

## VERIFICACION Y CONTROL MUNICIPAL DE LAS ACTUACIONES DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS COLABORADORAS AUTORIZADAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.g) del Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, de fecha 23 de diciembre de 2016 corresponde a la Oficina, en el ámbito definido en su artículo 1, "*asesorar, informar, formular propuestas y recomendaciones en las materias de su competencia a los distintos órganos municipales*".

Conforme a dicha competencia se elabora el siguiente informe:

La entrada en vigor de la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, supone la revisión de los procedimientos de intervención administrativa en los actos de construcción, edificación y uso del suelo. La priorización de la declaración responsable y la limitación de la exigibilidad de licencia solo para aquellos actos contemplados en el artículo 152 de la ley, es una de las grandes novedades del texto legal.

La reforma legal, asimismo, permite que las entidades colaboradoras intervengan en más actividades urbanísticas. Hasta el momento su ámbito de actuación estaba circunscrito a la implantación y desarrollo de actividades. Con la modificación legal la participación de dichas entidades aumentará de manera considerable, al incorporarse diferentes tipos de obras, en las que antes era preceptiva la licencia. En todo caso, la decisión de utilizar los servicios de las entidades colaboradoras urbanísticas es opcional para los interesados, pudiendo siempre tramitar directamente ante el Ayuntamiento su solicitud.

La capacidad que tienen los ayuntamientos de desarrollar, mediante ordenanzas, la intervención de las entidades colaboradoras en el ámbito urbanístico supondrá posiblemente, y previa modificación de dichas ordenanzas en algunos casos, un incremento notable de la actividad de las mismas.

Si bien la colaboración pública privada puede facilitar la agilización de los trámites, también conviene recordar la capacidad de supervisión permanente que el Ayuntamiento ejerce sobre las funciones de verificación y control de las entidades urbanísticas colaboradoras (ECU).

### **1.- La colaboración público – privada mediante entidades colaboradoras urbanísticas. Funciones.**

En el ámbito de colaboración entre administración y particulares, la ley permite la realización de tareas de evaluación y comprobación por parte de entidades colaboradoras que, en principio, debería realizar la administración.

1

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 – 914 802 604  
oficinacontrafraude@madrid.es

#### Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 03/12/2020 14:05:30  
CSV : 9801FFD73C3FECF4



En materia urbanística se ha consolidado la colaboración público-privada como medio para alcanzar una mayor agilización de la actuación pública. El ejercicio de las funciones objeto de colaboración implica tareas de valoración y comprobación por parte de las entidades autorizadas, si bien en ningún caso se les otorga la titularidad de potestades públicas. Estas competencias son propias del municipio, tal como queda dispuesto en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. A este respecto, cabe citar el artículo 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece la competencia como irrenunciable.

Las entidades privadas colaboran en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación y control en el ámbito urbanístico. Son entidades privadas con ánimo de lucro, de carácter técnico y personalidad jurídica propia, debiendo actuar con imparcialidad, confidencialidad e independencia.

El desarrollo de tareas, mediante colaboración público-privada, debe realizarse dotando a los ciudadanos de la mayor seguridad jurídica posible, a lo cual contribuye el ejercicio de sus funciones de control sobre las entidades colaboradoras por parte de la administración.

En cuanto entidades especializadas cuentan con la capacidad técnica necesaria para garantizar el cumplimiento de sus labores. Sin embargo, la administración, como titular de la competencia, debe velar por garantizar los derechos de los ciudadanos en su relación con dichas entidades.

## 2.- Normativa de aplicación

- Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña.
- Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.
- Ley 6/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que modifica parcialmente la disposición adicional segunda de la Ley 8/2009
- La Orden 639/2014, de 10 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regulan las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación y control en el ámbito urbanístico.
- Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid, de 28 de febrero de 2014
- Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid

2

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604  
oficinacontrafraude@madrid.es

### Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 03/12/2020 14:05:30  
CSV : 9801FFD73C3FECF4



### 3.- Régimen jurídico relativo al control sobre la actividad de las entidades colaboradoras

Corresponde al ayuntamiento, como responsable y titular del ejercicio de sus competencias urbanísticas, la comprobación de las actividades externalizadas en las entidades colaboradoras urbanísticas por él autorizadas.

Los medios de control sobre dichas entidades están regulados, y cabe distinguir la existencia tanto antes del inicio de la actividad como durante la misma, quedando siempre a resguardo la capacidad de inspeccionar, que en todo momento se reserva la administración.

El control administrativo incluye todas las comprobaciones que pueda realizar la Administración Pública.

#### a) Control anterior al ejercicio de la actividad de las entidades colaboradoras urbanísticas, requisitos previos de homologación y registro:

De conformidad con el contenido de la Disposición adicional segunda de la Ley 8/2009, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, corresponde la homologación y el registro de estas entidades a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio. El desarrollo reglamentario de esta norma se produjo a través de la Orden 639/2014, de 10 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se regulan las entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación y control en el ámbito urbanístico. Con su aprobación se habilita a las entidades colaboradoras, en la Comunidad de Madrid, para desarrollar funciones administrativas de verificación y control en el ámbito urbanístico. Asimismo, crea el Registro de Entidades Privadas de Colaboradoras Urbanísticas de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, la Ordenanza para la apertura de actividades económicas en la ciudad de Madrid (en los sucesivos OAAE) vino a establecer, para las entidades colaboradoras, la obligación de obtener la autorización del órgano municipal competente del Ayuntamiento de Madrid para actuar en el ámbito de aplicación de dicha ordenanza. El artículo 40 del citado texto establece los requisitos necesarios para obtener dicha autorización.

Autorización que puede ser suspendida o extinguida en los casos contemplados en el articulado de la propia ordenanza, estableciendo un traslado, de las resoluciones que a este respecto fueran adoptadas, al Registro de entidades privadas de colaboración urbanística de la Comunidad de Madrid.

Así pues, la norma contiene las herramientas jurídicas necesarias para llevar a cabo el debido control respecto a los requisitos que sirvieron de base para la autorización.

La exigencia de requisitos previos para el ejercicio de las labores de verificación y control en el ámbito urbanístico por parte de las entidades colaboradores supone una garantía para los ciudadanos respecto a la disposición, por parte de las mismas, de los medios materiales, personales y financieros necesarios para el desempeño adecuado de sus funciones. En todo caso, los requisitos relativos a la homologación

3

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604  
oficinacontrafraude@madrid.es

#### Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 03/12/2020 14:05:30  
CSV : 9801FFD73C3FECF4



de las entidades, así como su modificación, corresponde a la esfera competencial de la Comunidad de Madrid. Sin perjuicio de que desde el Ayuntamiento puedan ser trasladadas a dicha Administración aquellas consideraciones que pudieran afectar al Registro de Entidades Privadas de Colaboración.

En el ámbito municipal, el ayuntamiento tiene plena capacidad de supervisión sobre el cumplimiento de los requisitos que sirvieron de base a la autorización exigida por la OAAE.

A este respecto, la regulación pormenorizada de las causas de suspensión y extinción de la autorización, previstas en los artículos 42 y 43 de la OAAE, constituyen instrumentos con cuya aplicación se garantiza la protección del interés general.

#### **b) Control permanente de las funciones de las entidades colaboradora urbanísticas:**

Previsto de manera expresa en el artículo 55 de la OAAE, "el Ayuntamiento de Madrid podrá supervisar en cualquier momento el desarrollo de las funciones de las entidades colaboradoras". Para tal fin "las entidades colaboradoras deben permitir el acceso, tanto a representantes del Ayuntamiento de Madrid como de la entidad de acreditación, a las instalaciones, oficinas y documentación relacionadas con el desempeño de sus funciones".

"En todo caso, el Ayuntamiento de Madrid podrá, en cualquier momento, requerir a las entidades colaboradoras información sobre las actuaciones en las que intervengan y la remisión de la documentación que estime necesaria" (artículo 47.3 OAAE)

El decálogo de obligaciones de las entidades colaboradoras urbanísticas, establecido en el artículo 45 de la OAAE, es garantía para los ciudadanos de que la Administración municipal controlará el adecuado cumplimiento por parte de las ECU de sus funciones, así como del acatamiento de la legislación. Es la respuesta legal a la confianza depositada en los poderes públicos.

#### **c) Control respuesta a reclamaciones de los titulares de la actividad**

El derecho de los titulares de la actividad a presentar reclamación frente a cualesquiera actuaciones de la entidad colaboradora que vulnere derechos o intereses legítimos está contemplado expresamente en el artículo 54 de la OAAE.

#### **d) Control sobre las certificaciones y declaraciones responsables**

Siendo una opción para los interesados dirigirse directamente al Ayuntamiento o bien acudir a la colaboración privada de las entidades autorizadas, el artículo 7.3 de la OAAE equipara las certificaciones, informes, actas y dictámenes emitidos por las entidades colaboradoras, cuando sean favorables, a los emitidos por los servicios técnicos. En este aspecto, es importante la salvaguarda prevista en relación con que los servicios municipales no pierden, en ningún caso, la capacidad de comprobar, controlar y supervisar la actuación de la ECU.

4

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604  
oficinacontrafraude@madrid.es

#### Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 03/12/2020 14:05:30  
CSV : 9801FFD73C3FECF4



Los dos medios de intervención administrativa urbanística, subsistentes tras la aprobación de la Ley 1/2020, licencia y declaración responsable -al haber desaparecido la comunicación previa- suponen diferente intervención municipal. En los procedimientos de declaración responsable las entidades colaboradoras pueden realizar la totalidad de la tramitación, si el interesado toma esta opción. Mientras que en la licencia urbanística es imprescindible la resolución municipal, con lo cual es más limitada la intervención de dichas entidades.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ha manifestado en su Sentencia número 552/2019 " *En todo caso debemos notar que, como tuvimos ocasión de poner de manifiesto en nuestra Sentencia de 15 de marzo de 2017 (apelación 47/2017) si el certificado de conformidad es un documento expedido por la entidad colaboradora por el que se acredita el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la realización de las actuaciones urbanísticas solicitadas " (...) la tarea que se encomienda a las entidades colaboradoras , en el procediendo de otorgamiento de licencia, queda limitada a la colaboración con el solicitante para verificar que la actividad, tal y como se proyecta desarrollar de forma concreta, se ajusta plenamente a la legalidad, (...)De esta forma , la entidad colaboradora realiza una primera o inicial tarea de comprobación del cumplimiento de las exigencias de la legalidad del proyecto, en la forma que pretende el interesado.(...)el Ayuntamiento mantiene integras las potestades de decisión sobre el otorgamiento o denegación de la licencia solicitada".* En el mismo sentido se pronuncian otras Sentencias, como la 206/2017, o la 339/2918.

Las facultades inspectoras del Ayuntamiento persisten, tal y como queda reflejado en el artículo 22 de la OAAE, así como en el artículo 159. 6 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.

En uso de las citadas facultades inspectoras es, sin duda, una garantía para los intereses generales respecto del cumplimiento de la legislación de aplicación.

La prevalencia de los informes técnicos y/o jurídicos de los servicios municipales, debidamente motivados, frente a los emitidos por las entidades colaboradoras, proveen al Ayuntamiento de las herramientas necesarias para llevar a cabo la adecuada gestión de su competencia.

Las decisiones municipales, plasmadas en resoluciones, declarando ineficaces certificaciones o declaraciones suscritas por entidades han sido objeto de respaldo en el ámbito judicial, como se pone de manifiesto en algunas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, como las arriba citadas. El Ayuntamiento en el ejercicio de su legítima competencia, y como titular irrenunciable de la misma, es la institución en la que los ciudadanos confían para la adecuada tutela de sus derechos.

#### **e) Especial referencia al régimen sancionador de las entidades colaboradoras**

LA OAAE dedica el Capítulo II de su Título IV al régimen sancionador específico del sistema de colaboración con las entidades colaboradoras. La regulación de dicho régimen, con un completo sistema de tipificación, prevé la imposición de elevadas sanciones, incluso pudiendo acordarse la revocación de la autorización y consiguiente supresión del registro de la entidad infractora.

5

Casa de Cisneros - Plaza de la Villa, 4 - 28005 MADRID  
T.: +34 915 887 531 - 914 802 604  
oficinacontrafraude@madrid.es

#### Información de Firmantes del Documento

CARLOS GRANADOS PÉREZ - DIRECTOR/A GENERAL  
URL de Verificación: [http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV\\_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do](http://intranet.munimadrid.es:8090/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do)

Fecha Firma: 03/12/2020 14:05:30  
CSV : 9801FFD73C3FECF4



Este régimen, con especial atención a perjuicios que pudieran ocasionarse en la seguridad de las personas, bienes y medio ambiente, o expedición negligente o dolosa de certificados de conformidad, conforma nuevamente una red para disuadir de comportamientos no adecuados.

Actualmente, y sin perjuicio de la tramitación futura de un posible Reglamento que regule el régimen de las ECU de manera más amplia y específica, la OAAE establece el régimen jurídico de las mismas, con cuya aplicación se posibilita un adecuado control.

La evolución de la normativa, en respuesta a las necesidades de los ciudadanos también incluye garantizar la mayor seguridad jurídica a los mismos. Tanto a los afectados como titulares de las actividades, como a sus usuarios, o a la ciudadanía residente en las zonas próximas, que también pueden verse afectada. Todos ellos cuentan con el Ayuntamiento para la tutela efectiva de sus derechos, otorgándose seguridad jurídica con la adecuada aplicación de las previsiones normativas.



## Información de Firmantes del Documento

