociedad cada vez más global que desarrolla sus actividades en marcos que desbordan las fronteras nacionales. Esta nueva situación hace surgir nuevas necesidades y nuevos horizontes que consiguientemente generan nuevos conflictos y necesidades que pueden chocar con el interés general definido en las normas (DÍEZ PICAZO, 2024: 18-20) y el interés de colectivos vulnerables (NOGUEIRA LÓPEZ, 2024: *passim*).

3. La evolución y sustitución de los modelos que podemos calificar de tradicionales en el ámbito de la intervención sobre los usos del suelo no es algo nuevo ni excepcional. Tanto o más sorprendente para los juristas del liberalismo del código civil y la academia del siglo XIX serían las concepciones de la propiedad que se establecen en el Estado democrático y social de Derecho que tenemos hoy. La cuestión es que *esas modificaciones respondan a un fin de interés general dentro de una realidad constatada* y que, de producirse, sea para la construcción de un sistema más eficaz o un mejor funcionamiento de la propia administración. Aquí surgen los cambios

del modelo de licencia y sus necesarios ajustes con la aparición de las entidades privadas colaboradoras.

4. En un contexto donde *el mercado de la vivienda* aparece, y esto resulta complejo discutirlo, tensionado por el incremento sostenido de la demanda y el limitado incremento de la oferta (LAJER BARÓN, LÓPEZ RODRÍGUEZ y L. SAN JUAN, 2024), se producen incrementos en los precios que dificultan el acceso a la vivienda¹ en cualquier régimen de propiedad o alquiler. Este contexto provoca la necesidad de un mayor dinamismo para satisfacer las demandas sociales de lo que debería ser un derecho ciudadano según el art. 47 CE. Las deficiencias estructurales en este contexto, hacen que modelos tradicionales puedan verse menos asumibles que hace unos años. Esta es una de las motivaciones de los cambios en la estructura jurídica de la intervención pública y la disciplina urbanística en general, de la que las entidades privadas colaboradoras son parte inseparable. La necesidad, además, se suma a cierta fatiga de materiales a nivel de prestigio y confiabilidad social (PAREJO ALFONSO, 2012: 14-15) tras la crisis de 2008, la explosión de la burbuja inmobiliaria de finales de los noventa y primera década de los 2000, así como las experiencias de desviaciones y corruptelas que aparecieron ligadas a diferentes casos que salpicaron la práctica totalidad de la geografía nacional y ocuparon el foco mediático durante bastante tiempo, construyendo un imaginario colectivo nada alentador para el urbanismo.

1.2. El sistema tradicional de licencias en el Derecho español

5. El sistema vigente y que, podemos decir, es común en el ámbito de la disciplina e intervención de los usos del suelo y actividades en el conjunto de los sistemas urbanísticos autonómicos que coexisten en España hunde sus raíces en la Ley de 12 de mayo de 1956 (en adelante, LS56). La LS56 preveía la *necesidad de licencia para el conjunto de actuaciones sobre el suelo*. El art. 175 de aquella ley señalaba la sujeción de prácticamente todo acto de uso del suelo a licencia y concedía una importante capacidad a los planes urbanísticos para sujetar a licencia con mayor concreción todo acto de uso o actividad del suelo que no estuviera comprendido en aquella relación. En cuanto a su procedimiento, el art. 175.2 LS56 la ley se remitía al reglamento de servicios de las entidades locales que establecía (y sigue estableciendo sin perjuicio de los procedimientos específicos que señalen las normas autonómicas y locales) un procedimiento en el art. 9 RSEL. Este modelo de intervención además estaba orientado a perdurar en el tiempo en tanto que se aplicaría según la propia exposición de motivos toda la vida de la construcción.

6. Esta estructura se detallará en *un sistema de lista* que se desarrolla y mantiene en las leyes posteriores, tanto del Estado como de las comunidades autónomas

¹ <https://www.bde.es/ffweb/bde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/IIPP-2024-11-18-gavilan-es-or.pdf>.

(SANTOS DÍEZ, 2020: 951-954), siguiendo el modelo del art. 178 al 180 del Texto Refundido de 1976 (BAÑO LEÓN, 2009: 355). Esta cuestión se ha mantenido de forma invariable en todas las leyes urbanísticas hasta la diversificación de estas listas con la introducción de las nuevas técnicas de intervención *ex post* consistentes en las declaraciones responsables y comunicaciones previas en los últimos tiempos, especialmente a raíz de la crisis económica derivada de la pandemia (CHINCHILLA PEINADO, 2021: 135-166). En la actualidad están desplazando a la licencia como el instrumento estándar de control de los usos y actividades del suelo (VELASCO CABALLERO, 2025: 280 y ss.).

7. Si bien, desde la aparición de los modelos generales de comunicación previa y declaración responsable con las leyes de trasposición de la directiva de servicios en el año 2009 ya se podía *intuir cierto impacto en el sistema tradicional de licencias* (MENÉNDEZ REXACH e IGLESIAS GONZÁLEZ, 2011: 188-189), nada obligaba en un principio a la adopción de estos modelos de control *ex post* en la medida en que la propia directiva de servicios excluía al urbanismo de su ámbito de aplicación². Sin embargo, y como se apuntó desde ese momento, la directiva de servicios ha operado un cambio en el paradigma de cultura jurídica que ha terminado llegando también al urbanismo de tal forma que, cada vez más actos anteriormente sujetos a licencia, han pasado a estar sujetos a este tipo de controles *ex post* (PAIS RODRÍGUEZ, 2025: 210).

8. Esta situación, junto con las muy limitadas competencias estatales sobre la materia, hacen que surja una *inevitable diversidad* como consecuencia de la multiplicación de los focos normativos sobre esta institución en la que el Estado mantiene limitadas competencias que se concentran en el muy relevante art. 11 TRLSU15.

1.3. Las licencias en su contexto: los motivos de crítica y las razones en las que se apoya el cambio

9. El sistema de licencias originó importantes debates sobre su naturaleza constitutiva o meramente declarativa (SANTOS DÍEZ, 2020: 957-960), hoy ya superado, pero que concluye en todo caso con una aseveración: la existencia de un acto administrativo que se erige en título de la actuación concreta y ampara la misma dentro de sus límites. El carácter reglado permite tener estabilidad y cierta predictibilidad en sus resultados (BAÑO LEÓN, 2009: 355-359). Dota de *una innegable seguridad jurídica* derivada de una instrucción previa de la solicitud y de los trámites de informe y análisis que derivan de un procedimiento, tanto en su resultado como de cara al mantenimiento de sus efectos. Estos efectos están amparados por una previa declaración, que es cierto que puede imponer condicionantes, pero siempre dentro de lo establecido en el ordenamiento jurídico (BAÑO LEÓN, 2009: 358. SARMIENTO ACOSTA, 2026: 48-54).

² Considerando 9 de la Directiva, así como el considerando 54.

10. Sin embargo, como hemos adelantado, la generación de los efectos de la licencia requiere de un procedimiento que *exige tiempo y también recursos humanos y técnicos* (SANTOS DÍEZ, 2020: 1045 y ss.; BAÑO LEÓN, 2009: 357-358) que además deben estar específicamente formados (SARMIENTO ACOSTA, 2026: 45-46). Es aquí donde surgirán las grandes críticas a este sistema. Todas ellas tienen como elemento común: el tiempo consumido. Los retrasos en la obtención de la respuesta y, derivado de ello, la situación del silencio administrativo que elimina la seguridad jurídica que aportaba el título. Se puede, igualmente, identificar algún elemento más de crítica que se pone en relación con el tiempo y la tardanza, aunque ya de forma más colateral, como es el surgimiento de disfunciones graves que dan pie a prácticas desviadas o corruptelas (SARMIENTO ACOSTA, 2026: 46).

11. En relación con el primero cabe decir que, pese a los plazos que pueda establecer cada una de las normas aplicables, *los tiempos medios de resolución de licencias siempre los han desbordado*. Esta cuestión fue objeto de un estudio comparado en el año 2015 por parte del Defensor del Pueblo³. Sus conclusiones son relevantes al señalar las actuaciones comunicadas como una forma de agilización y mejora en el funcionamiento de estos sistemas (*infra* §§ 17-24). Estas quejas se han mantenido en el tiempo respecto de la tramitación de las licencias, como se puede ver en informes del colegio de arquitectos de Madrid respecto de las licencias en el año 2019⁴ o de algunas empresas dedicadas a la gestión de este tipo de actuaciones y trámites⁵. Esto hace pensar que las causas de los retrasos tienen cierta estabilidad y permanencia dentro de los marcos de tramitación de este tipo de actuaciones⁶. En cualquier caso, aunque hay una mejoría de los tiempos de resolución y respuesta⁷, estos datos deben ser tratados con cuidado en la actualidad, dada la introducción generalizada de este tipo de controles *ex post*.

12. El problema de los retrasos no solo se ha de enfocar desde un punto de vista económico como el incremento de los costes de la inversión o de la pérdida de oportunidades y responsabilidades (SARMIENTO ACOSTA, 2026: 45-58). Tiene también *una perspectiva jurídica*. El desbordamiento de los plazos provoca el silencio administrativo que, en este ámbito de licencias, supone uno de los grandes problemas a los que se ha de enfrentar el ciudadano. El silencio afecta no solo en expectativas legítimas, sino

³ https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/09/Licencias_urbanisticas1.pdf.

⁴ <https://www.coam.org/media/Default%20Files/actualidad/noticias/docs/2019/Febrero/171018-informe-licencias.pdf>.

⁵ <https://coregestion.es/el-retraso-en-la-concesion-de-licencias-de-obra-nueva-supone-un-sobrecoste-en-las-viviendas/>.

⁶ Puede verse que, en la ciudad de Madrid y en la actualidad, el 40 por 100 de las actuaciones sujetas a controles o intervención administrativa se realizan por medio de declaraciones responsables. Vid. la memoria de la agencia de Madrid, con datos de 2025: <https://coregestion.es/el-retraso-en-la-concesion-de-licencias-de-obra-nueva-supone-un-sobrecoste-en-las-viviendas/>.

⁷ Tomamos la memoria de actividades de la agencia de Madrid del año 2022. Vid. https://transparencia.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/AgenciaActividades/MemoriasGestion/Archivos_Memorias_gestion/Memoria-Gestion_2022.pdf.

incluso en los más básicos derechos que le asisten, como es la seguridad jurídica y que lleva a la neutralización de los beneficios más reconocidos que otorga este sistema tradicional de licencias que es la seguridad jurídica (*supra* § 9). Supone finalmente, y como su resultado, la quiebra del derecho a la buena administración (SARMIENTO ACOSTA, 2026: 46).

13. Este problema, esencial para el ciudadano, ha sido objeto de amplia atención por la doctrina (LEIVA LÓPEZ, 2022; PRIETO ROMERO, 2022). Los estudios tratan de *conciliar disposiciones no siempre conciliables* como eran los arts. 11.3 y 11.4 TRLSU15 con las normas procedimentales urbanísticas dictadas por las comunidades autónomas. Esta cuestión fue objeto de la STC 143/2017, de 14 de diciembre que, en su FJ 23, abordó esta cuestión. La sentencia remarcó la constitucionalidad de la legislación básica que imponía (más bien, que seguía imponiendo, pues es una norma que puede rastrearse en sus antecedentes en el art. 178.3 TRLSU76 y en el art. 242.6 TRLSU92) el silencio negativo en materia de licencias urbanísticas como una opción válida y aplicable, aunque puntualizó declarando inconstitucionales diferentes supuestos del art. 11.4 TRLSU15 por falta de cobertura competencial.

14. La situación, en cualquier caso, es compleja. *El silencio*, como mera ficción legal, permitiría en aquellos supuestos que son conformes al ordenamiento, fuera de las previsiones expresas de actos expresos positivos del art. 11.4 TRLSU15 y en función de la legislación autonómica aplicable, entender que concurre y avala la actuación. Ahora bien, la seguridad jurídica de estas actuaciones que pueden ser económica y socialmente muy relevantes en un contexto de crisis en el mercado de la vivienda, es muy reducida. Nada impediría que después de haber comenzado las obras o las actividades, de haber realizado las inversiones, finalmente se suspendan estas o se ordene su derribo si se considera por la administración que contrarían el ordenamiento jurídico. Se llegue o no al derribo, en cualquier caso, supondrá la paralización de la actuación, incluso aunque tenga la razón de forma evidente el interesado (GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, 2020: 106). Este déficit de seguridad jurídica será esencial a los efectos de entender correctamente la actividad y utilidad de los sujetos colaboradores. Como veremos vienen a *corregir con el principio de responsabilidad* la incertidumbre generada y el riesgo que se puede correr a través de su pericia y capacitación técnica, pero también con su propia responsabilidad que se añade como garantía.

15. Junto a ello se encuentra el igualmente problemático instituto de las *dilaciones indebidas* o el retraso en la tramitación administrativa previsto en las previsiones de los supuestos indemnizatorios del art. 48.d) TRLSU15. Su escasa aplicación⁸ hace que los problemas a los que nos venimos refiriendo no tengan una adecuada solución o reparación, afectando a la eficiencia del sistema. Este panorama provoca, según las

⁸ Uno de los pocos casos de estimación de este tipo de responsabilidad puede verse en la STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 512/2019, de 10 de julio, rec. núm. 1023/2017 (ROJ: STSJ M 6203/2019 - ECLI:ES:TSJM:2019:6203).

patronales del sector⁹, sobrecostes que inciden en la situación de tensión dentro del mercado que dificulta, cuando no imposibilita, el acceso a la vivienda por parte de los ciudadanos.

16. Como último exponente de los problemas que justifican la pulsión hacia el cambio y un nuevo paradigma en la intervención pública sobre el urbanismo, podemos señalar la existencia de casos de *corruptelas y el mal funcionamiento* que, a principios de este siglo, experimentaron los sistemas de licencias (JIMÉNEZ SÁNCHEZ, 2008). Esta cuestión se relacionaba directamente con los problemas de las dilaciones en la tramitación de las mismas¹⁰, y que llevó directamente a iniciar las modificaciones que confluyen en el panorama actual y en la creación de las entidades privadas colaboradoras (LANDENCHO GONZÁLEZ SOTO, 2011). Estas entidades se verán también como una forma de remediar las causas profundas de los retrasos que posibilitaban los defectos aprovechados por la corrupción y de garantizar una saludable distancia entre los interesados y la administración encargada de velar por la legalidad del sistema.

1.4. La evolución del sistema: del control previo al control *ex post* y las grietas de ambos sistemas

1.4.1. La evolución y la naturaleza de las declaraciones responsables y comunicaciones previas

17. Con la idea de superar estas deficiencias comenzaron a implantarse sistemas de control *ex post*, directamente influidos por la filosofía de la directiva de servicios (*supra* § 7). Se comenzaron a sustituir las normas que exigían licencias por normas que posibilitaban el control mediante declaraciones responsables y comunicaciones previas. Al menos se adoptaba en las actuaciones menos complejas y que suponían un menor compromiso directo para bienes esenciales que componen el interés público (LAGUNA DE PAZ, 2022: 1082). Esta sustitución puede crecer con nuevos supuestos que se sustraigan a la sujeción a licencias en busca de la proporcionalidad en la intervención pública (GONZÁLEZ BUSTOS, 2016: 3 y 8), aunque dentro de los límites impuestos por la legislación del Estado allí donde mantiene competencias suficientes para exigir una determinada forma de control (*supra* § 13 y CHINCHILLA PEINADO, 2021: 140-142). Era la aplicación sectorial al urbanismo de la idea de *simplificación* que se extiende con carácter general en la sociedad y se expone en todo tipo de gobiernos y estructuras administrativas (RIVERO ORTEGA, 2023: 170).

⁹ <https://www.asprima.es/news/ningun-ayuntamiento-de-madrid-cumple-con-el-plazo-maximo-legal-de-tres-meses-en-la-concesion-de-licencias-segun-asprima/>.

¹⁰ Pueden verse diferentes noticias de la época y del desarrollo del proceso penal relacionado con el mismo. Sobre el inicio del escándalo en el Ayuntamiento de Madrid, *vid.* https://cincodias.elpais.com/cincodias/2007/11/14/economia/1195179805_850215.html o también <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/11/14/madrid/1195031986.html>. Para un resumen, *vid.* <https://www.telemadrid.es/noticias/madrid/Fiscalia-pide-pri-sion-acusados-Guateque-0-1569143129--20140428025401.html>.

18. Ciertamente el sustrato ideológico sobre el que se asienta la legislación que introduce este tipo de intervención es el que *acepta al mercado como escenario de realización del interés general* (MORA RUIZ, 2018: 1042). Esa premisa exige asumir como necesarios los principios de proporcionalidad y simplificación en sus interacciones. Este cambio supone una revisión de conceptos centrales del Derecho administrativo como la intervención administrativa y sus límites, de cara a garantizar la libertad de los ciudadanos en tanto que operadores económicos (MORA RUIZ, 2018: 1046) y en el marco de un robustecimiento de esa noción de libertad económica basada en la limitación de la intervención pública. Es la aceptación de un orden social y económico previamente definido del cual, estas técnicas son parte y ayudan a conformar (MORA RUIZ, 2018: 1049). Esto, sin lugar a dudas, ha dado origen a críticas doctrinales en tanto que obvia o deja de lado no solo la evolución y tradición jurídica existente, sino también la propia consideración del Derecho administrativo como garantía del interés general. Lo que cabe aceptar por ser común a los detractores y defensores del modelo es que supone un paso más en la recomposición del modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad (ESTEVE PARDO, 2012: 30-31) y una adaptación de los sistemas de intervención a unas premisas hoy dominantes en la concepción del Derecho administrativo por venir fomentadas, cuando no impuestas, por el Derecho europeo.

19. No es sencillo *distinguir ambas figuras* entre sí, si es que ello resulta racionalmente posible, por las confusiones a las que su uso se presta (MUÑOZ MACHADO, 2015: 233-235). La doctrina suele utilizar el criterio formal, inserto en el art. 69 LPAC, de la necesidad de acompañar los documentos en el caso de las comunicaciones previas y la innecesaridad de acompañarlos en el caso de las declaraciones responsables (CHOLVI CHACHÁ, 2020: 372-375). Existen otros criterios de clasificación, como pueden ser las funciones eminentemente censales de las comunicaciones previas frente a las más amplias facultades e intensidad de control a las que responden las declaraciones responsables (SANTAMARÍA PASTOR, 2023: 237). En cualquier caso, son un método menos invasivo respecto de los derechos del interesado (PARADA VÁZQUEZ, 2023: 323) y que parte de un mayor peso y reconocimiento de la libertad de este en relación con los requisitos y su cumplimiento. En definitiva, traslada la carga de cumplimiento de esos requisitos burocráticos sin la existencia de una correspondiente obligación concreta por parte de la administración (BLANQUER CRIADO, 2018: 355-358).

20. La propia naturaleza de este nuevo sistema de controles hace que estemos ante un conjunto de *actos privados* (MORA RUIZ, 2018: 1085-1086; BLANQUER CRIADO, 2018: 285 y 376-378; LAGUNA DE PAZ, 2022: 1080) *a los que se encarga la cooperación en la garantía del interés público*. Es un caso de autocontrol por los interesados, reflejado en unos documentos que son de naturaleza privada, y que formalmente no constituyen título de legitimación alguno para sostener la actuación concreta a la que acompaña y de la cual es un presupuesto (REBOLLO PUIG, 2019; CHINCHILLA PEINADO, 2020: 142). Aunque funcionalmente puedan cumplir cometidos similares a los de un título legitimador (BLANQUER CRIADO, 2018: 377), sus funciones y efectos no son los mismos.

1.4.2. Los efectos de las declaraciones responsables y comunicaciones previas

21. Estos cambios tienen varios efectos que parecen obvios por su propia dinámica y naturaleza. Evidentemente *van a agilizar la puesta en funcionamiento o el inicio de la actividad o uso*, pero como contrapartida se van a producir diferentes consecuencias que son *el lado oscuro* de estos nuevos sistemas como señaló la doctrina (BAÑO LEÓN, 2014). Se van a *reducir considerablemente las garantías* en la posición de los interesados. Desaparece el acto administrativo, supeditando el control a una posterior e indefinida actuación administrativa que puede dejar sin efecto el desarrollo del proyecto sujeto a este requisito con posterioridad a su comienzo y bajo la exclusiva responsabilidad del interesado, que por lo general actuará de buena fe (o no, pero la buena fe se presume). Es, además, menos garantista del interés público y de los derechos de tercero (PARADA VÁZQUEZ, 2023: 323). Supone un debilitamiento de la posición del interesado respecto de las funciones de control y su sujeción a la actuación administrativa. También debilita a la comunidad en su conjunto. Esta ve reducida la efectividad y operatividad del derecho tanto a la información como a la alegación, haciendo más compleja la impugnación. De la ponderación de los beneficios de la agilización conseguida, con los perjuicios que se producen y resultan inherentes, es de donde se debe obtener el juicio que merezcan estos nuevos sistemas.

22. El principal efecto, y el beneficio que se ha de considerar, es la *agilización* derivada de la posibilidad de iniciar la actividad inmediatamente después de presentados estos documentos o incluso antes conforme a la posibilidad prevista en el art. 69.3 LPAC para las comunicaciones previas, vinculadas como decía SANTAMARÍA PASTOR (*supra* § 19) a una serie de supuestos más relacionados con finalidades exclusivamente censales o de conocimiento. Cabe pensar, igualmente, en las denominadas comunicaciones y declaraciones con *eficacia demorada* (BAÑO LEÓN, 2014: 23-44; DE LA CRUZ FERRER, 2018: 451; BLANQUER CRIADO, 2018: 425-426 y 442-451). Las mismas establecen un periodo de carencia o durante el cual la administración puede ejercer una potestad de veto de la actividad o uso comunicado o declarado (BLANQUER CRIADO, 2018: 445-449) mediante la realización de comprobaciones, transcurrido el cual la actividad puede ser realizada a resultas de los controles que realicen.

23. Si bien esa idea de simplificación y agilización late en estas técnicas administrativas, no cabe obviar la existencia de efectos perjudiciales, tanto para el interesado como para terceros y la colectividad en general, derivados de la desaparición de esos controles previos y su materialización tradicional en un acto administrativo que se relacionan con la pérdida de la seguridad jurídica (BAÑO LEÓN, 2014). Supone una *pérdida de confianza respecto de la tutela primera de los terceros* (CHINCHILLA PEINADO, 2021: 149-152) que ofrece la actuación administrativa previa. Esta situación se deriva de la incerteza respecto de los controles que se postergan a momentos posteriores pero que vienen exigidos, o al menos se prevé una forma mínima de exigencia, en el art. 84.ter LBRRL (BLANQUER CRIADO, 2021: 204; VELASCO CABALLERO, 2014: 14; PRIETO ROMERO, 2019: 6-7) y la dificultad en el ejercicio de la tutela secundaria o reactiva por parte de los terceros de esos

derechos que puedan verse afectados especialmente en su derecho de propiedad (BAÑO LEÓN, 2014: III; CHINCHILLA PEINADO, 2021: 149-152), aunque no solo (*v. gr.* la potencial afectación a la intimidad del art. 18.1 CE o la vida familiar conforme al art. 8 CEDH relacionada con inmisiones sobre usos ruidosos o actividades molestas)¹¹. También cabe apreciarlo frente a los posibles efectos que les pueda causar, como es el derecho de participación y la eficacia del derecho a impugnar (BAÑO LEÓN, 2014).

24. Esta rápida, y casi atropellada exposición, nos sitúa ya dentro del marco en el que aparecen las entidades privadas colaboradoras con la administración en esta materia de habilitación y legitimación de usos y actividades del suelo y permiten explicar tanto su aparición como su funcionalidad y desarrollo. *No cabe obviar este marco problemático*, pues buscan dar respuesta al mismo en su conjunto. No surgen de la nada, ni de la mera visión ideologizada de la realidad. Existe una necesidad derivada de esos efectos generados por la nueva forma de controles *ex post*, que es a la que buscan dar respuesta los nuevos operadores y las nuevas relaciones jurídicas que se van a insertar en un espacio jurídico cada vez más complejo formado por administración, interesados, terceros y los propios colaboradores. Sin duda podrían existir otras soluciones innovadoras¹², e incluso se puede plantear la profundización en las formas más tradicionales para solucionar los problemas que se han detectado y analizado. Sin embargo, estas entidades, son las que se están creando en los últimos tiempos como una respuesta a esos problemas y como una novedad, aunque realmente no lo sea tanto ni a nivel jurisprudencial¹³, ni a nivel doctrinal (CANALS I AMETLLER, 2003, *passim*; RIVERO ORTEGA, 2000: 147-158; PADRÓS REIG, 2010, *passim*; CARRILLO DONAIRE, 2000, *passim*; AMENÓS ÁLAMO, 1999: 127) dentro del panorama administrativo y urbanístico español.

¹¹ La afectación de la intimidad y la vida familiar por usos y actividades ruidosas es ingente tanto en sus aspectos jurídicos como fácticos. Sirva alguna referencia como la interesante, desde la perspectiva material de los derechos, STEDH *Cuenca Zarzoso c. España* de 18 de enero de 2018 (núm. 23383/12), o la más conocida STEDH *Moreno Gómez c. España* de 16 de noviembre de 2004 (núm. 4143/2002). Dentro de la jurisprudencia nacional podemos ver la STS, Sección 5.ª, de 7 de diciembre de 2011, rec. núm. 377/2008 (ROJ: STS 8390/2011 - ECLI:ES:TS:2011:8390) o en la jurisdicción constitucional la STC 150/2011, de 29-9, rec. núm. 5125/2003 (ROJ: STC 150/2011 - ECLI:ES:TC:2011:150), FJ 8.º que dan una perspectiva de los requisitos y alcance de esta cuestión.

¹² Vid. las noticias periodísticas sobre los trabajos de la Generalidad de Cataluña en relación con el uso de la inteligencia artificial respecto de estas funciones <https://www.20minutos.es/noticia/5712404/0/govern-prepara-un-plan-para-que-una-ia-simplifique-los-tramites-licencias-urbanisticas/>, aunque no es la única administración. El Ayuntamiento de Madrid avanza en el mismo sentido, *vid.* <https://www.europapress.es/madrid/noticia-ayuntamiento-trabaja-sistema-ia-ganar-agilidad-concesion-licencias-urbanisticas-20260112155201.html> y la realidad es que la IA ha llegado como apoyo a las ECU y entidades privadas con algunas aplicaciones y plataformas de inteligencia artificial, lo que ha motivado el interés de los propios arquitectos. Vid. respecto del Ayuntamiento de Barcelona, <https://larqxarq.es/inteligencia-artificial-y-agilizacion-de-los-tiempos-de-licencias-sandra-bestraten/>.

¹³ En la práctica y en una fecha tan temprana como la segunda mitad de los años cincuenta del pasado siglo se puede ver la STJCE *Meroni* de 13 de junio de 1958 (asunto 9/56) sobre funciones de control por sujetos privados delegados, según el paradigma de Derecho europeo con una clara influencia del Derecho francés.

2. LAS ENTIDADES COLABORADORAS COMO REACCIÓN A LAS GRIETAS DEL SISTEMA DE CONTROLES: LAS BASES DEL REMEDIO

2.1. Una reacción a las deficiencias de la regulación de los sistemas de controles

25. La situación generada por la aparición de los controles *ex post* y ampliamente tratada en la doctrina, exige medidas que permitan paliarlos, si no superarlos. Una de estas medidas será la previsión de las entidades colaboradoras que aparecerán, no solo para apoyar la gestión de este tipo de controles *ex post*, sino también como un medio de agilización de los procedimientos de licencia tradicionales. Buscan ser un remedio o al menos un paliativo integral contra los defectos de los sistemas de controles. Pretenden mejorar no solo la situación del ciudadano, señalando como principio esencial que en ningún caso puede verse perjudicada su posición (GALÁN GALÁN y PRIETO ROMERO, 2009: 67), sino la propia gestión de la administración que proyectará controles más intensos y eficaces en ámbitos donde quizá no lo hacía tanto en realidad (*supra* § 4).

26. La *búsqueda de la eficiencia* en la asignación de recursos y de la eficacia de la labor administrativa, son las causas que, tanto la doctrina (PRIETO ROMERO, 2010: 267-269) como las diferentes exposiciones de motivos y preámbulos de las normas que han ido implantando este sistema en las leyes urbanísticas, suelen argumentar como justificación. Se puede ver, como hemos dicho, *alguna causa más y con más calado* dentro de la propia filosofía de la gestión pública. Sirva la que anteriormente se ha referido relativa a eliminar prácticas desviadas y evitar la mala praxis o la simple y llana corrupción en la gestión administrativa de estos controles¹⁴ mediante la introducción de elementos independientes y altamente cualificados para garantizar el sometimiento al ordenamiento jurídico.

27. No puede separarse el nacimiento y evolución de estas entidades de la situación preexistente en materia de controles a la cual vienen a responder como un remedio. Es este su contexto y es esta la base sobre la que se ha de entender la posterior regulación general de los sistemas de colaboración existentes en el conjunto del territorio nacional para comprender cuál es su encaje y su naturaleza. Lejos de estar pensado exclusivamente para la administración o para los ciudadanos, *es un sistema de colaboración integral y de defensa del interés general*. La consecución o no de estos objetivos es una cuestión más compleja y sobre la que entran otros factores como resultan de la propia aplicación del ordenamiento y la efectividad en el cumplimiento de las competencias que las administraciones mantienen.

¹⁴ El debate sobre estas cuestiones puede verse en el diario de sesiones del Ayuntamiento de Madrid en el Pleno de 29 de junio de 2009, que es el que aprobó la primera de las ordenanzas que recogió este tipo de sistemas, pp. 8 y ss. Disponible en: https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCPleno/Actividad/Pleno/2009/29%20de%20junio%20de%202009/DS_425_PO_29_06_09.pdf.

2.2. El encuadramiento de estos sujetos dentro del reparto de competencias y de la estructura constitucional

28. Se han de establecer *tres pilares básicos* en materia competencial respecto de las entidades colaboradoras. El primero es el relativo a la competencia para fijar el requisito de un título previo o cualquier otro presupuesto para el ejercicio de una actividad o la ejecución de un uso del suelo. El segundo es el relativo a la competencia para la determinación del procedimiento a seguir para la obtención o el cumplimiento de ese requisito. El último de ellos será la determinación de los requisitos que puedan tener los llamados a la colaboración en las anteriores actividades y su eventual verificación mediante los diferentes sistemas de habilitación u homologación.

29. En relación con el primero de los pilares, se ha de partir de la consideración del urbanismo como una materia exclusivamente autonómica¹⁵. *El Estado carece de título alguno que le otorgue una competencia sobre esa materia estrictamente urbanística*, aunque ello no obsta a que disponga de competencias en la lista del art. 149.1 CE que incidan o puedan condicionar el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas¹⁶, como puede ser el medio ambiente (art. 149.1.2.3.ª CE) y que pueden concretarse en la exigencia de un concreto título o determinar el sentido del silencio administrativo¹⁷. Es decir, será la comunidad autónoma dentro del conjunto de disposiciones básicas y propias del Estado, la que haya de determinar el concreto título o los requisitos para el ejercicio de usos y actividades en el suelo.

30. Otra cuestión a tener en cuenta será el procedimiento que haya de adoptarse para permitir el uso o la actividad. Como hemos dicho antes, el urbanismo es una competencia exclusivamente autonómica. Ahora bien, *debe respetar el marco determinado por el Estado en el ejercicio de sus competencias* (el conjunto de materias de la lista del art. 149.1 CE) que, entre otras cuestiones, comprende unas garantías mínimas y básicas comunes para todo procedimiento con base en el art. 149.1.18.ª CE (TARDÍO PATO, 2011: 178; PAREJO ALFONSO, 2020: 27-30), incluso en los procedimientos especiales que son conexos a los diferentes títulos competenciales de los que conforman una consecuencia adjetiva¹⁸.

31. Por último, cabe decir que *los requisitos de estas entidades no han sido determinados con carácter básico* como una forma de tratamiento común por estos colaboradores conforme a las normas básicas del régimen de las Administraciones públicas o el pro-

¹⁵ STC 61/1997, de 20 de marzo, recs. núms. 477-1990, 2479-1990, 2481-1990, 2486-1990, 2487-1990, 2488-1990, 2337-1992, 2341-1992, 2342-1992 (acumulados) (ECLI:ES:TC:1997:61); FJ 5.º

¹⁶ Idea repetida de forma reiterada en otras como la STC 143/2017, de 14 de diciembre, rec. núm. 5493/2013 (ECLI:ES:TC:2017:143); FJ 2.ºA. Sobre esta cuestión *vid.* F. VELASCO CABALLERO, *Derecho urbanístico en la Comunidad de Madrid*, pp. 47 y ss., con abundante cita de jurisprudencia constitucional (SSTC 164/2001, 148/2012, 141/2014, 143/2017, 170/2012, 233/2012, 94/2013 y 5/2016).

¹⁷ STC 143/2017, de 14 de diciembre, rec. núm. 5493/2013 (ECLI:ES:TC:2017:143); FJ 23.

¹⁸ Sobre este concepto de procedimiento común especial, *vid.* STC 55/2018, de 24 de mayo, rec. núm. 3628/2016 (ECLI:ES:TC:2018:55), FJ 4.ºb).

cedimiento administrativo común¹⁹. Esto nos lleva a que sea el legislador autonómico quien haya de establecer los requisitos para la colaboración con las administraciones propias de su comunidad autónoma en los ámbitos que abre a la colaboración, al ser una cuestión normativa. También implica que sea esa administración autonómica la encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos, pues se trataría de una cuestión ejecutiva²⁰ que recae en las administraciones autonómicas y sin perjuicio de las decisiones que pueda adoptar en relación a la mayor o menor participación de los entes locales en estas cuestiones.

2.3. Un primer apunte sobre la diversidad: la sistemática de las normas y la diversidad en su denominación

Una primera cuestión que debemos señalar es que *la terminología no es coincidente* en todos los sistemas que se han ido generando en los diferentes ámbitos territoriales en los que han ido apareciendo este tipo de entidades. Así y a título de ejemplo, en Madrid hablamos de las entidades privadas colaboradoras en materia urbanística (ECU) conforme al art. 164 y ss. de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LSM). Sobresale también el régimen municipal de Madrid, pionero en estas cuestiones con su Reglamento 7/2022, de 26 de abril, por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control (RECUAM) y la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid (OLDRUAM). En Galicia de entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM) según el art. 47 y ss. de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia (LECEGal) y el desarrollo de esas previsiones en el Decreto 60/2025, de 21 de julio, *por el que se regulan las entidades de certificación de conformidad municipal en la Comunidad Autónoma de Galicia y su registro* (RECCOM). En la Comunidad Valenciana, de las entidades colaboradoras de verificación y control de actuaciones urbanísticas (ECUV) según la DA 4.^a del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (TRLOTUPCV) y el Decreto 62/2020, de 15 de mayo, *del Consell, de regulación de las entidades colaboradoras de la Administración municipal en la verificación de las actuaciones urbanísticas y de creación de su registro* (RECUV). En Cataluña se denominan en el art. 188.3.bis del Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo (TRLSUCat), simplemente entidades habilitadas para la colaboración o entidades colaboradoras (nosotros las hemos denominado allí, simplemente, ECA). En Castilla-La Mancha entidades colaboradoras

¹⁹ Vid. STC 55/2018, de 24 de mayo, rec. núm. 3628/2016 (ECLI:ES:TC:2018:55), FJ 4.º a).

²⁰ Vid. STC 33/2005, rec. núm. 2231/1996 (ECLI:ES:TC:2005:33), FJ 10. También la STS 1099/2021, de 29 de julio (rec. núm. 259/2020, ROJ: STS 3331/2021 - ECLI:ES:TS:2021:3331), FJ 4.º

de la administración en materia urbanística (ECAU) según el art. 202 y ss. del Decreto Legislativo castellano-manchego 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAUCLM). En Castilla y León son las entidades certificadoras (ECCL) según la DA 11 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. En Andalucía son las entidades urbanísticas certificadoras (EUCA) según el art. 9 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA) y su reglamento de desarrollo (RELISTA). En las Islas Baleares, las entidades privadas de certificación urbanística (EPCU) según el art. 158.bis y ss. de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (LUIB). En Cantabria, las entidades colaboradoras de certificación (ECC) según el art. 33 y ss. de la Ley 2/2025, de 2 de abril, de Simplificación Administrativa de Cantabria, siguiendo el mismo modelo que Aragón establecido en el art. 19 y ss. de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa. En la Región de Murcia, las entidades colaboradoras de certificación urbanística (ECCU) según el art. 269.bis y ss. de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (LOTURM). En Canarias, entidades urbanísticas de colaboración (EUC) según el Decreto-ley 3/2025, de 21 de abril, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso de la construcción de viviendas (DLATLUICVCan). Finalmente, la Ley Foral 16/2025, de 22 de diciembre, modificó el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (TRLFOTUN) las denomina para Navarra entidades privadas colaboradoras urbanísticas (EPCUN).

32. Esta primera cuestión ya nos señala *una importante diversidad* como consecuencia de esa naturaleza eminentemente autonómica del urbanismo (*supra* §§ 28-31). Diversidad de denominaciones que evidencia, también, una diversidad en las concepciones de esas entidades y que irán desde los modelos más reducidos de colaboración parcial, como pueden ser los relativos a Castilla y León, hasta los modelos donde se hace descansar en estas entidades una mayor responsabilidad en el funcionamiento del conjunto del sistema, como puede ser el modelo gallego con las diferentes modificaciones de la LSGal. Las menciones anteriormente realizadas son referentes a las previsiones de las entidades, no referentes a las actuaciones dentro del ámbito urbanístico que pueden o no estar reunidas según el modelo más general o más sectorial por el que se haya optado en cada una de las comunidades autónomas. Así, existen modelos donde la regulación sectorial es completa al entender a esas entidades como un instrumento de la política urbanística (como puede ser la Comunidad de Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Islas Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León o Región de Murcia). Junto a estos, existen modelos en los que el urbanismo supone una aplicación concreta de los modelos generales de colaboración. El modelo paradigmático es el de Cataluña con la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña (LRJyPCat) del cual, el art. 188.3.bis TRLUCat y las normas locales no son más que una aplicación sectorial habilitada y prevista dentro del sector urbanístico y que da cobertura a los regímenes municipales que exis-

ten, especialmente el de Barcelona²¹, aunque no es el único²². Igualmente se contempla con menor extensión en las legislaciones de Cantabria y Aragón y en el caso específico también de la legislación gallega en la LECEGal, aunque con una mayor intensidad urbanística y con mayores efectos jurídicos en la LSGal.

33. Las denominaciones son diversas porque *responden a una concepción matizada de un mismo fenómeno y a una diversidad funcional* dentro del ámbito autonómico que cada una de las normas integra. No todas hacen referencia a la naturaleza privada de las entidades, sino solo algunas (por ejemplo, Baleares, Madrid o recientemente Navarra), lo que es una caracterización en la definición de las funciones más orientadas a la colaboración con los interesados que con las administraciones que se dan en esas normas. Sin embargo, la naturaleza unitaria del fenómeno, hace que ni siquiera en el caso de Baleares, en la que la propia concepción del sistema²³ parte de una idea de colaboración exclusiva con el particular, pueda dejar de apreciarse una relevante función de interés público²⁴ y una colaboración con la administración. Como mínimo, matiza la afirmación de la exposición de motivos de la ley²⁵. La propia naturaleza privada es

²¹ Sirva aquí el Decreto del Ayuntamiento de Barcelona, Regulación del sistema de habilitación y de funcionamiento de las entidades colaboradoras del Ayuntamiento de Barcelona para la verificación y el control urbanístico de las obras, <https://ajuntament.barcelona.cat/norma-portal-juridic/ca/vid/regulacio-sistema-d-habilitacio-845015846>.

²² Ordenança reguladora dels procediments d'intervenció administrativa municipal sobre l'ús del sòl i edificació: llicències urbanístiques i comunicacions prèvies de Lleida de 2016 o el de Sant Cugat del Vallès.

²³ Dice la Exposición de Motivos de la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las Administraciones públicas de las Illes Balears que: «El exceso de intervencionismo y control por parte de todas las administraciones no solo afecta a la libertad individual de los ciudadanos, sino también a los indicadores de competitividad, dado que las cargas administrativas implican, al fin y al cabo, costes administrativos para las empresas y la ciudadanía. Por esto, el Gobierno de las Illes Balears considera que los trámites administrativos deben limitarse a los pertinentes y no deben suponer una dilación indebida del procedimiento. Con este objetivo, resulta imprescindible analizar si todo lo que las Administraciones públicas de las Illes Balears solicitan a la ciudadanía es necesario, a fin de evitar las consecuencias negativas que la superabundancia de cargas y trabas burocráticas tiene sobre la productividad y la competitividad de la economía [...]. En segundo lugar, el establecimiento de un régimen de colaboración público-privada a través de las entidades privadas de certificación urbanística, acreditadas por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). Este sistema de externalización, que ha funcionado con éxito en otras comunidades autónomas, como la Comunidad de Madrid o de Galicia, permitirá agilizar la concesión de licencias por parte de los ayuntamientos».

²⁴ La verdadera naturaleza privada radica en la naturaleza exclusiva de promover la actuación de estas entidades por los particulares. Es una facultad configurada aquí como exclusivamente privada la consistente en poner en funcionamiento un sistema que se proyecta en una doble dirección para la satisfacción de intereses de naturaleza y contenido diferentes. Por un lado, los del interesado y, por otro, los generales cuya defensa se encomienda a la administración. La introducción del tercero en la relación jurídica entre el interesado y la administración no puede obviar que esa relación está orientada a la satisfacción de los intereses del privado, pero también a la salvaguarda del interés público propia de todos los medios de intervención sobre los usos del suelo y de la propia función de policía.

²⁵ Este modelo de la ley autonómica, como veremos es de naturaleza subsidiaria respecto del que puedan aprobar los ayuntamientos (art. 158.1 LUIB). Tiene un acento marcadamente liberalizador e individualista en mucha mayor medida que en otros sistemas equiparables. Esto se puede ver, incluso, en sistemas autonómicos elaborados por una naturaleza similar en lo referente a la orientación de la mayoría parlamentaria que lo aprueba. No menciona en ningún caso la colaboración de las EPCU con la adminis-

ambigua, pues existen sistemas en que se prevé la posibilidad de creación de entidades por las Administraciones públicas [DA 12.^a1 LUCyL.1, art. 3.*a*) RECUB] y, en última instancia, existe la posibilidad de personificación privada de entidades controladas por la Administración pública (LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, 2021: 337-338) de conformidad al art. 85.ter LBRRL o al art. 111 y ss. LRJSP y la normativa paralela de las diferentes comunidades autónomas, por lo que esta caracterización responde más a un enunciado descriptivo que prescriptivo.

2.4. Una breve referencia a sus condiciones y principios de organización

34. Pese a esa diversidad de la que hemos dado razón anteriormente, el fenómeno de la colaboración *presenta también rasgos homogéneos* que reciben un tratamiento unitario en las diferentes normas autonómicas que hemos referido (*supra* § 31). Los aspectos estructurales de estas entidades en cuanto a su organización y requisitos resultan homogéneos por ser requisitos exigidos en la norma técnica UNE-EN 17020 y en los principios de imparcialidad, independencia, solvencia y responsabilidad que son comunes a cualquier entidad colaboradora de cualquier sector en el que se desarrolle una actividad de colaboración.

35. Es cierto que la diversidad se extiende, también, a la *posibilidad de que existan regímenes jurídicos diferentes* para los sujetos que desarrollen este tipo de funciones. Hay normativas como la valenciana que prevé que pueda ser desarrollada por personas físicas [art. 15.2.*a*) RECUV] o las previsiones más extendidas respecto de la posibilidad de que puedan prestar este tipo de actuaciones los Colegios Profesionales [art. 158.ter LUIB, art. 9.2.*b*) LISTA, art. 10 RELISTA, art. 25 RECUV, DA 1.^a RECUB, art. 2 DLATLUICCan, art. 269.ter.3 LOTURM], lo cual plantea no pocos problemas desde el punto de vista de aceptar que un colegio profesional como corporación pública compita con sus colegiados en las áreas funcionales cubiertas por el mismo²⁶. Igualmente hay cierta tendencia en algunas normas a favorecer la posición de dichos colegios sobre la de las entidades, cuestión que es contraria al principio de igualdad también aplicable y que impide que pueda favorecerse a una determinada clase de operadores sobre otros en un mismo mercado. Son los mismos requisitos para todos los que hayan de prestar este servicio con independencia de su forma jurídica o naturaleza, cuestión que ya ha sido

tración directamente en el mismo, aunque nada impide que, en el desarrollo del sistema de colaboración por los ayuntamientos, se pueda establecer por la amplitud de la habilitación que se contiene en el mismo (art. 158.1 LUIB). Esto supone una connotación propia de la ideología que orienta la propia ley y que determinará la política pública concreta (*policy*) que nace a partir de ella como aplicación del régimen legal aprobado.

²⁶ Informe 10/2022 del Consejo de la Competencia de Andalucía sobre el reglamento de desarrollo de la LISTA, disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2022-08/DGOTUAU-2022-03-31%20Informe%20del%20Consejo%20de%20la%20Competencia.pdf>.

declarada y resuelta en relación a los colaboradores urbanísticos por el TSJ de Cataluña respecto de la ordenanza de Lleida²⁷.

36. La norma técnica UNE-EN 17020 es exigida de forma homogénea en todas las leyes como requisito a certificar por la entidad de acreditación. Es una norma que pretende establecer una serie de requisitos comunes a todas las entidades dedicadas a evaluar la conformidad y se basa en los mismos principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia (Capítulo 4 de la norma) que resultan comúnmente declarados en todos los sistemas de colaboración público-privada que se encuentran vigentes [art. 167.1 LSM, art. 47.2 LECEGal, art. 91.3 LRJyPCat, art. 3.3 RECUV, art. 12.1 RELISTA, DA 12.5.a) LUCyL, art. 158.sexies.1 LUIB, art. 269.sexies.1 LOTURM, art. 1.2 DLATLUICVCan, art. 249.1 TRLFOTUN]. Es un *caso de positivización de los principios técnicos* y de una remisión directa a la norma técnica por parte de la norma jurídica [art. 167.ter LSM, art. 7. 2.a) RECCOM, art. 8.1 RECUV, art. 16. 3.a) RELISTA, art. 158.ter.1 LUIB, art. 269.quater.1.a) LOTURM, art. 4.1.c) DLATLUICVCan, art. 251 TRLFOTUN, art. 34.2 LSACant].

37. Junto con estos principios, se debe destacar la *libre concurrencia* en el ejercicio de estas funciones siempre que cumplan con los requisitos exigidos en las normas y, sobre todo, el principio de responsabilidad que es básico para entender la funcionalidad de estas entidades colaboradoras. Es muy relevante la existencia de esa libre concurrencia. Es una de las circunstancias más relevantes para la aparición de un mercado orientado a la satisfacción de las necesidades administrativas. El correcto funcionamiento del mercado y la existencia de una verdadera competencia debe ser también una prioridad para la administración que no solo ha de velar por el cumplimiento de las normas de acceso y funcionamiento en el mercado de la colaboración para garantizar las normas del mismo, sino también con la perspectiva económica y de garante del mercado consistente en que los incumplimientos de esas normas pueden dar lugar a disfunciones anticompetitivas²⁸ Esas disfunciones pueden llegar a comprometer la calidad del servicio y, con ello, la funcionalidad y credibilidad correcta de un sistema basado en la confianza (*infra* § 138).

38. También podemos ver el principio de *suficiencia financiera* como una garantía del principio de responsabilidad. Exige la constitución o acreditación de garantías de solvencia de diferentes tipos para operar válidamente en tanto que requisito de registro, de autorización o acreditación según los diferentes sistemas que existen de forma heterogénea en las diferentes comunidades autónomas [art. 167.b) LSM, art. 9 RECUV,

²⁷ STSJ de Cataluña, Sección 2.ª, 3909/2022, de 11 de noviembre (rec. núm. 1014/2021, ROJ:STSJ CAT 10272/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:10272).

²⁸ Aunque no se comparte la descripción que hace la CNMC del mercado de la colaboración, un ejemplo de la relevancia a efectos de competencia del cumplimiento normativo y del correcto ejercicio de obligaciones y funciones por las entidades colaboradoras, lo podemos encontrar en el dictamen de la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia fechado el 4 de octubre de 2023, que puede consultarse en la página web del regulador (<https://www.cnmc.es/sites/default/files/4926469.pdf>).

art. 16.3.c) RELISTA, art. 4.1.e) RECCOM, art. 158.septies.2.4.º LUIB, art. 269. nonies.2.c) LOTURM, art. 251.b) TRLFOTUN]. El principio de suficiencia también se extiende a la *suficiencia técnica*. Esta suficiencia de capacidad necesaria exige, también de forma heterogénea en las diferentes normativas, contar con medios materiales y humanos que les permitan desarrollar sus funciones con la corrección necesaria y exigida [por ejemplo el art. 167.ter.c) LSM que exige al menos un arquitecto y un abogado con experiencia en el ámbito urbanístico, o un profesional que reúna las exigencias de carácter profesional establecidas en el art. 10 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y acreditar una experiencia profesional un mínimo de cinco años en la materia correspondiente como se explicita en el art. 269.1.b) LUIB o en Galicia el art. 7.2.c) RECCOM exige dos personas arquitectas o ingenieras con capacidad para desarrollar estas funciones].

2.5. La responsabilidad como principio fundamental del sistema y base de la confianza

39. Merece la pena detenerse en el *principio de responsabilidad* del que parten todos los sistemas para establecer la estructura y alcance de la colaboración. Este principio, enunciado de forma similar en todos los sistemas [art. 165.1 LSM, art. 29 RECCOM, art. 9.1 RECUV, arts. 91.2 y 92.1 LRJyPCat, art. 15.1 REQUAL, art. 24.1 REQUAM, art. 22 RECUB, art. 210.a) TRLOTAUCLM, DA 12.5.b) LUCyL, art. 158.sexies.6 LUIB, art. 9 DLATLUIVCVN, art. 38 LSACant, art. 25 LSAr, art. 248.1 TRLFOTUN] *es clave*. Sin responsabilidad real, no existe la confianza. Para asegurar la responsabilidad deben existir de manera real y efectiva los controles que las normas prevén respecto de las entidades.

40. La responsabilidad de las entidades en sus actuaciones supone su *externalización* respecto de la administración (VELASCO CABALLERO, 2014: 3). Sin embargo, también supone la *traslación de la responsabilidad* final, o al menos una parte sustancial de ella, de los interesados que la habían asumido con la instauración del régimen de controles *ex post*. La responsabilidad de estas entidades es multipolar. Van a responder de sus actuaciones frente a interesados, administración e incluso frente a terceros en algunos casos. Pero hay que matizar esa afirmación sobre la traslación o la externalización respecto de la administración. La administración sigue teniendo importantes obligaciones, tanto en el procedimiento de licencia, como en los procedimientos de controles *ex post* (art. 84.ter LBRRL). La colaboración no agota la función pública en la que se colabora (GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, 2004: 403). La administración sigue ostentando la responsabilidad por aquellas funciones que mantiene y en garantía de los derechos de los ciudadanos que se reconocen en el art. 106.2 CE por el funcionamiento del sistema público que debe proteger y controlar.

41. El régimen general de responsabilidad viene determinado, por tanto, respecto de las funciones que hayan realizado las ECU en el ejercicio profesional que les haya sido

encomendado. Es *consecuencia de la independencia* de esta, tanto respecto del interesado como respecto de la administración. Se es independiente porque se es responsable y si se es responsable es como consecuencia de la autonomía de actuación que resulta del sujeto al que se imputa la responsabilidad. Donde no hay autonomía porque, por ejemplo, se siguen determinados criterios técnicos (art. 239.4 TRLOTUPCV), no puede surgir la responsabilidad de quien está vinculado a los mismos y actúa a su dictado. Carece de margen de actuación. Surgirá en quien ha emitido unos criterios o instrucciones obligatorias que resultan dañosas. Es un aspecto más del clásico dilema de la libertad, pues esa libertad solo existe con la responsabilidad como consecuencia y garantía de un espacio autónomo.

42. La responsabilidad de estas entidades se proyecta en diferentes sentidos y sobre diferentes actividades. Ello provoca que tenga unos matices diferentes en cada una de ellas. *Diferentes son sus funciones y diferente es la naturaleza de las mismas* (*infra* §§ 54-56), pues en función de la naturaleza de la actuación en la que se participe, será la responsabilidad que se asuma. Aquí sostenemos que la heterogeneidad de las funciones y del régimen aplicable a esas diferentes funciones que van a desarrollar no solo resulta apreciable entre los diferentes sistemas, sino incluso dentro de un mismo sistema autonómico en función del resultado de la autonomía local que se les reconoce (*infra* §§ 57-59) o de las diferencias entre sus funciones en cada uno de los ámbitos de la colaboración. Esta nota de diversidad lleva a que la responsabilidad pueda apreciarse como pública y sujeta a un régimen público cuando actúa en el ejercicio de este tipo de funciones, o privada, sujeta a un régimen privado siempre respecto del interesado que con ella contrata.

43. De antemano podemos decir que la responsabilidad respecto de los particulares que con ella contratan será necesariamente de la *misma naturaleza que el vínculo contractual*. Si contrata con los ciudadanos o empresas, la responsabilidad será privada. La existencia de un contrato nos introduce dentro de una relación jurídica contractual y civil, en un régimen de responsabilidad por daños que puede objetivarse en función de la existencia de beneficios por parte del colaborador (DÍEZ PICAZO Y PONCE DE LEÓN, 1999: 108-125) y que, además, puede estar sujeta al derecho tuitivo de consumo en función de las circunstancias concurrentes y el cumplimiento de los parámetros normativamente definidos en el art. 3.1 TRLGCU (REYES LÓPEZ, 2023: 82). Los presupuestos de la relación de consumo vienen a exigir que se trate de un destinatario final y que la finalidad esté excluida de cualquier tráfico o giro profesional o mercantil, sea actual o sea futuro²⁹. Realmente es restrictivo el concepto, pero no se excluye ni mucho menos un importante número de actuaciones de este tipo de entidades dentro del ámbito definido de sus actuaciones y que tienen que ver, esencialmente, con actuaciones domésticas.

44. Por tanto, el *núcleo esencial de la responsabilidad de estas entidades debe considerarse propio del Derecho civil* en un marco contractual altamente intervenido, pero que

²⁹ STS, Sala 1.ª, 1594/2023, de 17 de noviembre (rec. núm. 1710/2020, ROJ: STS 5014/2023 - ECLI:ES:TS:2023:5014).

no deja de tener la naturaleza propia y específica de ese contrato civil, lo que no excluye otros tipos de responsabilidades y otra naturaleza de las mismas en otros casos y respecto de otros sujetos.

45. Así, en los casos en que la voluntariedad se relativiza (*v. gr.* art. 233.2 TRLO-TUPCV) estamos *ante auténtico ejercicio de potestades públicas* por los privados colaboradores o (*infra* §§ 106-108) que está sujeto al control de la administración. Al tener trascendencia pública, surge también una responsabilidad respecto de terceros que puedan verse afectados en dicho ejercicio y una responsabilidad administrativa respecto de aquellos en cuanto a sus obligaciones de control (art. 84.ter LBRRL) que, además, debe establecerse con una vocación general³⁰ que no excluye ningún supuesto o incluso viene impuesto con carácter general para todos los supuestos sujetos a declaración responsable (*v. gr.* art. 159.1 LSM, art. 266.6 LOTURM), aunque precisamente para llevar a efecto esta previsión se establezca la posibilidad de acudir a la colaboración público-privada y no se contemple esa obligación en todas las legislaciones con igual intensidad (*v. gr.* art. 146 LSGal, art. 153 LUIB, art. 158 TRLOTAUCLM).

46. Ahora bien, en el conjunto de casos en los que no hay un efecto público directo, como es cuando se acude a estos sistemas voluntariamente, no puede hablarse de un ejercicio de potestades públicas. Ello es así, aunque la responsabilidad por sus actos no puede desaparecer. *Será la administración que dicta el acto, en el caso de las licencias, la que asuma esa responsabilidad sin perjuicio del derecho de repetición frente a la ECU* que podrá ser responsable en el caso de que su actuación no sea ajustada a los parámetros exigibles. Lo será igualmente el propio interesado en el caso de las declaraciones responsables o comunicaciones previas a resultas de posibles acciones de repetición y regreso y siempre sin olvidar las propias obligaciones de unos y otros, lo que no es una tarea tan sencilla como aparentemente puede parecer.

3. LA INICIATIVA EN EL RECURSO A LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

47. Teniendo presente la estructura y los rasgos característicos que determinan a los sujetos colaboradores, debemos analizar qué condiciones y circunstancias determinan el propio sistema en lo concreto, en la concreta decisión de acudir al mismo. Ello solo puede explicarse desde la perspectiva de la voluntariedad general, aunque con excepciones muy relevantes, y desde la propia disposición de la administración municipal a aceptar el sistema de colaboración, con más o menos extensión o rechazarlo, lo que

³⁰ Sobre la cuestión referente a la existencia de una obligación concreta de control derivado de ello, y manifestando una opinión contraria de la existencia de una obligación concreta respecto de todos y cada uno de los supuestos *vid.* F. VELASCO CABALLERO, *Sujetos privados en las comunicaciones previas...*, p. 32. En el mismo sentido, *vid.* C. PRIETO ROMERO, «El control posterior de las declaraciones responsables y comunicaciones previas por entidades privadas», *Revista CEMCI*, núm. 41, 2019, pp. 6 y 7.

estará también en relación con la propia concepción de la ley autonómica y de la apertura a la heterogeneidad local que la misma permita (*infra* §§ 57-59).

3.1. La naturaleza voluntaria de la actuación de los colaboradores

48. A la hora de analizar las cuestiones referentes al objeto de la actuación de los sujetos colaboradores en la intervención sobre usos del suelo y actividades, debemos tener presente la *idea de voluntariedad en dicha colaboración como principio reconocido* en el conjunto de los sistemas de colaboración, ya sea expresamente (art. 167.2 LSM, art. 3.2 RECUV, art. 27.1 RECCOM, art. 158.quinquies.1 LUIB, art. 269.quinquies.2 TRLOTURM, art. 249.2 TRLFOTUN) o bien como consecuencia de no prever una obligación concreta en una norma con rango de ley que imponga el recurso a estas entidades de forma imperativa, que es el requisito necesario para ello y cuya omisión imposibilita el establecimiento de este tipo de sistemas³¹.

49. La propia voluntariedad del sistema ya tiene como consecuencia que, al lado de los supuestos en que se haga uso de esta posibilidad, pervivirán los supuestos en los que se siga la tramitación ordinaria y tradicional. Ello exige arbitrar *medidas que impidan discriminaciones* de unos procedimientos respecto de otros, lo que ha sido objeto de reconocimiento explícito también en algunas de las normas autonómicas (art. 167.4 LSM, art. 158.quinquies.3 LUIB) y que, en cualquier caso, debe ser respetado. Así, no cabe hablar de regímenes específicos para la concreta actuación urbanística en función de tratamientos que permitan la flexibilización o la omisión en el cumplimiento de requisitos establecidos por las normas para la actuación en función de si se cuenta o no con la participación de las entidades. Ahora bien, el principio de igualdad en el tratamiento, no impide toda diferencia cuando esté justificada. Así, el caso más evidente puede señalarse en los plazos de procedimiento, como hace la OLDRUAM en el Ayuntamiento de Madrid³² en el que se reducen de forma drástica los plazos en función de si se cuenta o no con este certificado en la medida en que dicho certificado es suficiente para la resolución del procedimiento o para la finalización de las actuaciones de control posterior.

50. Lo anterior, relativo a la igualdad de trato, se debe explicar en relación con lo primero, la voluntariedad. *No cabe imponer la obligatoriedad del sistema sin una previsión en una norma de rango legal*, sea directamente mediante una obligación formal, sea indirectamente por la fuerza de los hechos, lo que también incluirá la prohibición de

³¹ Esta es la base de la tacha y la nulidad de la primera de las ordenanzas de Madrid, la ordenanza de 2009 que establecía el sistema como obligatorio. *Vid.* STS, Sección 4.ª, de 18 de diciembre de 2013, rec. núm. 2561/2011 (ROJ: STS 6100/2013 - ECLI:ES:TS:2013:6100). Se dictaron una pluralidad de sentencias en el mismo sentido tanto en instancia en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, como posteriormente en el Tribunal Supremo en casación.

³² Art. 27 OLDRUAM para las declaraciones responsables y art. 35 OLDRUAM para el procedimiento de licencia. *vid.* también arts. 29.7 y 54 OLDRUAM.

comportamientos que incidan en un desaliento de la utilización de una u otra vía. Sí que cabe pensar en una utilización de incentivos en favor de una u otra vía, como pueden ser los incentivos fiscales (art. 164.2. II LSM, art. 247.2.II TRLFOTUN) por la utilización de esas entidades, aunque esto resultaría muy matizable.

3.2. El ámbito funcional de la actuación de colaboración con los interesados

3.2.1. *La construcción del ámbito funcional de la colaboración*

51. Las normas positivas que regulan la actuación de las entidades colaboradoras se pueden clasificar en *dos grupos de cara a la delimitación de las funciones*. Uno primero, que abre el ámbito de colaboración en términos amplios y sin referencias concretas respecto de las actuaciones de los interesados, sean los sistemas de controles previos o posteriores [art. 166.1.a) LSM, art. 3 RECCOM, art. 158.querter.1 LUIB, art. 269.quinquies.1 LOTURM, art. 248.3.a) TRLFOTUN, art. 1 DLATLUICV-Can]. Un segundo grupo que es más descriptivo de las actuaciones a realizar por estas entidades (DA 4.ª3 TRLOTUPCV y art. 2 RECUV, art. 13.2 RELISTA, DA 12.1 LUCyL, art. 203 TRLOTAUCLM) y en el que se detalla con más precisión las diferentes formas de colaboración en relación con las concretas funciones dentro de esos procedimientos.

52. En ambos *casos se vinculan a los procedimientos de licencia o declaración responsable*, según resulte exigible de las normas urbanísticas propias de cada una de las comunidades autónomas concretas, y siempre en relación con cuestiones referentes a la intervención sobre usos del suelo y actividades. Es muy singular el caso valenciano, donde se han ido detallando aspectos que incorporan también elementos sectoriales muy concretos con las reformas introducidas por el Decreto-ley valenciano 9/2024, de 2 de agosto, que añade al ámbito funcional la compatibilidad urbanística para uso turístico contemplados en la normativa reguladora de las viviendas de uso turístico y por el Decreto-ley valenciano 14/2025, de 26 de diciembre, que añade cuestiones referentes a las viviendas de protección pública.

53. Una excepción a estas reglas generales se encuentra en el modelo de Castilla-La Mancha. Aquí cabe la colaboración *en los proyectos de equidistribución* de todo tipo, incluyendo la normalización de fincas [art. 203.1.e) TRLOTAUCLM], lo que evidentemente desborda la idea inicial de una funcionalidad vinculada a la intervención sobre el uso del suelo. Aquí se prevé para colaborar en la corrección del actuar en el marco de la ejecución del planeamiento y de los sistemas de gestión urbanística en garantía ya no solo de intereses generales, sino de la idea básica de la transformación urbanística desde el punto de vista de los derechos y obligaciones de los propietarios del suelo.

3.2.2. Las actuaciones concretas de colaboración

54. La posibilidad amplia de colaboración debe tener presente también el valor y el efecto de los informes, actas y certificados que puedan emitir (*infra* §§ 85-100). En ese valor se han de deslindar los análisis y juicios meramente documentales sobre suficiencia e integridad de la documentación presentada, de los análisis y juicios materiales, que consisten en la adopción de un pronunciamiento sobre el ajuste a los requisitos sustantivos que sean de aplicación al caso concreto. Este *análisis material podrá hacerse sobre la base documental* presentada en caso de que deba de hacerse con carácter previo por insertarse en el procedimiento de licencia o por acompañar una declaración responsable/ comunicación previa. Pero también puede tener una base real o material y dar cumplimiento de esta manera a los mandatos de comprobación posterior para analizar y enjuiciar el ajuste al título previo o a la legalidad del acto en cuestión según los casos. Las combinaciones posibles son amplias.

55. La *verificación documental, por tanto, no es solo meramente formal*. En los sistemas en que se prevé este tipo de verificaciones con carácter amplio, caben ambos tipos de análisis y juicio a través del certificado de conformidad o informe de idoneidad en Cataluña del art. 188.3.bis TRLUCat a instancias del interesado en el que se verifica tanto el cumplimiento de los requisitos formales del proyecto o actuación y el cumplimiento de los requisitos documentales, como el cumplimiento de los requisitos materiales del planeamiento o normas que incidan sobre el mismo.

56. La *verificación de la realidad, por propia definición, no puede ser en ese momento inicial y solo cabe que se realice en los controles coetáneos o posteriores*. En estos casos, que están expresamente descritos en algunas normas [art. 2.2.d) y 2.2.e) RECUV, art. 13.2.c) RELISTA, art. 203.2.a)4.º y 203.2.b) TRLOTAUCLM, DA 12.1.b) LUCyL] el objeto es la realidad y las comprobaciones se realizan in situ, lo que supone una modificación sustancial del objeto y de la propia actividad, con lo que el producto de la actuación colaboradora también será necesariamente distinto en cuanto a su elaboración (*infra* §§ 75-78).

3.3. La autonomía municipal en el sistema de colaboración público-privada en la intervención sobre usos y actividades

57. Partiendo de lo anterior, no estaría completa la visión y la posición de los interesados si no se considera el grado de apertura a la heterogeneidad que puedan establecer los ayuntamientos en una comunidad autónoma determinada, pues la existencia de modelos definidos y diferenciados dentro de una comunidad autónoma no es algo ajeno o irrelevante, ya que *es la propia estructura burocrática administrativa de los ayuntamientos la que más verá afectada su organización, funciones y cometidos con estos nuevos sistemas*. Si los sistemas de control cambian, se corre el riesgo de generar una situación de desregulación *de facto* cuando las estructuras administrativas encargadas de los mismos

no se adaptan debidamente (NOGUEIRA LÓPEZ, 2012: 99-100), lo que exige planificación y recursos. Es por ello que resulta también necesario ponderar la autonomía local como capacidad de autoorganización efectiva ante esos cambios y dar la posibilidad de rechazar o demorar esos cambios y los gastos inherentes a ellos, aunque también es posible una lectura no tan positiva de estas capacidades para que den entrada a opciones meramente ideológicas (SARMIENTO ACOSTA, 2026: 99-106).

58. Así, podemos clasificar los sistemas *en función del grado de capacidad* que reconocen a los ayuntamientos para establecer sus propias normas y posibilidades de colaboración. De menos a más grado de autonomía podemos hacer un primer grupo en el que integraremos las comunidades autónomas que no reconocen capacidad alguna para excluir o regular específicamente este sistema. Es el caso de Galicia o Castilla-La Mancha. En estos sistemas, la regulación autonómica está destinada al conjunto del territorio sin que quepan excepciones o normas heterogéneas. El más amplio número de sistemas es aquel que permite una intervención de los ayuntamientos y que se puede graduar en función de la extensión del mismo. Así, cabe ver una capacidad menos amplia en aquellos sistemas que prevén la posibilidad de que los ayuntamientos puedan excluir en todo o parte este sistema, como ocurre en la Comunidad Valenciana (DA 4.^a RECUV), así como adaptar su aplicación al municipio, dentro del marco del propio régimen jurídico establecido en la ley autonómica (actual art. 164.2 LSM, art. 247.2 TRLFOTUN, y en cierta medida el art. 9.2 LISTA y art. 5.4 DLATLUCVCCan). Finalmente cabe clasificar aquellos sistemas que permiten regímenes heterogéneos y que establecen la naturaleza desplazable de la norma autonómica por la ordenanza local (art. 269.bis.2 TRLOTRUTM, art. 158.bis LUIB).

59. Ciertamente no es una decisión menor. La posibilidad de que existan regímenes diferenciados en mayor o menor medida, *habrá de responder a las características de los municipios de la zona* y a una decisión de dirección política, de oportunidad, que habrá de tener en cuenta el art. 2 LBRRL y el art. 6 de la Carta Europea de Autonomía Local para ponderar las necesidades y las capacidades de los mismos, pues la disfunción puede llevar a una ausencia de capacidad de controlar, pero una incapacidad de controlar que quizá hoy también exista y esté generando efectos de desincentivo en zonas rurales que requieren de un mayor dinamismo. Es una decisión de ponderación legal y de distribución y asunción de riesgos y recursos, con la existencia de un riesgo cierto de generar espacios de esa desregulación *de facto* de la que alertaba NOGUEIRA LÓPEZ (*supra* § 57).

3.4. La colaboración a instancias de la propia administración

60. La gran mayoría de los sistemas, igualmente, *permite acudir a la colaboración público-privada a las Administraciones públicas* para el cumplimiento de sus competencias inspectoras [art. 166.b) LSM, art. 5.b) y art. 35 y ss. RECCOM, DA 12.5.d) LUCyL, art. 11 RELISTA, art. 269.quinquies.1.b) LOTURM, art. 6.1 DLATLUCVCCan, arts. 247 y 248.3.b) TRLFOTUN, art. 206 TRLOTAUCLM]. Lo anterior no significa que no haya colaboración con la administración en cualquier caso que intervengan estas

entidades. Hay una colaboración con las Administraciones públicas también cuando se produce a instancias del interesado, pues no deja de realizar un cometido de control que se pone en conocimiento de la administración y que esta ha de valorar.

61. La colaboración en este ámbito de la inspección, se realiza *como cuestión auxiliar y nunca como ejercicio de autoridad*. El ejercicio de autoridad está descartado de forma expresa en la gran mayoría de las comunidades autónomas que han previsto este sistema y que les niegan la condición de autoridad (art. 167.3 LSM, art. 6.2 RECCOM, art. 202.3 TRLOTAUCLM, art. 158. quinquies.2 LUIB, art. 249.3 TRLFOTUN), así como en normas municipales como Madrid (art. 4.7 RECUAM) y otras que van incluso más allá, pues niegan que ejerzan potestades públicas, sean o no de autoridad [art. 12.1 RELISTA, DA 12.5.c) LUCyL]. Hay normas, como el art. 269. quinquies.3 LOTURM, que lo que niegan es el carácter de agente de la autoridad al personal que actúe en nombre de estas entidades. La heterogeneidad y los matices de estas distinciones es evidente, pues no es lo mismo la declaración expresa de ejercer potestades públicas que la de negar el carácter de autoridad o el carácter de agente de la misma a su personal.

62. *La forma natural de llevar a efecto este tipo de encargos es también el contrato, en este caso también un contrato de servicios* (arts. 17 y 308 y ss. LCSP). La propia existencia de un mercado conformado por estas empresas (*supra* § 37), hace muy complejo aceptar algunas de las previsiones de las normas autonómicas que prevén convenios de colaboración (*v. gr.* art. 11.2 *in fine* RELISTA, DA 12.4 LUCyL). Ello se opone a los ámbitos contractuales definidos en la ley y tomados directamente del Derecho europeo que determinan que este tipo de sistemas solo podrán ser asumidos en los casos no previstos para la legislación contractual (PASCUAL GARCÍA, 2016: 167)³³ o solo cuando no sea posible o funcional el instituto contractual³⁴, bien por la inexistencia de diferentes opciones, bien porque se admite a la realización de las prestaciones a cualquier entidad que cumpla determinados requisitos.

63. La colaboración lo es *en la verificación y en la inspección* de los requisitos y de las actuaciones sobre usos del suelo y actividades en términos generales. Resulta compleja la delimitación de ambas categorías de controles, pero se puede apuntar en el sentido del conocimiento previo sobre la realidad que se proyecta. En uno primero, que la inspección actúa sobre la realidad tal y como es (PAREJO ALFONSO, 2016: 27-73) con independencia de las declaraciones o informaciones previas. No aparece acotada por el conocimiento previo, que es el ámbito propio de la verificación que exige conocer una realidad sobre la que pueden pesar dudas o falta de certidumbre (BLANQUER CRIADO, 2021: 926).

³³ Este autor explica, con gran sencillez, que (tomamos literales sus palabras) «objeto de un convenio podrá ser bien una actividad o asunto que no pueda ser objeto de un negocio contractual, bien una actividad o asunto que, en sí, podría serlo pero que se alcanza en el marco de un negocio jurídico que carezca de alguna nota contractual esencial, como la onerosidad. Este límite negativo, por tanto, vendrá fijado por la legislación contractual que define los contratos sujetos a esta ley como contratos onerosos».

³⁴ STJUE de 2 de junio de 2016 (C-410/2014) *Falk Pharma*. Vid. § 42 y, en general el desarrollo de la primera de las cuestiones prejudiciales sometidas a consideración al TJUE por el tribunal regional de Düsseldorf.

64. En cualquier caso, el control y la inspección es una actuación jurídica que requiere de comprobaciones y actuaciones materiales, pues consiste en una labor de investigación y captación o aprehensión de realidades inicialmente desconocidas. Es aquí donde la colaboración se inserta respecto de los ayuntamientos. *La colaboración con los municipios en garantizar la eficacia del derecho* (BLANQUER CRIADO, 2021: 79), que es en lo que consisten estas actuaciones. En términos generales, esa obediencia al derecho puede ser obtenida a través de requerimientos y otras actuaciones, pero necesariamente se sostiene sobre una realidad de hecho y técnica que es sobre la que operarán estas entidades tanto en su percepción y descubrimiento, caso de resultar oculta, como en su análisis. La inspección forma parte de la *esencia de lo público, los cometidos básicos de la administración y que definirían su razón de ser* (GARCÍA URETA, 2006: 243) y, por tanto, tiene elementos que no son trasladables, aunque evidentemente otros sí. Si la inspección urbanística, esencialmente, consiste en la toma de datos propios de la realidad por los sujetos inspectores para la decisión sobre la legalidad de una actuación (MENÉNDEZ REXACH e IGLESIAS GONZÁLEZ, 2011: 212), es ahí donde se inserta la colaboración. En la toma de datos e incluso en los informes expertos de valoración y no en el conjunto de actuaciones posteriores o de naturaleza analítica, que no obstante pueden formar parte de la colaboración como dictaminadores, aunque los colaboradores nunca podrán tomar las decisiones en base a esos análisis ni material ni formalmente.

4. EL DESARROLLO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

65. Una vez que se admite la existencia de este tipo de forma de tramitación o gestión de títulos habilitantes o controles sobre usos del suelo y actividades y se promueve la actuación de esas entidades por los interesados o la administración, se produce la concreta actuación y el resultado de la misma, plasmado en el documento buscado por parte del interesado o elaborado a petición de la administración. Estamos ante el análisis del resultado de la colaboración. Nos vamos a centrar en el producto tanto en su vertiente formal como material. Entendemos por tal, tanto el objeto como el valor que aporta al sistema de controles y de intervención sobre usos y actividades. Todo ello sin obviar la necesaria parte procedimental que permite asegurar la calidad y confiabilidad de ese producto.

4.1. El procedimiento de elaboración de los documentos en que se plasma la colaboración

66. Una vez recibido el encargo mediante el oportuno contrato (*supra* § 100) el mismo debe llevarse a efecto y se ha de partir de una doble premisa. La primera es que el encargo no abre procedimiento administrativo alguno. La segunda es que hay exigencias

implícitas en la propia relación contractual, privada o pública, según el contratante. Por un lado, implican una *obligación de diligencia* y, por otra, *permiten el control de la ejecución* tanto desde la óptica de la administración como del interesado y, en ambos casos, con la salvaguarda judicial que corresponda y que integra el control de la ejecución del encargo con carácter más o menos directo.

67. En efecto, la solicitud de colaboración *no abre procedimiento alguno*³⁵ con independencia de que la actuación se sujete a licencia o a cualquiera de las modalidades de control *ex post*. Ello es relevante. El producto no está sujeto a los plazos procedimentales propios del Derecho público, ni está sujeto a sus mismas reglas, capacidades o facultades. Es una cuestión contractual entre las partes contratantes que ha de resolverse conforme a las reglas propias del contrato que será generalmente civil y que exige la aplicación de los arts. 1254 y 1258 CC; pero que también puede ser un contrato público en el que se instrumente esa actuación (*supra* § 62).

68. Si tomamos el conjunto de las normas que regulan el fenómeno, *no existe una regulación propiamente procedimental* de la emisión del informe. Existen previsiones en alguno de los sistemas sobre la posibilidad de emitir criterios o instrucciones técnicas (*v. gr.* art. 239.3 TRLOTUPCV) o bien, la posibilidad de adoptar modelos de obligado cumplimiento (art. 2.3 RECUV), lo que supone una forma de control directa sobre la forma en que se ha de desarrollar la actuación y garantizar la protección del interés público que no constituye una disposición general propiamente dicha. Ello es igual que en los criterios y protocolos que pueden acompañar las normas urbanísticas³⁶. Igual cabe decir de la forma de los modelos de certificado, pues indirectamente se está determinando el contenido y el objeto de las actuaciones a verificar y comprobar por parte de estas entidades. Es un modelo de dirección de las actuaciones de garantía del interés público desde una modalidad jurídica que es un *tertium genus* entre las normas y los actos y que pone de relieve la naturaleza colaboradora de las entidades no solo con quien los promueve, sino también con el ayuntamiento en cuyo ámbito realizan sus funciones.

69. Ahora bien, por mucho que existan esos criterios, instrucciones y documentos técnicos, los mismos *no llegarán a determinar la forma concreta en que se hayan de llevar a cabo las actuaciones de comprobación*. Pueden existir normas jurídicas o normas técnicas sobre la forma de realización de determinadas comprobaciones que pueden ser exigidas, como es el caso de las comprobaciones acústicas³⁷, pero en otros casos no existirán esas normas detalladas para la realización de las comprobaciones.

³⁵ STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 565/2023, de 7 de noviembre, rec. núm. 166/2023 (ROJ: STSJ M 12084/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:12084); FJ 5.º, que cita a su vez la STSJ de Madrid, Sección 2.ª, de 14 de febrero de 2018 (ROJ: STSJ M 1511/2018 - ECLI:ES:TSJM:2018:1511), rec. núm. 167/2017.

³⁶ STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 526/2015, de 30 de junio (rec. núm. 372/2014, ROJ: STSJ M 8129/2015 - ECLI:ES:TSJM:2015:8129).

³⁷ Siguiendo con el Derecho autonómico valenciano, sirva el Decreto 266/2004, de 3 de diciembre, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen normas de prevención y corrección de la contaminación acústica en relación con actividades, instalaciones, edificaciones, obras y servicios.

70. La propia generación a instancias de tercero de este tipo de documentos (sea el que sea y en el tipo de colaboración que sea), hace que sea este vínculo el que determine el encargo dentro del marco regulador del contrato. El contrato es para la certificación de las condiciones del proyecto, obra o actividad, al marco normativo que lo motive. Esto es así, sea público o sea privado. La forma de determinar la forma de llevarlo a cabo, por ello, se hará conforme a la exigibilidad de conducta profesional propia del contrato de servicios (REYES LÓPEZ, 2022: 361. También BUSTO LAGO, 2024: 3641-3642). Esta conducta es la *lex artis ad hoc* (BARREIRO, 1995), es decir, la conducta profesional racionalmente exigible en el caso concreto atendiendo las circunstancias que se daban. Esta *lex artis* es la que marcará la forma en que se ha de llevar a cabo la actuación encargada y es la que resulta contractualmente exigible por generar su contravención responsabilidad.

71. En la determinación de esta exigencia intervienen diferentes técnicas y normas. Desde las normas técnicas que puedan regular diferentes actuaciones concretas, hasta las guías técnicas, instrucciones o formas aconsejadas por colegios y otras corporaciones. En cualquier caso, estamos ante cuestiones de *soft law* (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2021: 847-853). No son jurídicamente exigibles de forma directa, pero se enmarcan en la construcción de la norma de conducta que se debe exigir al colaborador y cuya contravención puede dar lugar a apreciar el incumplimiento de la diligencia debida, que es algo que se define como lo esperable por la propia condición profesional del que lo emite³⁸.

72. Por tanto, la *indefinición normativa del procedimiento que deba observarse para la ejecución del encargo*, no resulta un impedimento para la exigencia de una adecuada actuación por parte de los sujetos colaboradores. No es, por ello, ajeno al ámbito de responsabilidad con quien los contrata y no resulta ajeno a la posibilidad de control y revisión judicial de este proceder.

4.2. El resultado de la colaboración público-privada: el documento emitido por los colaboradores

4.2.1. Tipología documental que pueden elaborar los colaboradores

73. El conjunto de normas sobre colaboración define el documento en que se plasma la colaboración con *diversa terminología* en función del tipo de colaboración que se realice. Sobresale el certificado y el acta, aunque también se pueden ver comúnmente los informes para las actuaciones de colaboración *ex post* o las que puedan emitirse a instancias de la administración. Nuevamente aparece la diversidad entre la que prevé esos tres documentos (art. 166 LSM, art. 13 RELISTA, art. 204.3 TRLOTAUCLM, art. 269.sexies.2 LOTURM, art. 249.5 TRLFOTUN) y la que solo prevé el certificado de idoneidad (art. 4 RECUV, DA 12.6 LUCyL, art. 158.quinquies LUIB) o en el De-

³⁸ STS, Sala 1.ª, 633/2005 (rec. núm. 971/1999, ROJ: STS 4809/2005 - ECLI:ES:TS:2005:4809).

recho catalán el informe de idoneidad (art. 188.3.bis TRLUCat), en similar sentido al informe técnico de conformidad canario del art. 1.1 DLITLCVCan. Finalmente está el caso específico de Galicia, que prevé además de esos certificados, informes y actas, la posibilidad de emisión de dictámenes (art. 28.1 RECCOM, art. 49 LECEGal).

74. El *alcance de cada una de estas previsiones no es equivalente*. Al igual que las diferentes denominaciones de las entidades encierran un concepto no homogéneo de la propia idea de colaboración, el producto diferente de la colaboración responde a aquella. Por otra parte, tiene un alcance diferente en función de la tipología a la que responda y a las funciones que, dentro del ámbito de la colaboración (*supra* §§ 51-56), les hayan sido encargadas, que pueden ser todas o algunas de ellas. En cualquier caso, la enunciación no es correcta completamente. En las denominaciones se habla del certificado de conformidad, pero se obvia la posibilidad de que se emitan certificados de no conformidad, que también son posibles (*v. gr.* art. 167.7 LSM, art. 204.3 TRLOTAUCLM, art. 269. sexies.3 LOTURM, art. 158. quinquies.6 LUIB) y que cumplen la misma función garantizadora del interés público definido como el cumplimiento normativo y la obediencia al derecho que los genéricos de conformidad.

75. Desde una perspectiva más amplia, el producto más «demandado» va a ser *el certificado de conformidad*. Este documento implica la actuación básica y principal de estas entidades según hemos visto que se declara en la gran mayoría de las exposiciones de motivos de las leyes que van introduciendo este fenómeno (*supra* § 31) y que es agilizar las intervenciones administrativas a instancias del interesado, aunque no solo eso. El certificado cumple una función de análisis de la documentación presentada o de la realidad declarada. El art. 3.13 OLDRUAM lo define como «*documento expedido por la entidad colaboradora mediante el que se acredita el cumplimiento y adecuación a la normativa urbanística para la realización de las actuaciones solicitadas, que se dispone de la documentación exigida por esta ordenanza y la idoneidad del medio de intervención elegido*». Esta definición normativa se ajusta bastante bien a la idea que subyace en el conjunto de normas de las diferentes comunidades autónomas sobre la función del certificado de conformidad, aunque habrá de puntualizarse si la actuación es meramente limitada a las cuestiones urbanísticas o pueden extenderse a otras, como pueden ser las cuestiones de la técnica constructiva (art. 2.2 RECUV) o el conjunto de elementos que inciden en la expedición de la licencia urbanística (art. 188.3.bis TRLUCat, art. 1.1 DLATLUCV-Can) o el contenido de la declaración responsable. Por ello la diferencia estará en el alcance que prevé la propia normativa para el contenido del mismo y se puede asimilar al certificado de conformidad los informes de idoneidad técnica catalanes o el informe de conformidad canario.

76. Los otros documentos a emitir por parte de las entidades son *las actas y los informes*. Las actas son el documento que reflejan, tradicionalmente, el resultado de actuaciones administrativas *in situ*. Reflejan una percepción directa de aquel que las emite y es la forma ordinaria de conclusión de las actuaciones inspectoras (*v. gr.* art. 192 LSM) (MENÉNDEZ REXACH e IGLESIAS GONZÁLEZ, 2011: 212-214. BERMEJO BERA, 1998: 54-

55). Esto implica una funcionalidad esencialmente fáctica o de obtención de información que no necesariamente era conocida³⁹ y que es la base para las respuestas jurídicas que busquen mantener o restaurar la obediencia al derecho. Están destinadas a garantizar el dominio y conocimiento máximo de aquello que se controla (AMENÓS ÁLAMO, 1999: 32), pero no necesariamente deben ser equiparables a las realizadas por el personal inspector. La colaboración en este tipo de funciones inspectoras es una asistencia a la inspección (GARCÍA URETA, 2006: 249), pero no la inspección propiamente dicha, aunque nada impida que pueda acompañar a ese personal inspector y actuar conjuntamente con ellos en su apoyo, pero sin sustitución.

77. En relación con los informes elaborados por las entidades, los mismos no dejan de ser un documento de análisis sobre unos hechos previamente puestos en conocimiento de la administración y que suponen la materialización de una *función consultiva o de asesoramiento* (CIERCO SEIRA, 2018: 1560-1561). Son documentos que pueden acompañar o ser accesorios de otros tipos de documentos (como los referidos a las actas o los certificados) o pueden ser independientes y referidos a alguna actuación o actividad concreta. Hemos de exponer que los informes se deben entender desde una perspectiva material y otra formal. Formalmente podemos señalar la función que tienen estos informes para facilitar el acierto y la motivación de la resolución. Materialmente suponen un control directo de la actuación para la que se solicita la licencia o se presenta declaración responsable por parte de los técnicos. Sin perjuicio de lo que diremos después, hemos de recordar que el art. 88.6 LPAC no distingue entre informes según la fuente de su emisión. El valor de los mismos dependerá de otras cuestiones más complejas y derivadas de la valoración probatoria⁴⁰, salvo disposición normativa en contrario que puede existir⁴¹, pero que se limitará a la vía administrativa y siempre que se haya realizado dentro del propio procedimiento, permitiendo en su caso las subsanaciones oportunas y no fuera del mismo⁴². Es, por ello, perfectamente posible entenderlos como una forma de cumplir la primigenia función de asesoramiento especializado que se le atribuía a esta figura (CIERCO SEIRA, 2016: 1561). La clave estará, desde un punto de vista legal y también pragmático, en el valor del mismo. Los informes, en efecto, pueden condicionar el ejercicio de la potestad administrativa (BERNING PRIETO, 2018: 289-293. Diferente enfoque en SARMIENTO ACOSTA, 2026:72-75), pero igual que cualquier otro informe público o privado que, no se olvide, desde la capital doctrina jurisprudencial de valora-

³⁹ STC 76/1990, de 26 de abril, rec. núm. 695/1985 (ECLI:ES:TC:1990:76). Sirva, en materia de Seguridad Social, la didáctica STS 2644/16, de 15 de diciembre (rec. núm. 659/2015: ECLI:ES:TS:2016:5600).

⁴⁰ Así lo ha dicho la STS 202/2022, de 17 de febrero, rec. núm. 5631/2019 (ROJ: STS 597/2022 - ECLI:ES:TS:2022:597), FJ 7.º y que ha sido reiterada entre otras en la STS 1572/2024, de 9 de octubre (rec. núm. 1633/2023, ROJ: STS 4858/2024 - ECLI:ES:TS:2024:4858), FJ 3.º7.

⁴¹ V. gr. art. 167.6 LSM y con el mismo tenor el art. 249.6 TRLFOTUN: «En todo caso, los informes emitidos por los servicios municipales prevalecerán sobre la documentación emitida por las entidades colaboradoras en el ejercicio de sus funciones».

⁴² STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 469/2023, de 26 de septiembre, rec. núm. 105/2023 (ROJ: STSJ M 10097/2023 - ECLI:ES:TSJM:2023:10097), FJ 5.º

ción de los informes a efectos probatorios por su contenido y circunstancias, no pueden considerarse esencial ni naturalmente diferentes en función de quien los emita sino en función de la confiabilidad y valoración conforme a la sana crítica.

78. Finalmente, en relación con los *dictámenes* previstos en las normas gallegas (art. 49.1 LECEGal y art. 28.1 RECCOM), el propio reglamento de aquella comunidad autónoma dice que son realizados a instancias del ayuntamiento (art. 39.1 RECCOM) y que: «*Los dictámenes pueden tener carácter técnico o jurídico e incluirse en un expediente en tramitación o pronunciarse sobre cuestiones específicas de interés y competencia municipales que demande el ayuntamiento*», resultando complejo su diferenciación respecto de los informes. Pareciera que, si lo comparamos con los informes que regula esta norma y que siempre van a estar relacionados con inspecciones (art. 38 RECCOM), los dictámenes ocupan esa función asesora en Derecho gallego que para el conjunto de normas pueden ocupar los documentos que hemos denominado simplemente informes aunque se deja la puerta abierta para que tengan un carácter más amplio y general desvinculado de actuaciones concretas, sino orientados a un funcionamiento general o establecimiento de políticas o prácticas generales.

4.2.2. La función de los documentos emitidos por los colaboradores

79. Determinada de forma somera la funcionalidad de esos documentos que pueden emitir las entidades colaboradoras, debemos analizar en qué consiste el documento concreto. Veremos ahora las operaciones lógicas y materiales que llevan a su emisión y a la determinación del contenido del mismo, lo que nos va a ir acercando a los efectos que los mismos tienen en el sistema y la utilidad que puede extraerse de las funciones de colaboración, tanto por parte del interesado como por parte de la administración.

80. Desde el punto de vista anterior, la actuación de los colaboradores *consiste en un juicio de subsunción de la realidad comprobada* en la norma objeto de aplicación y garantía. Los colaboradores no ponderan, pues no es ni su función ni están legitimados para ello (DÍEZ SASTRE y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2021: 467-486). De hecho, resulta contrario a las finalidades buscadas con la colaboración, entre ellas la seguridad jurídica, aceptar un margen de interpretación autónoma por parte de estas entidades. Estamos, por ello, ante la aplicación de normas construidas como reglas, de tal manera que la certificación consista en una actuación clara y un juicio técnico (PAREJO ALFONSO, 2024: 298). Estas normas, para que sean efectivas en el cumplimiento de sus funciones, deben estar formuladas de la forma más precisa posible. El resultado será cumplirse o no cumplirse el mandato de la norma en la realidad analizada en el certificado, informe o dictamen. Los nuevos sistemas de control tienen no solo restricciones al uso de determinadas

formas de controles, sino también exigencias para el establecimiento de los requisitos, claridad y precisión de las normas que los contienen⁴³.

81. El certificado de conformidad (o informe de idoneidad o similar) consiste, por ello, en un juicio, pero no solo en ello. *También es un acto cognoscitivo* (LÓPEZ MERINO, 2009: 141) con base en la realidad declarada por el interesado o apreciada en las comprobaciones por el colaborador. En dicho documento, con posterioridad, se declara el cumplimiento de los estándares normativos sobre los que haya de pronunciarse en cualquiera de los casos, sean urbanísticos, técnicos o de cualquier otra naturaleza. Supone una declaración de voluntad sobre la pretensión del interesado respecto de la administración y un filtro sobre su viabilidad que resulta instrumental respecto de la propia actuación administrativa y del interesado, lo que nos sitúa ante un certificado de tipo mixto de los que señala la doctrina (LÓPEZ MERINO, 2009: 82-92).

82. Es muy relevante lo anterior. Resulta *inevitable un margen de indeterminación* generado por la naturaleza general de las normas. Ello determina un margen de apreciación que va a ser de naturaleza técnica, pero que en todo caso habrá de respetar las formas y los criterios e instrucciones interpretativas de la administración con la que colabora. Las entidades colaboradoras no tienen capacidad para hacer interpretaciones autónomas o diferentes de las realizadas por la administración, pues no son sujetos autónomos, sino sujetos a los criterios administrativos, protocolos o documentos técnicos que deben orientar su labor (*v. gr.* art. 239.4 TRLOTUPCV, art. 2.3 RECUV). Caso de duda o cuestión, la misma habrá de resolverse por la administración y, en último término, esa sujeción está garantizada por la responsabilidad de estas entidades que habrán de asumir las consecuencias de sus propias actuaciones.

83. En el caso de las actas e informes de inspección, como hemos señalado anteriormente (*supra* §§ 76-78), nos encontramos ante cuestiones eminentemente fácticas y son el respaldo documental de la prueba que, no obstante, tiene un valor relativo (*infra* § 87) debido a los particulares y peculiares sujetos que la realizan y que implican cuestiones de valoración probatoria que debe permitir, en todo caso, una prueba en contrario.

4.3. Los efectos de la colaboración público-privada

84. Determinado el resultado del producto de la colaboración, queda por atender a los efectos que produce y, como no puede ser de otra forma, la heterogeneidad es el rasgo más característico en el análisis de conjunto. Vamos a diferenciar los diferentes efectos según el tipo de procedimiento en el que el mismo se subsume con una primera visión de una de las cuestiones tradicionalmente más discutidas en los diferentes sectores abiertos a la colaboración, como es el valor probatorio.

⁴³ Sobre la necesidad de precisión y exactitud en las normas para función directiva de las normas respecto de la actuación pública, *vid.* E. SCHMIDT-ASSMANN, *Teoría general del Derecho administrativo como sistema*, INAP-Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2003, p. 209.

4.3.1. Un primer elemento: el valor probatorio del certificado, informe, acta o dictamen

85. Respecto del *valor probatorio* de este tipo de documentos, cabe decir que una de las cuestiones que más se ha discutido en la doctrina sobre la colaboración público-privada es, precisamente, si cabe extender el valor probatorio de las actuaciones de autoridades y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones que hoy se recogen en el art. 77.5 LPAC a las actuaciones en que intervienen estas entidades y al personal de la misma. *La doctrina se mostraba dividida* entre los que consideraban aplicable dicho régimen (CANALS I AMETLLER, 2003: 319-322; BLANQUER CRIADO, 2021: 1129-1132; PADRÓS REIG, 2010: 49-54) y los autores que se han mostrado contrarios o ambivalentes respecto del mismo (CASADO CASADO, 2010: 183-185) o se han posicionado en diferentes sectores con resultados dispares (GARCÍA URETA, 2006: 198-204).

86. Un caso que en principio podríamos tomar de guía es el de la norma catalana (CANALS I AMETLLER, 2012: 593 y ss.), que reconoce de manera expresa el valor de los documentos y certificaciones emitidos por los colaboradores como *equiparables* a los emitidos por los funcionarios y autoridades públicas en el art. 95.3 LRJyPCat. Esta norma da lugar a desarrollos que, hasta la fecha, se habían ido estableciendo en regímenes meramente sectoriales como podían ser las cuestiones referentes a las inspecciones técnicas de vehículos y similares. Esta norma puede verse asimilada en un conjunto de normas que atribuyen ese mismo valor equiparable de estos certificados al de los servicios de los ayuntamientos (art. 167.7 LSM, art. 4.6 RECUAM, art. 249.7 TRLFOTUN). No se pronuncian sobre el valor de los informes las normas de Castilla-La Mancha (art. 205 TRLOTAUCLM, DA 12.6 LUCyL, art. 158.quinquies LUIB, art. 269 sexies LOTURM, art. 1 DLATLUCVCan). Un caso específico es el de Galicia, donde se prevé la incorporación del expediente a las actuaciones remitiéndose su valoración a las normas generales sobre la valoración de la prueba (art. 38.5 RECCOM).

87. La *jurisprudencia, hasta la fecha, ha sido remisa a reconocer una presunción de veracidad* a estos documentos⁴⁴, aplicando una norma con un sentido y alcance muy similar a la que actualmente se tiene en Madrid. Ello no implica que no se esté ante un régimen de valoración al que quepa otorgar confianza y valor probatorio. La valoración de la prueba no implica un todo o nada. De hecho, la sentencia que aquí apuntamos se la otorga. La cuestión es que no goza de una presunción legal por el hecho de su estatuto, lo que es coincidente con otras decisiones en otros sectores que han llegado a resultados similares, por ejemplo, en Cataluña⁴⁵. El estatuto no otorga esa presunción, pero puede favorecer el valor probatorio por la confianza que genera.

⁴⁴ STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 302/2021, de 21 de mayo, rec. núm. 76/2020 (ROJ: STSJ M 5447/2021 - ECLI:ES:TSJM:2021:5447), FJ 7.º

⁴⁵ Sirva la STS 1028/2021, de 14 de julio (rec. núm. 2532/2020, ROJ: STS 2977/2021 - ECLI:ES:TS:2021:2977), FJ 4.º, sobre los informes de la ENAC. Sirvan los siguientes ejemplos que no reconocen este valor a las actuaciones de las colaboradoras, incluso con posterioridad a la Ley 26/2010 en Cataluña. En materia postal STSJ de Cataluña, Sección 1.ª, 4322/2022, de 5 de diciembre (rec. núm. 1783/2021, OJ: STSJ CAT 10784/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:10784), STSJ de Cataluña, Sección 1.ª, 1579/2023, de 2 de mayo (rec.

88. Por tanto, la cuestión del *valor probatorio de estos documentos residirá en la fiabilidad que los mismos sean capaces de generar* (*infra* §§ 135-138), teniendo en cuenta el estatuto basado en la independencia, imparcialidad y objetividad, así como la preparación técnica que tiene el personal de las entidades, que es lo que se ha de valorar según la jurisprudencia que analiza la valoración de los informes que obran en los expedientes administrativos⁴⁶.

4.3.2. *El valor jurídico de los informes aportados en los procedimientos de licencia*

89. Determinado todo lo anterior en relación con la parte fáctica, cabe analizar el valor de cara a la propia funcionalidad de los mismos, al valor de cara al objeto para el que se aportan que es la acreditación del cumplimiento normativo. Ello supone no solo una apreciación fáctica, *sino también un juicio* (*supra* §§ 80-81) de subsunción en la norma jurídica que implica también valoraciones técnicas.

90. La realidad es que el valor estará determinado tanto por la ausencia de una presunción, pero con una confiabilidad muy relevante derivada del estatuto de imparcialidad, objetividad y responsabilidad, como por las propias normas que establecen una *equiparación* en el valor de los documentos emitidos por los colaboradores a las actuaciones que haya podido realizar el personal de la propia administración (*supra* § 86).

91. Los juicios realizados por estas entidades y su personal es cierto que son específicos porque específico es el ámbito urbanístico en el que se entrelazan, como en pocos otros, los aspectos técnicos y jurídicos. El urbanismo y los elementos que lo conforman son elementos de naturaleza jurídica y, en principio, excluidos del concepto de pericial⁴⁷ que se reduce a cuestiones de hecho que requieran de saberes extrajurídicos. No es menos cierto que en el expediente administrativo hay, de forma imperativa, informes jurídicos. La confusión entre informe administrativo y la prueba pericial cabe apreciarla de la propia regulación y funcionalidad del procedimiento administrativo (CIERCO SEI-

núm. 2112/2022, ROJ: STSJ CAT 5246/2023 - ECLI:ES:TSJCAT:2023:5246). En materia de entidades colaboradoras de medio ambiente, aunque no se les reconoce presunción de certeza, se les otorga un valor probatorio muy similar por las características y régimen jurídico al que están sujetas. *Vid.* STSJ de Cataluña, Sección 3.ª, 66/1998, de 29 de enero (rec. núm. 250/1995, ROJ: STSJ CAT 848/1998 - ECLI:ES:TSJCAT:1998:848) y las que en ella se citan. En materia de residuos la STSJ de Cataluña, Sección 3.ª, 126/2011, de 22 de febrero (rec. núm. 200/2009, ROJ: STSJ CAT 741/2011 - ECLI:ES:TSJCAT:2011:741).

⁴⁶ La línea que analiza el valor de los informes en los procedimientos administrativos, con independencia de la fuente pública o no, sino que se enfoca en la forma y fondo del propio informe se sitúa en la STS 202/2022, de 17 de febrero (rec. núm. 5631/2019, ROJ: STS 597/2022 - ECLI:ES:TS:2022:597). Esta cuestión, ha sido reiterada en diferentes ocasiones por otras secciones diferentes de la propia Sala 3.ª Sirva de la Sección 2.ª (por todas) la STS 1567/2024, de 8 de octubre (rec. núm. 948/2023), o de la Sección 5.ª, la STS 1902/2024, de 28 de noviembre (rec. núm. 119/2023) o la STS 95/2025, de 29 de enero (rec. núm. 3935/2023), esta última de la Sección 4.ª

⁴⁷ Sobre la denominada pericial jurídica y su rechazo, *vid.* STS 1324/2017, de 19 de julio (rec. núm. 1508/2016, ROJ: STS 2933/2017 - ECLI:ES:TS:2017:2933) FJ 7.º o la STS, Sección 5.ª, de 18 de noviembre de 2015 (rec. núm. 1736/2014, ROJ: STS 5007/2015 - ECLI:ES:TS:2015:5007), FJ 5.º

RA, 2018: 1568-1570). *En el expediente, con un informe, lo que se hace es incorporar una opinión fundada* (GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, 2018: 554) que puede ser perfectamente jurídica, más si recordamos que tiene como objeto ilustrar a un órgano que no tiene que ser técnico sino representativo, como puede ser el alcalde en el caso de las licencias urbanísticas. En este expediente se integran todos estos instrumentos y actuaciones (VÁQUER CABALLERÍA, 2020: 65-69) y es allí donde resultan indistinguibles las funciones de informe de las funciones similares destinadas a obtener la información relevante con respecto a los derechos de todos los participantes⁴⁸.

92. Si partimos de la actuación de las entidades privadas colaboradoras capaz de permitir la resolución favorable del procedimiento con base exclusivamente en la misma, hemos de asumir que *el valor de estos informes es predicable* también en el art. 88.6 LPAC respecto de aquellos procedimientos que concluyen con un acto administrativo al que pueden servir de motivación. Por ello los ayuntamientos pueden adoptar el criterio de ese informe si reúne los requisitos que hacen nacer la confianza y sin perjuicio de la consideración resultante en que si no los reúne, o las circunstancias aconsejan una revisión o control más intenso sobre el mismo, pueda separarse del informe del colaborador mediante el recurso a otros informes distintos (administrativos o incluso de otros colaboradores) o actuaciones dentro de ese procedimiento que permitan adoptar una carga argumentativa distinta para fundamentar dicha resolución. Esta posibilidad (*infra* §§ 122-125) es obligada para el caso de que el resultado de la colaboración sea negativo para los intereses de quien lo promueve.

4.3.3. *El valor jurídico de los certificados y demás documentos en las actuaciones sujetas a declaración responsable o comunicación previa*

93. En relación con las declaraciones responsables, cabe decir que se ha de diferenciar entre aquellos supuestos generales en que el certificado o informe es meramente voluntario, de los sistemas que, como en la Comunidad Valenciana, puedan establecer este requisito como obligatorio (art. 233.2 TRLOTUPCV) o en los que la presentación provoca efectos jurídicos públicos diferentes (art. 146.bis LSGal, art. 268.bis LOTURM). La *funcionalidad difiere* en la medida en que su naturaleza también es diferente y no homogénea.

94. En relación con el primero de ellos, el documento que se aporta *ayuda a la generación de confianza* (*infra* §§ 135-138), así como provoca un *desplazamiento relevante de la responsabilidad* derivada de la actuación objeto de la colaboración (*supra* §§ 39-46). En relación a lo primero, será relevante a efectos de determinar los controles posteriores que se pueden establecer o llegar a realizar sobre la actuación certificada con base en el

⁴⁸ Por ejemplo, no se distingue por MAURER a la hora de analizar la tramitación de los procedimientos entre unas formas y otras de obtención de la información en cuanto a opiniones, pruebas o alegaciones. *Vid.* H. MAURER, *Derecho administrativo...*, pp. 483-484.

art. 84.ter LBRRL y que podrá hacer que los mismos tengan una menor densidad o incluso se considere innecesario un control adicional al ya realizado por la propia entidad colaboradora (*v. gr.* art. 159.1 LSM). La cuestión central de este sistema de colaboración es la confianza objetivada por un estatuto garante y los efectos de dicha confianza en los controles administrativos.

95. En relación con el *desplazamiento de la responsabilidad*, es un efecto inherente al propio sistema de colaboración y que implica la asunción de riesgos o, como mínimo, su distribución con el interesado como consecuencia del análisis de ese certificado. El efecto esencial no es solo la externalización de la responsabilidad de la administración (*supra* § 40), sino el traslado también desde el propio interesado a la entidad aunque no la elimine o pueda ser en vía de regreso si es frente a tercero.

96. Finalmente, en los casos en que estamos hablando de una actuación con efectos jurídico públicos el certificado se constituye en presupuesto de los mismos. En el caso del Derecho valenciano, donde no puede presentarse una declaración responsable sin la certificación en los casos del art. 233.2 TRLOTUPCV (no así en los del art. 233.1 TRLOTUPCV), es un acto que *permite realmente levantar la barrera* (MAURER, 2011: 246) que con carácter general impide la realización de esos usos y actividades, aunque es limitada esta capacidad. Pueden levantar la prohibición en caso de que sea positivo su análisis, pero no pueden cerrar la posibilidad definitivamente, pues para ello siempre requerirán de la confirmación por parte de la administración (art. 5.3 RECUV). Ciertamente, aquí hay un *ámbito reservado de funciones* para el ejercicio por parte de los colaboradores y el hecho de que con posterioridad la administración pueda revisar las actuaciones de colaboración, no modifica esta conclusión. El valor, por tanto, es realmente el de un presupuesto y el de ejercicio de auténtica potestad pública y la permisión, con esa actuación, de un derecho del particular.

97. Un caso diferente lo vemos en los sistemas donde se exige este tipo de certificados para que las comunicaciones previas o declaraciones responsables produzcan efecto inmediato (art. art. 146.bis.5 LSGal). Se parte de que el régimen general o sin este tipo de certificado en estos sistemas (art. 146.2 LSGal) prevé un plazo durante el cual existe una reserva de oposición o puede oponerse la administración al uso o actividad declarada o comunicada, mientras que el acompañamiento de este certificado permite esos efectos inmediatos a la declaración o comunicación. En estos casos, *la certificación o comunicación modifica las condiciones de ejercicio de un derecho que previamente existía*. La ley considera innecesario ese plazo de control con ese certificado que ya garantiza *prima facie* el efecto que iba a tener ese control que justificaba la demora. Sin ese efecto, la demora se considera injustificada. No levanta la barrera, sino que acelera el levantamiento de la misma.

98. Si partimos de la consideración previamente realizada respecto de los supuestos sujetos a declaración responsable o comunicación previa (*supra* § 17), es evidente que ante un menor compromiso del interés público o general que existe en estos procedimientos y que pueden calificarse como menores, la existencia de esa garantía adicional

haga innecesarios o pueda considerarse cumplida la obligación de los controles posteriores en la programación a la que se refiere el art. 84.ter LBRL.

99. Como se ve, lo que ofrecen estos sistemas es la *generación de confianza en la corrección y veracidad del acto privado* en que consiste la declaración previa o comunicación responsable. Esta cuestión es el centro del sistema (*infra* §§ 135-138). Su ponderación lleva a adecuar los controles posteriores o a considerarlos menos necesarios en los casos en que existan este tipo de documentos, como es el caso de Madrid (art. 159 LSM), o bien a delegar en este tipo de entidades el control como en la Comunidad Valenciana, delegación sin perjuicio de otros controles que se considerarán menos necesarios o acuciantes debido a la confianza que inspira ese certificado que puede posibilitar que se pospongan ante los ya realizados y permitan la actuación de forma inmediata, caso de Galicia o de Murcia.

4.4. La naturaleza de la colaboración y sus documentos

100. En este contexto jurídico en el que se desarrollan las funciones descritas y analizadas anteriormente es donde *afirmamos que la naturaleza de este tipo de actuaciones es privada*⁴⁹. Los actos de las entidades privadas colaboradoras son actos privados porque su emisor es un privado y, además, no son actos administrativos, sino documentos o certificados cuyo valor es el de un mero informe. Su causa está en el contrato⁵⁰ que le une al interesado que lo aporta, o en el contrato de servicio para la colaboración. El interés general representado por la norma y su cumplimiento es el objeto del acto, no su causa, que es el contrato del que nace la actuación de colaboración (sobre la causa: DÍEZ PICAZO Y PONCE DE LEÓN, 1963: 18-19 y 26-32). Es la voluntad del contratante la que origina el certificado y es esa voluntad, más o menos amplia en función del sistema de colaboración instaurado en cada una de las comunidades autónomas, la que determina la existencia de la propia colaboración y su finalidad socioeconómica al menos respecto de los casos en que es el interesado el que lo aporta (LASARTE, 2011: 33-35).

4.4.1. La naturaleza de la colaboración en el sistema general sujeto a la voluntariedad del interesado

101. Si partimos del sistema general que establece la colaboración voluntaria no podemos concluir de otra forma. Las normas que regulan la colaboración *no exigen, por*

⁴⁹ En contra de esta afirmación, en otros sectores y también en el nuestro propiamente dicho *Vid.* C. PRIETO ROMERO, *Comentarios a la ordenanza por la que se establece...*, p. 294. En el mismo sentido D. CANALS I AMETLLER. *El ejercicio por particulares...*, pp. 316-318. Expresa sus dudas sobre esta cuestión de forma más genérica M. VILALTA REIXACH, *La articulación jurídica del traslado del ejercicio de funciones públicas a las entidades privadas colaboradoras de la administración...*, pp. 22-28

⁵⁰ Puede verse sobre la causa de los certificados (aunque administrativos) F. LÓPEZ MERINO, *El acto de certificación...*, pp. 376-385.

norma general, la existencia de este certificado favorable (supra §§ 48-50). La certificación por ello es un elemento que está sujeto a la voluntad del interesado y solo de él depende su aportación en los sistemas generales y comunes donde se parte del principio de voluntariedad. Desde esta perspectiva, el sistema de colaboración permite que la resolución de los procedimientos de control previo pueda hacerse con base en el mismo (art. 167.7 LSM, art. 205 TRLOTAUCLM, art. 158.quinquies.5 LUIB, art. 269.sexies.2 LOTURM, art. 158.quinquies.5 LUIB, DA 12.6 LUCyL, art. 7 DLATLUICVCan, art. 249.5 TRL-FOTUN), pero no lo impone. El ayuntamiento puede separarse de ese informe que lo que hace es aportar un material apto para la fundamentación de la resolución conforme al art. 88.6 LPAC y dotado con las notas de confiabilidad derivada del estatuto.

102. Su equiparación, por tanto, es a los informes que pueden llegar a sustituir, pero que no tienen por qué sustituir, como expone con carácter general y para el informe técnico (no para el jurídico) en el art. 9.5 LISTA o el art. 6 RECUV. Todo ello, claro está, salvo disposición expresa como consta en el art. 146.bis.2 LSGal, art. 268.bis.3 LOTURM en los que se señala que aportado ese certificado no se solicitará el informe técnico en similar sentido al art. 188.3.bis.3 TRLUCat. Esto evidencia una confianza importante en ese certificado, pero dejando la decisión del análisis jurídico al propio ayuntamiento de cara a su control final mediante el informe jurídico que, no obstante, se había considerado de menor relevancia que el informe técnico (ESTÉVEZ GOYRE, 2016: 462) en los sistemas tradicionales.

103. Como vemos, en cualquiera de las modalidades generales, el certificado de idoneidad *no deja de ser un informe, una actuación de consulta o alegación (supra § 77)*, que no resulta ajena a las normas tradicionales de la tramitación de los procedimientos, donde podían existir alegaciones e informes de terceros interesados (SANTOS DíEZ, 2020: 1060-1061) y que tampoco es ajena al propio procedimiento administrativo común donde el interesado puede aportar los documentos y medios de prueba que tenga por conveniente [art. 53.1.e), art. 76.1 LPAC]. Tampoco es ajena a la posibilidad que siempre ha existido de que estos procedimientos se resuelvan conforme a esos documentos, alegaciones y pruebas de manera congruente y con base en ellos (art. 88 LPAC), pues nunca se ha otorgado de manera expresa ese valor vinculante a los informes técnicos o jurídicos (SARMIENTO ACOSTA, 2026: 65), aunque la realidad y la práctica lleva a otorgar tales efectos por las consecuencias que puede tener la separación.

104. En estos sistemas, por otra parte, *no podemos hablar de los certificados, informes o actas como actos administrativos* (ARZOZ SANTISTEBAN, 2025: 436). Los informes no conceden derechos ni son ejecutables coactivamente por sí mismos. Carecen de sustantividad propia respecto de la declaración responsable o solicitud a la que están referidos y a la que van unidos⁵¹, siendo completamente diferentes del acto de licencia⁵² al que no

⁵¹ STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 306/2022 de 17 de mayo, rec. núm. 296/2021 (ROJ: STSJ M 6576/2022 - ECLI:ES:TSJM:2022:6576); FFJJ 4.º y 5.º, reproduciendo criterios de otras anteriores.

⁵² STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 648/2018, de 26 de septiembre, rec. núm. 741/2017 (ROJ: STSJ M 11834/2018 - ECLI:ES:TSJM:2018:118349).

vinculan, aunque puedan servir de fundamento. No afectan a la posición de las partes por sí mismos. Además, dentro de actuaciones administrativas complejas, con pluralidad de partes o fases públicas y privadas, no es extraña la posibilidad de diferenciar elementos públicos y elementos privados, como de hecho ocurre en los contratos con la doctrina de los actos separables (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2004: 706-708), hoy positivizada en el art. 27 LCSP.

105. En definitiva, no cabe más que concluir que *nos encontramos ante un informe privado, especial por el estatuto y cautelas adoptadas respecto de las entidades que lo emiten y los efectos que sobre su valoración provoca la confianza generada por ese estatuto*. Pero no por ello resulta menos privado que los que tradicionalmente se pueden aportar a cualquier procedimiento, ni tampoco que se ejercite ningún tipo de potestad si la entendemos como un poder capaz de modificar una realidad (PAREJO ALFONSO, 2024: 532-533) o que pueda ser objeto de una impugnación jurisdiccional (GAMERO CASADO, 2021: 82-85). Ello, además, sin perjuicio de hacernos eco de críticas a este mismo concepto de potestad pública por su enorme extensión y la falta intensidad del mismo (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2025: 93-120), lo cual no significa que discutamos en modo alguno la relevancia pública y la vocación pública de esos informes. Solo señalamos que no cumplen los requisitos que se especifican para considerar que estamos ante una potestad pública propiamente dicha y que no son actos administrativos.

4.4.2. *La naturaleza de la actuación en los sistemas que prevén la colaboración de tipo obligatorio o que anudan efectos jurídico públicos a los mismos*

106. La cuestión de estos sistemas que implican *efectos públicos* o que se establecen como un presupuesto para determinadas actuaciones del privado no difiere tampoco en gran medida en su contenido y forma, pero no puede concluirse de forma idéntica. Desde esta perspectiva, sí que hablamos de ejercicio de un poder propio y atribuido por la ley (GAMERO CASADO, 2021: 104-113) por parte de estas entidades. Son estas entidades, y solo estas entidades, las que pueden permitir la presentación de la declaración responsable y es esta actuación y ese poder, aunque indirectamente en el caso de que sea negativa y se confirme por la administración (art. 5.3 RECUV), el que se sujetará a control judicial.

107. Ahora bien, *el hecho de que ejerzan potestades públicas no convierte sus actos en actos administrativos*. La necesaria confirmación del acto negativo (arts. 5.3 y 6.3 RECUV) nos lleva a considerar que no hay tal naturaleza. Para perjudicar las expectativas e intereses legítimos del interesado se requiere de una actuación por parte de la administración, no siendo suficiente el acto del colaborador que, por otra parte, está sujeto a revisión o control posterior y no otorgando un verdadero derecho que el interesado no tuviera con carácter previo. Lo que hace la entidad es remover ese obstáculo con su certificado, cumplir una carga del interesado con su declaración de voluntad. No puede considerarse acto administrativo en la medida en que es un mero accesorio de la decla-

ración responsable, que es un acto privado (MORA RUIZ, 2018: 1085-1086; BLANQUER CRIADO, 2018: 285 y 376-388; LAGUNA DE PAZ, 2022: 1080) y además no es un título jurídico habilitante en puridad del término (*supra* § 20).

108. En diferente sentido cabe concluir sobre aquellos sistemas que permiten adelantar la eficacia de la declaración responsable o comunicación previa (art. 146.bis LSGal y art. 268.bis LOTURM). En efecto, se puede ver que *se otorgan efectos jurídico públicos a esa actuación*, pero los mismos no tienen que ver con la permisión o no del ejercicio de un derecho, sino con el adelantamiento de la eficacia. Aquí, además, no hay un espacio reservado por el ordenamiento jurídico para las ECCOM de cara a permitir el ejercicio de un derecho, sino que afecta a las condiciones de su ejercicio con exclusividad. La existencia de este tipo de certificados hace surgir esa confianza que permite, como antes hemos analizado, reducir los plazos (igual que en la OLDRUAM madrileña respecto de los procedimientos de licencia) y facilitar las condiciones de ejercicio, pero no otorgan ningún derecho ni tienen una parcela de poder reservada por las normas. La decisión ulterior, siempre será del ayuntamiento ponderando la confianza que le merece el certificado.

4.5. El control de las actuaciones de colaboración y las garantías de los interesados

109. El control de las actuaciones de colaboración cabe plantearlo desde una doble perspectiva. En primer lugar, está el control administrativo como control esencial tanto del funcionamiento como de las propias entidades, y después el control judicial de las actuaciones de colaboración siempre previamente sujetas a la actuación administrativa. Cabe, igualmente, un control a través de sus pares o un control por otros colaboradores. Nos centramos, eso sí, en el control de las actuaciones de las entidades colaboradoras y, por ello, dejamos de lado el control de las propias colaboradoras y de sus requisitos y exigencias, propio de la situación de sujeción de la entidad a la administración, que es diferente del control de las actuaciones y está encomendado por norma general a la administración autonómica⁵³.

110. Nos centramos, por ello, en los *controles sobre la actuación de las entidades en casos y cuestiones concretas*. Estas actuaciones a controlar pueden ser derivadas de una actuación positiva o certificado de conformidad o bien de una actuación negativa y resultado negativo, de certificado de no conformidad que no tienen por qué tener los

⁵³ Nos remitimos a los datos facilitados por el Ayuntamiento de Madrid en la consulta de transparencia dirigida al mismo en el expediente, así como a los datos que obran, respecto del Ayuntamiento de Barcelona y en el periodo 2001-2010, en J. M. ABRIL CAMPOY, «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras en el Ayuntamiento de Barcelona», en A. GALÁN GALÁN y C. PRIETO ROMERO (dirs.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la administración*, Huygens, Madrid, 2010, pp. 247-262 (pp. 259-262).

mismos trámites y formas de control y partimos de la base de una idea esencial sobre los controles y el propio sistema que consiste en la inalterabilidad de la posición del interesado haya o no haya colaboración público-privada. Sus derechos han de permanecer iguales con independencia de la forma de tramitación del asunto (GRACIA RETORTILLO, 2020: 77; GARRIDO JUNCAL, 2016: 18).

4.5.1. *El control de la administración respecto de las actuaciones de colaboración positivas sometidas a licencia*

111. Desde esta perspectiva el control de la actuación de las entidades colaboradoras se efectúa, en los procedimientos de licencia, por la administración *de forma directa y necesaria en todo caso*. En este tipo de procedimientos, por su propia naturaleza, se debe hacer siempre en el caso de la colaboración a la hora de realizar el análisis y juicio de procedencia de la autorización o licencia solicitada en el acto que le pone fin. Además, las entidades colaboradoras están sujetas a los controles que se planifiquen conforme a las normas aplicables en los sistemas autonómicos en los sistemas de control *ex post*.

112. Respecto de los procedimientos de licencia, como hemos visto, siempre se exige que haya un acto administrativo (SARMIENTO ACOSTA, 2026: 48-54). *En ese acto administrativo* habrá de valorarse el conjunto de material que se haya aportado al procedimiento, entre él, el certificado o informe de las entidades colaboradoras (HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, 2018: 1646-1652). Es cierto que este control puede ser más o menos amplio, pero siempre debe haber control porque existe la previsión del mismo y de la posibilidad de separarse de este. En todo caso, la solución no depende de la actuación o no de un colaborador, pues no cabe ignorar la realidad del principio de igualdad (VELASCO CABALLERO, 2014: 3). Este control, además, es fundamentalmente igual con independencia del sentido del certificado que se aporte. Sea positivo o sea negativo habrá un acto administrativo que ha de valorar el producto de la colaboración, aunque puede variar el procedimiento para realizarlo, pues puede realizarse en una reclamación autónoma o puede realizarse en el mismo procedimiento principal (art. 5.3 RECUV).

113. *Siempre habrá un control formal*. Debe cumplir con el análisis de los requisitos mínimos de forma y debe advertir posibles errores o defectos materiales que sean evidentes y tengan afectación al resultado del mismo, puesto que ello es el objeto de la propia resolución en el caso de los procedimientos sujetos a licencia. No cabe eludir la obligación de garante que mantiene la administración en esa posición. Quebrar la misma la convierte en coautora de los perjuicios que puedan irrogarse. No cabe eludir sus obligaciones por la actuación de un tercero que podrá ser responsable, pero que puede no asumir la totalidad de la responsabilidad en unos daños si la administración no actúa con la debida diligencia⁵⁴ y que, además, puede llevar a la responder solidariamente con

⁵⁴ Estaríamos ante el fenómeno de la concurrencia de causas que ha sido admitido y analizado en la jurisprudencia como elemento de moderación de la responsabilidad de la administración, pero no de exoneración

la colaboradora negligente, sin perjuicio de la concreta distribución de responsabilidades posteriores.

114. La cuestión, por tanto y más allá del mero control formal y de errores abultados, se centra en cómo debe desplegarse ese control administrativo sobre los certificados e informes de los colaboradores. Resulta esencial conocer cuál debe ser su densidad, más teniendo en cuenta que la discrepancia o la desestimación del certificado, informe o acto del colaborador debe hacerse motivadamente. Esa necesidad de motivación exige que, salvo en los casos en que se aprecie un error evidente o manifiesto, *se deba de contar con material o elementos suficientes para separarse del criterio que se considera erróneo* y que supone un juicio técnico o jurídico. La falta de esos elementos suficientes para la separación convertiría la actuación administrativa en arbitraria por carente de objetividad (VAQUER CABALLERÍA, 2018: 244-245).

115. La respuesta debe darse caso por caso y en función del elemento que estamos señalando como clave, la confianza generada por el certificado. *Esta confianza no tiene por qué ser la misma en todos los casos*. Por ejemplo, un proyecto muy relevante con implicaciones sociales, económicas o medioambientales muy elevadas puede generar unas circunstancias que exijan la elaboración de más informes antes de la decisión final. Sin embargo, la decisión sobre una construcción aislada y con unas repercusiones no excesivamente relevantes para el interés público ni de tercero, puede no generarlas y hacer que, en la ponderación entre el tiempo de resolución, el coste de los informes (en tiempo y dinero) y las implicaciones para el interés general prácticamente inexistentes, más la responsabilidad por sus propios actos de los colaboradores, sean más relevantes los perjuicios y se considere no procedente el informe. Supone un renovado fortalecimiento de la ponderación como método de ejercicio de esa facultad de aceptar o no el certificado (o informe) de la colaboradora y un refuerzo de las facultades, pero también de las exigencias argumentativas y deliberativas de los órganos administrativos competentes y sus servicios de apoyo. Una situación que, dicho sea de paso, tampoco es exactamente novedosa. El art. 79 LPAC y sus antecedentes normativos equivalentes (art. 82.1 LRJ-PAC, art. 84.1 LPAC1958) preveían la posibilidad de solicitar informes no directamente exigidos por norma alguna, sino que se consideraran necesarios (o absolutamente necesarios en el caso de la ley de 1958) para una mejor resolución.

116. La cuestión estará *en la ponderación de esas circunstancias y si las mismas justifican la restricción del principio de celeridad o eficiencia* que se erige en la guía del sistema. Si, por sistema y sin consideración a las circunstancias del caso, se exigen informes administrativos para comprobar la veracidad y acierto de los certificados de colaboración, poco se habrá avanzado. Estaríamos defraudando los principios del sistema que establecen las normas, sacrificándolos sin atender a la necesidad de ese sacrificio, lo que nos lleva a considerar que esa ponderación no sería correcta (DÍEZ SASTRE y RODRÍGUEZ DE

SANTIAGO. 2021: 443-494). En igual sentido cabe concluir si sucede en sentido contrario. Si no se solicita nunca ningún informe, con independencia de la actuación sujeta al control, y se asume por sistema la conclusión del colaborador interviniente, también se están obviando los principios básicos del sistema, que es el control de la administración que debe seguir existiendo y siendo posible el ejercicio de sus potestades. Las mismas siguen existiendo y resultan obligatorias en su ejercicio (GAMERO CASADO, 2021: 93-97). Es obligación de la administración controlar la actuación del colaborador, se soliciten o no más informes en función de las circunstancias, pues esto es uno de los resultados de ese control.

117. Por ello la única solución está en la *ponderación de esas circunstancias del caso concreto* para que, en aquellas en que se justifique por la relevancia de las potenciales repercusiones o por cualquier otro elemento, como puede ser que así lo exija el plan de inspección o control que se haya establecido respecto de estos casos (MARTÍN FERNÁNDEZ, 2025)⁵⁵, y que bien puede imponer una cantidad de controles aleatorios con mayor o menor frecuencia, o bien que se pidan esos informes adicionales para ejercer el control de una manera intensa y más concreta y efectiva en un determinado ámbito territorial (determinados barrios o sectores) o funcional que así se considere. Ello requiere de mantener la capacidad y medios para que pueda seguir realizándose. Lo contrario sería una desregulación *de facto* contraria a la norma (*infra* § 140).

118. En cualquier caso, la actuación, uso o actividad autorizada mediante la licencia habría de ser objeto de los controles necesarios tanto para esa autorización, como para el resto de cuestiones, como es el ajuste a la licencia de la construcción o uso finalmente llevado a cabo. Esto *exigirá nuevos controles* que se realizarán bien por la administración, bien por las entidades colaboradoras de conformidad con las normas aplicables en cada caso y municipio, pero cuyo ámbito ya no será necesariamente el mismo.

4.5.2. *El control de la administración respecto de los actos de colaboración positiva en los controles ex post*

119. En los casos en que no haya un acto administrativo al final de las actuaciones del privado o como culminación de estas y haya un certificado positivo, cabe decir que se debe atender a las *previsiones de la legislación autonómica al respecto*. Será la comunidad autónoma la que haya de dar la solución a la necesidad de los controles y sus tipos o frecuencias. El art. 84.ter LBRL exige la previsión de controles que pueden o no ser obligatorios en todos los casos, pudiendo servirse para ello de entidades colaboradoras (*v. gr.* art. 159.1 LSM, art. 32 OLDRUAM).

120. La indefinición de un modelo general, unido a que no se impone plazos para llevar a cabo esos controles, nos lleva a que estos *pueden llevarse a efecto en cualquier mo-*

⁵⁵ Los planes de inspección se prevén en algunas normas de manera específica en relación con las propias entidades colaboradoras (*vid.* art. 26 RECUAM, art. 7.2 RECUV).

mento, como ha dicho el Tribunal Supremo⁵⁶ y que supone la generación de un espacio no definido por la norma que permite gran discrecionalidad (BLANQUER CRIADO, 2021: 189-190; ESTEVE PARDO, 2012: 35) que solo podrá ser limitada mediante la generación de criterios objetivos y generales para llevarlos a cabo, esencialmente, a través de los planes de control o inspección (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2023: 49-53)⁵⁷ o bien mediante las normas locales que disciplinen estas actuaciones de control y se pronuncien sobre ello.

121. Por tanto, aquí, el certificado cumple además de la generación de confianza propia del sistema, también *una función de garantía* frente a posibles resultados de esos controles que pueden ver reducida su previsibilidad en función de diversas circunstancias como la inexistencia de una planificación o programación o la inexistencia de obligaciones concretas de realizarlos, pero que llegado el caso de realizarlos, se podrían realizar pero no tanto respecto de los certificados e informes, como de la actuación material de la cual eran un elemento accesorio.

4.5.3. *Los controles de la administración respecto de los actos de colaboración con resultado negativo*

122. El resultado de la colaboración, como hemos apuntado anteriormente, no tiene por qué ser positivo. El objeto del certificado o actuación es el análisis de una realidad conforme a unos parámetros a los que puede o no ajustarse. De ahí que quepa una certificación negativa que, sin embargo, no tiene el mismo valor y tratamiento que la positiva. En estos casos está previsto una necesaria ratificación administrativa [art. 167.7 LSM, arts. 5.3 y 6.3 RECUV, art. 96.2 LRJyPCat, art. 158.quinquies.5 LUIB, art. 269.sexies.3 LOTURM, arts. 6.1.b), 7.2.d) y 7.3.a) DLATLUICVCan], a través de *procedimientos específicos de reclamación o a través del propio procedimiento de licencia para el que se elabora*, o bien a través de una revisión administrativa a través de sus propios servicios técnicos o jurídicos según sea la divergencia.

123. Como se ve, un acto negativo de una entidad colaboradora *es siempre objeto de una revisión por uno u otro procedimiento* sea aportado para una licencia o para una declaración responsable. Podrá haber diferentes procedimientos de control, a instancia de quien lo promueve o incluso de tercero a través de diferentes vías, pero la realidad es que un acto de las colaboradoras que sea perjudicial para el interesado siempre tendrá la vía de la tutela administrativa de los derechos que puedan ser vulnerados por el colaborador a través, bien del propio procedimiento (caso del art. 6.3 RECUV), bien a través de reclamaciones específicas frente al mismo (*v. gr.* art. 25 RECUAM).

⁵⁶ Vid. STS 293/2023, de 8 de marzo (rec. núm. 8658/2021, ROJ: STS 884/2023 - ECLI:ES:TS:2023:884), FJ 2.º

⁵⁷ Esta idea también se puede ver en el análisis jurisprudencial de algunos planes de inspección y control como los tributarios. Vid. STS, Sección 2.ª, de 20 de junio de 2011 (rec. núm. 293/2007, ROJ: STS 4506/2011 - ECLI:ES:TS:2011:4506), FJ 3.º; STS, Sección 2.ª, de 26 de junio de 2010 (rec. núm. 440/2005, ROJ: STS 2773/2010 - ECLI:ES:TS:2010:2773), FJ 4.º

124. El *ámbito de revisión es amplio y no puede ser restringido por cuestiones de discrecionalidad técnica*. Las entidades privadas colaboradoras no disponen de una discrecionalidad propiamente dicha, sino que se han de ajustar a la propia interpretación administrativa, lo que hace que esa misma interpretación pueda ser impuesta también a través de estas reclamaciones. No se trata, por tanto, de una cuestión de limitación o delimitación de potestades, porque solo hay una, la de la administración con quien deben colaborar las entidades colaboradoras. Si la actuación no se ajusta en cualquiera de sus aspectos a la misma, puede ser revocado, aunque para ello se habrá de contar con material evaluable que indique una solución en contrario respecto de la alcanzada por la colaboradora. No se está ante una actuación propiamente impugnatoria, sino de revisión y restablecimiento de los propios criterios de la administración que supervisa (sobre la naturaleza de las revisiones administrativas: SANZ RUBIALES, 2003: 1073-1076; VAQUER CABALLERÍA, 2020: 499-576). En este caso estamos ante un ámbito de margen de apreciación que debe hacerse no como control de la colaboración, sino *en ejercicio de la competencia propia de la administración, por lo que la norma aplicable no es simplemente una norma de control, sino una norma de conducta* (DÍEZ SASTRE y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2021: 471-473).

125. El procedimiento propiamente dicho podrá organizarse de *una manera bifásica*. En primer lugar, ante la propia entidad. Una fase interna con base en las previsiones que todas las normas prevén y que, además, tienen base en la normativa técnica que exige capacidad y procedimientos previstos para atender este tipo de impugnaciones o reclamaciones (apdos. 7.5 y 7.6 de la Norma UNE EN 17020). Si la misma es objeto de resolución contraria a los intereses del interesado, cabe la impugnación ante la administración (*v. gr.* art. 25.8 RECUAM) y su resolución por esta como si de un recurso contra una actuación administrativa se tratara y con la amplitud anteriormente señalada. Estas entidades no dejan de estar bajo la sujeción especialmente intensa de la administración en lo que cabe entender similar a las denominadas alzas impropias (SARMIENTO ACOSTA, 2018: 2356-2358) que se preveían para casos en los que no hay una verdadera relación jerárquica entre el contralado y el órgano que resuelve el recurso.

4.5.4. Breve apunte sobre la posición de los terceros respecto del control de estas entidades

126. Cabe señalar que las actuaciones previstas de reclamación frente a las entidades privadas colaboradoras [art. 167.sexies.f) LSM, art. 96.2 LRJyPCat, art. 10.7 RECUV, art. 50 RECCOM, art. 14.h) RELISTA, art. 158.decies.f) LUIB, art. 269. quater.1.e) LOTURM, art. 252.f) TRLFOTUN], aunque algunas [art. 10.7 RECUV y art. 158.decies.f) LUIB] limitan exclusivamente a los interesados o clientes de las propias entidades el derecho a reclamar, siendo que otras de las normas vigentes sobre la colaboración (art. 50.1 RECCOM) señalan la legitimación de la reclamación por cualquier persona afectada de modo muy esclarecedor.

127. De aquí se concluye que, *salvo exclusión expresa*, cabrá acudir al procedimiento anteriormente señalado de reclamación. Primero, aunque no imperativo en todo caso, interno de la entidad y, después en caso de ser desestimado, ante la administración que controle la respuesta ofrecida por esta. También cabrá la reclamación o impugnación directa ante la administración respecto de los incumplimientos apreciados y que podrán ser no solo referentes a la actuación concreta, sino también referentes al estatuto de las entidades. Cabe la denuncia para que se inicien las actuaciones tendentes a sancionar los incumplimientos.

128. Evidentemente en los casos en que haya un acto administrativo del tipo de las licencias, estamos ante *el caso general de los actos dictados en el ámbito del urbanismo* y, por ello, sujetos a la posibilidad de impugnación mediante la acción pública [arts. 5.f) y 62 TRLSU]. No existe ningún tipo de especificación o especialidad, más allá de que el informe formará parte del expediente administrativo y de la fundamentación del acto administrativo que de pie al proceso jurisdiccional. El hecho de que ese acto tenga por base un certificado, informe o dictamen de un colaborador, no elimina su naturaleza propia de acto administrativo que solo puede ser revisado a través de los procedimientos previstos para ello. Solo se revisará ese acto si se pone en marcha por parte de alguna persona o la propia administración utiliza las potestades que lo permiten y dentro, en su caso, de los plazos habilitados para ello.

4.5.5. *El control judicial de las actuaciones de los colaboradores*

129. Por último, aunque sea somera, haremos referencia al régimen de control judicial de las actuaciones de los colaboradores que también *será plural y heterogéneo en función del objeto que tenga la acción judicial entablada*. Así las cosas, podemos considerar un análisis indirecto de la actuación de los colaboradores cuando se impugna ante la jurisdicción contencioso administrativa el resultado de los controles administrativos sobre estos actos de colaboración, sean positivos o negativos, sean diferidos o sean inmediatos. También cabe un control judicial civil en el caso de reclamaciones de responsabilidad por parte del interesado en el marco del contrato que les une y que evidentemente está protegido por el derecho y la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE.

130. En relación a los controles indirectos, *el objeto del proceso contencioso no puede ser el acto de colaboración* porque es un acto privado y ello queda fuera del control de la jurisdicción especializada contencioso administrativo conforme al art. 1.1 y 25.1 LJCA. En ningún caso está prevista su impugnación autónoma en la legislación sectorial a la que se supedita el régimen de los vicarios de la administración que pueden dar lugar a un proceso contencioso (MOREU CARBONELL, 2021: 130-133). El objeto del proceso será el acto administrativo que los tome en consideración o que los tutele, sea porque los acepte o sea porque los rechace, bien en un procedimiento o actuación administrativa general (licencia o control posterior), bien en un procedimiento de reclamación al efecto.

131. En este tipo de procesos, *la legitimación corresponde a los interesados o a los afectados* en el régimen general del art. 19 LJCA, sin que corresponda a las propias colaboradoras la condición de sujeto legitimado en la medida en que no hay un derecho o interés propio en litigio. La decisión no afecta a la posición jurídica de la entidad colaboradora que resulta ajena, por ello, a la relación jurídica entre el interesado y la administración en la que interviene⁵⁸.

132. El alcance del control *es el propio de los actos administrativos aplicativos de normas*. No hay discrecionalidad en la actuación de la colaboradora, pero tampoco la habrá en la de la administración por la propia estructura de las normas sobre cuya aplicación se desarrolla la colaboración y que son las normas urbanísticas y técnicas que definen los parámetros de aplicación sobre los que la colaboradora se ha de pronunciar. La aplicación de dichas normas es plenamente fiscalizable por el órgano judicial encargado de ello, que será por norma general el juzgado de lo contencioso administrativo de la provincia en que radique el ayuntamiento en cuestión (art. 8.1 LJCA).

133. La jurisdicción civil, como hemos dicho, podrá acceder a controlar la actuación de estas entidades desde el *punto de vista contractual*. En la medida en que hay una relación jurídico privada que une a colaborador e interesado contratante, la diligencia en la ejecución del encargo en que consiste la colaboración es un parámetro analizable por parte del órgano judicial civil y que puede determinar la responsabilidad de la entidad colaboradora como pretensión esencial de este proceso. La diligencia, residenciada en la *lex artis ad hoc* (*supra* § 70), se convierte en el objeto del procedimiento que, si bien puede dar una tutela resarcitoria y pronunciarse sobre el vínculo contractual, no podrá afectar al producto emitido, que conservará su validez y eficacia respecto de la administración a la que haya sido remitido.

134. Por otra parte esta técnica propia del control por la jurisdicción civil, también resulta aplicable para las reclamaciones extracontractuales que puedan hacerse por terceros al interesado que ha utilizado a una colaboradora o, incluso, a la propia colaboradora en el caso que su actuación sea imperativa.

5. A MODO DE BALANCE: LAS APORTACIONES QUE OFRECEN A LOS SISTEMAS DE CONTROLES LAS ENTIDADES COLABORADORAS Y LAS DIFICULTADES Y RIESGOS QUE GENERAN

135. Para concluir y atendiendo a lo que hemos expuesto hasta este momento, debemos hacer un balance. Se debe partir de lo que aportan las entidades y los sujetos colaboradores, cuyo ámbito esencial es la confianza y la seguridad jurídica que deriva de la responsabilidad y el estatuto que ostentan. Pero esto no nos puede hacer olvidar los riesgos que este sistema entraña y que están relacionados con el menor control público

⁵⁸ STSJ de Madrid, Sección 2.ª, 339/2021, de 7 de junio (rec. núm. 674/2019, ROJ: STSJ M 5962/2021 - ECLI:ES:TSJM:2021:5962).

sobre las actuaciones administrativas y la necesaria modificación de la estructura y organización de la propia administración hacia una forma más garante y de control.

5.1. Las aportaciones de las entidades colaboradoras: confianza y seguridad jurídica como consecuencia de la responsabilidad y el estatuto

136. Como hemos visto, más allá de la mera eficiencia, estas entidades vienen a generar *respuestas jurídicas* para los problemas que se han planteado tanto en las formas tradicionales de licencia, como respecto de los más modernos sistemas de controles *ex post* que se han venido implantando generalizadamente desde la pandemia hasta la fecha (*supra* § 6). Para ello se parte de su estricto estatuto y de los controles que deben existir respecto del mismo por las Administraciones públicas competentes, tanto de sus actuaciones como de su propia estructura, requisitos y obligaciones.

137. Lo anterior es relevante. La aparición de este tipo de entidades y los efectos de desplazamiento de la responsabilidad del sistema, hacen que mejore la previsibilidad de las actuaciones por el carácter técnico y muy preparado y específico de las mismas. *La previsibilidad mejora* y, con ello, la seguridad jurídica respecto de las actuaciones, derechos e intereses de los afectados (PÉREZ LUÑO, 1991: 17 y 20-21), pero no solo. La previsibilidad es la base de la confianza sobre la que se asienta la regulación (DEL GUAYO CASTIELLA, 2017: 82), debiendo entender la misma en sentido amplio. También los controles efectivos y puntuales respecto de cada una de las actuaciones en que se colabora por estas entidades garantizan un elevado nivel de garantía de los intereses generales que, de otra forma, no siempre aparecen suficientemente garantizados o están supeditados a un control que no se puede hacer previsible siempre. Es un refuerzo de la posición del interesado, pero no solo del interesado. También la colectividad a través de esas actuaciones de colaboración obtiene beneficios con un control que no siempre existe en la actualidad (*supra* § 4).

138. Lo anterior está relacionado con *la clave del sistema, que es la confianza*. Es la confianza generada por la responsabilidad de las entidades y las garantías de un estatuto imparcial respaldado por un sistema de controles eficaz lo que sustenta el sistema y resulta su verdadera clave de bóveda. Es esa confianza la que permite relajar los controles y permite la ponderación de circunstancias para determinar la necesidad o no de esos informes o actuaciones adicionales. Es la confianza la que permite reducir los plazos. Es la confianza la que permite la agilización y sobre la que descansa la eficiencia. Por ello, también su falta, es la base del reverso del sistema: los riesgos que se relacionan con una inadecuada protección de esa confianza.

5.2. Los riesgos del sistema: la desregulación *de facto* y la falta de controles

139. Ya hemos advertido anteriormente de la necesidad de ese cambio en las estructuras administrativas. Si los controles materiales y directos pasan a ser realizados por parte

de los colaboradores, la administración debe adecuar sus estructuras para llevar a cabo los controles que exige su nueva posición tanto sobre las actuaciones, como sobre las propias entidades en garantía del estatuto que genera la confianza. Sin esos controles, la confianza se deberá poner en duda y, con ello, el conjunto del sistema de colaboración porque faltará la conminación de una respuesta efectiva. Falta la disuasión que provoca la amenaza real de una sanción ante comportamientos indebidos (BARJA DE QUIROGA, 2018: 110-111).

140. En efecto, estaríamos ante una desregulación *de facto* (*supra* § 57). La situación de la administración cambia, pero la administración no desaparece. Ni siquiera debe reducirse la intensidad o el alcance. Es más, cabe una intensificación en los elementos y casos que más la necesitan. Al ser más flexible el sistema y poder jugar más sencillamente con los recursos administrativos en función de las necesidades según la ponderación de la confianza en cada caso, puede incrementarse la capacidad de los gestores para centrarse en áreas o cuestiones concretas y específicas que así lo requieran de una manera más intensa que hasta ahora. Pero no pueden descuidarse de sus obligaciones. Los controles han de llevarse a cabo. Deben existir recursos suficientes para atender esas obligaciones y controles más allá del nombre o la teoría.

5.3. La conclusión: un cambio, con riesgos, que puede mejorar la gestión de lo público

141. El riesgo, por tanto, está ahí. Siempre estará ahí, igual que hoy está también respecto de los sistemas tradicionales en la corrección del actuar o en el cumplimiento de los plazos. No existe ningún sistema infalible y este de colaboración por los privados tampoco lo es. Se asienta en la realidad de un estatuto y en la garantía del mismo que requiere de una acción real y eficaz de la administración. Esta administración debe adaptarse a ese nuevo papel y debe adoptar nuevas posiciones en esa retirada estratégica que propone ESTEVE PARDO pero que no es, ni puede ser, su desaparición.

142. Resulta evidente si se analizan los datos del propio Ayuntamiento de Madrid (*supra* § 11 y sus notas al pie), como la administración con una experiencia más intensa respecto de estas entidades, que los tiempos de respuesta se reducen con la intervención de las entidades colaboradoras. Queda por ver qué efecto tiene sobre el interés general. En un principio no parece que se haya resentido más que con los sistemas tradicionales de licencia o control administrativo previo y directo. No parece o se deduce que haya existido más perjuicio a los intereses generales que los derivados del procedimiento general y tradicional con los datos que tenemos⁵⁹, aunque ello requeriría un análisis más acabado y empírico de esos datos contando con la necesaria evolución de modelos aún recientes, resultado de

⁵⁹ En relación con la incidencia de este tipo de actuaciones sobre el conjunto. Así, en el Ayuntamiento de Madrid, el 74 por 100 de las licencias se solicitan con las entidades colaboradoras y el 59 por 100 de las declaraciones responsables se presentan a través o con la participación de las ECU (memoria de 2024 de la agencia de licencias del Ayuntamiento de Madrid).

modificaciones profundas (como es el caso de la comunidad valenciana a finales de 2023) o con muy poco tiempo de actuación que no permiten tener unos datos acabados, aunque como anotamos, hay indicios relevantes sobre la evolución del modelo y su creciente importancia en la gestión de las licencias y declaraciones responsables.

143. Es por ello que, más allá de la eterna pugna política y cultural que existe respecto de las intervenciones de lo público, debemos recordar que este sistema no es un sistema liberalizador⁶⁰. Los requisitos públicos para los usos y actividades que estos colaboradores certifican o analizan, existen igual que existían antes. Los parámetros urbanísticos siguen existiendo. De haber algo nuevo es el requisito de contar con un colaborador cuando ello se impone (MENÉNDEZ REXACH e IGLESIAS GONZÁLEZ, 2011: 192). Lo que se modifica es la forma de intervención para equilibrar las cargas y costes de la respuesta. Mejorar la intervención pública con la capacidad y experiencia de la sociedad al servicio del Estado y en beneficio del Estado y de la propia sociedad. Un mecanismo, por tanto, para el bien común y no para los intereses particulares. Pero para eso, debe cumplirse con la norma. Debe haber controles reales y responsabilidades creíbles. Lo contrario nos dejará con un armazón atractivo pero inservible para aguantar el peso del interés general.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ABRIL CAMPOY, J. M.: «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras en el Ayuntamiento de Barcelona», en A. GALÁN GALÁN y C. PRIETO ROMERO (dirs.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la administración*, Huygens, Madrid, 2010.
- AMENÓS ÁLAMO, J.: *La inspección urbanística. Concepto y régimen jurídico*, Cedecs, Barcelona, 1999.
- ARZOZ SANTISTEBAN, X.: «Actos administrativos», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Manual de Derecho administrativo. Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Marcial Pons, Madrid, 3.ª ed., Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, 2025.
- BASSOLS COMA, M.: «Panorama del Derecho Urbanístico Comparado», *Claves del gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno local, núm. 5, 2007, pp. 11-26.
- BAÑO LEÓN, J. M.ª: *Derecho urbanístico común*, Iustel, Madrid, 2009.
- BARJA DE QUIROGA, J.: *Tratado de Derecho penal*, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor, 2018.

⁶⁰ Sobre el concepto de liberalización, Vid. G. BEL, «La liberalización en España en perspectiva comparada», *Anuario de la competencia*, núm. 1, 2001, pp. 169-187 (p. 170). Este es el mismo sentido que se puede ver en T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Del servicio público a la liberalización. De 1950 hasta hoy», *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999, pp. 57-73. Con un poco más de complejidad se utiliza el término diferenciando los significados en función de la estructura del sector si el mismo está publicado o no publicado, sino sometido a licencias e intervenciones, en cuyo caso más que una liberalización se trataría de un cambio en la regulación, como señala R. RIVERO ORTEGA, *Derecho administrativo económico*, 9.ª ed., Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, 2021, p. 35. También lo describe en M.ª M. DARNACULLETA I GARDELLA, *Autorregulación. Y Derecho público. La autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005, pp. 54 y ss.

- BARREIRO, A. J.: «Jurisprudencia penal y *lex artis* médica», en A. J. BARREIRO y D. GRACIA GUILLÉN (dirs.), *Responsabilidad del personal sanitario*, Cuadernos de Derecho Judicial/Monografías, Madrid, CGPJ, núm. 1, 1995.
- BERMEJO BERA, J.: «La administración inspectora», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, Madrid, 1998.
- BERNING PRIETO, A.: «Delimitación entre potestades administrativas y actividades técnicas o auxiliares», en E. GAMERO CASADO, *Tratado de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- BLANCO MARTÍN, P.: «Tres problemas esenciales que origina la solidaridad impropia», *Revista de Derecho Civil*, núm. vol. VII (abril-junio de 2021), Notyreg Hispania.
- BLANQUER CRIADO, D.: *La autorización y la comunicación (en el contexto de la UE)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- *La inspección (de actividades comunicadas o autorizadas)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- BUSTO LAGO, J. M.: «Contratos de prestación de servicios y realización de obras», en R. BERCOVITZ-CANO, *Tratado de contratos*, 4.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- CANALS I AMETTLER, D.: *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada, 2003.
- «Las entidades colaboradoras de las administraciones catalanas», en J. TORNÓ MÁS, *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento administrativo de las Administraciones públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2012.
- CARRILLO DONAIRE, J. A.: *Derecho de la seguridad y la calidad industrial*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- CASADO CASADO, L.: *La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección del medio ambiente*, Atelier, Barcelona, 2010.
- CIERCO SEIRA, C.: «Los informes», en E. GAMERO CASADO (dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- CHINCHILLA PEINADO, J. A.: «¿La declaración responsable como nuevo paradigma de control en el ámbito urbanístico?», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 14, 2020, Marcial Pons, Madrid, 2021.
- CHOLVI CHACHÁ, F. A.: «Aspectos relacionados con la ineficacia de las comunicaciones previas o declaraciones responsables y su posible responsabilidad patrimonial en el ámbito autorizatorio urbanístico», en J. A. CERDEIRA PÉREZ, J. M.ª DOMÍNGUEZ BLANCO y M.ª J. VALENZUELA RODRÍGUEZ, *Urbanismo: retos y oportunidades*, Wolters Kluwer, Las Rozas, 2020.
- DARNACULLETA I GARDELLA, M.ª M.: *Autorregulación. Y Derecho público. La autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005.
- DEL GUAYO CASTIELLA, Í.: *Regulación*, Marcial Pons, Madrid, 2017.
- DÍEZ PICAZO, L. M.: «El interés general: ¿alfa y omega de la justicia administrativa?», *Revista de Administración Pública*, núm. 225, noviembre-diciembre de 2024.
- DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L.: «El concepto de causa en el negocio jurídico», *Anuario de Derecho Civil*, 1963.
- *Derecho de daños*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1999.
- DÍEZ SASTRE, S., y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.ª: «Metodología del Derecho administrativo», en J. M.ª RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, G. DOMÈNECH PASCUAL y L. ARROYO JIMÉNEZ, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, 2021.
- DE LA CRUZ FERRER, J., y TRUJILLO PÉREZ, J.: «Comentarios al art. 69 LPAC», en J. M. BAÑO LEÓN y J. J. LAVILLA RUBIRA (dirs.), *Comentarios al procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «Del servicio público a la liberalización. De 1950 hasta hoy», *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999.
- ESTEVE PARDO, J.: «La deconstrucción y previsible recomposición del modelo de autorización administrativa», en A. NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Civitas, Thompson Reuters, 2012.
- *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, 2013.
- ESTÉVEZ GOYRE, R.: *Manual de Derecho urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 8.ª ed., Comares, Granada, 2016.
- GALÁN GALÁN, A., y PRIETO ROMERO, C., «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», *Anuario de Derecho Municipal 2008*, UAM, Madrid, 2009.
- GAMERO CASADO, E.: *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho administrativo*, 12.ª ed., Civitas, Madrid, 2004.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.: «Las licencias urbanísticas ante el silencio administrativo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 340, 2020.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J. A.: «Comentarios al art. 79 LPAC», en J. M.ª BAÑO LEÓN (dir.), *Comentarios al procedimiento administrativo común*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- GARCÍA URETA, A.: *La potestad inspectora de las Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2006.
- GARRIDO JUNCAL, A.: «Las transformaciones del régimen de intervención administrativa en el procedimiento de evaluación de incidencia ambiental de actividades», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 7, núm. 1, 2016, p. 18. Versión digital, <https://www.raco.cat/index.php/rcta/article/view/314953>.
- GÓMEZ CALLE, E.: «Los sujetos de la responsabilidad civil. La responsabilidad por el hecho ajeno», en J. M. BUSTO LAGO y F. REGLERO CAMPOS (coords.), *Lecciones de responsabilidad civil*, 2.ª ed., Thompson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª J.: «Simplificación administrativa, licencias administrativas y declaraciones responsables», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 36, 2016; edición digital.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: «La responsabilidad administrativa en casos de colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones administrativas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 123, 2004.
- GRACIA RETORTILLO, R.: «Las reclamaciones y los recursos contra las decisiones de las entidades privadas colaboradoras de la administración», en A. GALÁN GALÁN, *Entidades privadas colaboradoras de la administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 75-108.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L.: «La terminación del procedimiento administrativo», en E. GAMEIRO CASADO, *Tratado de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- HOWSBAWN, E., y RANGER, T.: *La invención de la tradición*, Booket, Barcelona, 2025.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F.: «Boom urbanístico y corrupción política en España», en V. PÉREZ-DÍAZ (coord.), *Colección Mediterráneo Económico*, núm. 14: «Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura», 2008.
- LAGUNA DE PAZ, J. C.: *Tratado de Derecho administrativo general y económico*, 4.ª ed., Civitas, Madrid, 2022.

- LAJER BARÓN, A.; LÓPEZ RODRÍGUEZ, D., y SAN JUAN, L.: «El mercado de la vivienda residencial en España: evolución reciente y comparación internacional», *Documentos ocasionales*, núm. 2433, Banco de España, octubre de 2024. Disponible en: <https://www.bde.es/ffweb/bel/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/24/Fich/do2433.pdf>.
- LANDENCHO GONZÁLEZ-SOTO, F.: *Urbanismo y corrupción (II). Consecuencias no solo políticas*, Fundación Hay Derecho, 2011. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2011/05/25/urbanismo-y-corrupcion-ii-consecuencias-no-solo-politicas/>.
- LASARTE, C.: *Principios de Derecho civil. Vol. III. Contratos*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2011.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L.: «El sector público local», en F. VELASCO CABALLERO, *Tratado de Derecho local*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, 2021.
- LÓPEZ MERINO, F.: *El acto de certificación*, La Ley, Las Rozas, Madrid, 2009.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, C.: «Los planes de inspección administrativa», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 11, 2025.
- MAURER, H.: *Derecho administrativo. Parte General*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2011.
- MENÉNDEZ REXACH, A., e IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- MORA RUIZ, M.: «Principios de intervención de las Administraciones públicas y títulos habilitantes para el desarrollo de una actividad», en E. GAMERO CASADO, *Tratado de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- MOREU CARBONELL, E.: «Artículo 2», en A. EZQUERRA HUERVA y J. OLVÍAN DEL CACHO (dirs.), *Comentarios a la ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público en general (tomo XIV)*, Ed. BOE, Madrid, 2015.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «La administración comprobadora: defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos», en A. NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La termite Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Civitas, Thompson Reuters, 2012.
- «Vulnerabilidad. Reducto o frontera del Estado Social», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 12, 2024.
- PADRÓS REIG, C.: *La administración invisible: panorama y ejemplos prácticos de entidades colaboradoras de la Administración pública*, Dykinson, Madrid, 2010.
- PAIS RODRÍGUEZ, R.: «Capítulo VIII. Edificación y disciplina urbanística», en M. LORA-TAMAYO-VALLBÉ, *Derecho administrativo IV. Intervención pública sobre el territorio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- PAREJO ALFONSO, L.: *La vigilancia y la supervisión administrativa. Un ensayo de su construcción como relación jurídica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- *Lecciones de Derecho administrativo*, 13.^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- PASCUAL GARCÍA, J.: «La regulación de los convenios administrativos en la ley de régimen jurídico del sector público», *Revista Española de Control Externo*, vol. XVIII, núm. 54, 2016.
- PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho administrativo II*, 24.^a ed., Dykinson, Madrid, 2019.
- PAREJO ALFONSO, L.: *La disciplina urbanística*, 2.^a ed., Iustel, Madrid, 2012.
- PÉREZ LUÑO, E.: *La seguridad jurídica*, 1.^a ed., Ariel Derecho, Barcelona, 1991.
- PRIETO ROMERO, C.: «Comentarios a la ordenanza por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades», en A. GALÁN GALÁN y C. PRIETO

- ROMERO (dirs.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la administración*, Huygens, Barcelona, 2010.
- «El control posterior de las declaraciones responsables y comunicaciones previas», *Revista CEMCI*, núm. 41, 2019.
- «¿Puede obtenerse una Licencia Urbanística por silencio administrativo positivo?», *Acento local, blog jurídico de actualidad local*, 2020. Disponible en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/puede-obtenerse-una-licencia-urbanistica-por-silencio-administrativo-positivo/>.
- QUINTANA LÓPEZ, T.: «Silencio administrativo. Planeamiento y licencias urbanísticas», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), *El silencio administrativo. Estudio general y procedimientos sectoriales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- REBOLLO PUIG, M.: «Disciplina urbanística y declaraciones responsables», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 198, 2019.
- REYES LÓPEZ, M.^a J.: *Contratos civiles*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- «Noción de consumidor y usuario», en G. PALAO MORENO *et al.*, *GPS Consumo*, 6.^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- RIVERO ORTEGA, R.: *El Estado vigilante*, Tecnos, Madrid, 2000.
- *Derecho administrativo económico*, 9.^a ed., Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, 2021.
- *Derecho administrativo*, 4.^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.^a: *Norma de control y norma de conducta. Un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial*, Indret 1/2015, Barcelona, enero de 2015.
- *Los planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 2023.
- «Redimensionar las potestades administrativas. La hipertrofia de un concepto en el Derecho administrativo español», *Revista de Administración Pública*, núm. 226, abril de 2025.
- RODRÍGUEZ FONT, M.: «Técnicas de control en la transposición de la directiva de servicios. Comunicación previa y declaración responsable», en A. NOGUEIRA LÓPEZ (dir.), *La termite Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Civitas, Thompson Reuters, 2012.
- RUIZ BURSÓN, F. J.: «Licencias urbanísticas y silencio administrativo», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 53, 2020.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho administrativo general II*, 6.^a ed., Iustel, Madrid, 2023.
- SANTOS DÍEZ, R. *et al.*: *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, 9.^a ed., Wolters Kluwer, Madrid, 2020.
- SANZ RUBIALES, Í.: «Los poderes del concesionario de servicios públicos locales», *REALA*, núm. 291, 2003.
- «Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico», *RAP*, núm. 171, 2006.
- «La desaparición del silencio positivo de las licencias ambientales», *REALA*, nueva época, núm. 11, 2019.
- SARMIENTO ACOSTA, J.: «Los recursos administrativos generales», en E. GAMERO CASADO, *Tratado de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia 2018.
- «La lucha por la eficacia en la concesión de licencias urbanísticas: la posibilidad de externalización de informes técnicos (a propósito de lo previsto en el Decreto-ley 3/2025 de Canarias)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 383, enero-febrero de 2026.

- «Retos y peligros del moderno Derecho urbanístico: seguridad jurídica, eficacia y buena administración: el peligro de la corrupción», *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, núm. 342.
- SCHMIDT-ASSMANN, E.: *Teoría general del Derecho administrativo como sistema*, INAP-Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2003.
- VAQUER CABALLERÍA, M.: «Los principios constitucionales de funcionamiento de la Administración pública», en E. GAMERO CASADO, *Tratado de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- «Los procedimientos impugnatorios: recursos administrativos y otras formas de resolución de controversias con la administración. Un ensayo de reconstrucción», en L. PAREJO ALFONSO y M. VAQUER CABALLERÍA (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. II. Tipos de procedimiento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- «¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?», en L. PAREJO ALFONSO y M. VAQUER CABALLERÍA (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. III. Instituciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- VELASCO CABALLERO, F.: «Los sujetos privados en las declaraciones responsables y las comunicaciones previas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, enero-julio de 2014.
- «El acto administrativo: concepto, clases y contenidos», en E. GAMERO CASADO, *Tratado de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia 2018.
- *Derecho urbanístico en la comunidad de Madrid*, 4.^a ed., Madrid, 2025.
- «¿Siguen habiendo licencias por silencio positivo en la Comunidad de Madrid, tras la Ley 1/2020?» en la web del Instituto de Derecho Local. Disponible en: <https://www.idluam.org/blog/sigue-habiendo-licencias-por-silencio-positivo-en-la-comunidad-de-madrid-tras-la-ley-1-2020/>.
- VILALTA REIXACH, M.: «La articulación jurídica del traslado del ejercicio de funciones públicas a las entidades privadas colaboradoras de la administración», en A. GALÁN GALÁN, *Entidades privadas colaboradoras de la administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

