

María Asunción Casabona Berberana

Las entidades urbanísticas de conservación: situación actual y expectativas

Director/es
López Ramón, Fernando

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>



Universidad
Zaragoza

Tesis Doctoral

**LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE
CONSERVACIÓN: SITUACIÓN ACTUAL Y
EXPECTATIVAS**

Autor

María Asunción Casabona Berberana

Director/es

López Ramón, Fernando

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
Escuela de Doctorado

Programa de Doctorado en Derecho

2022

TESIS DOCTORAL

**LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS
DE CONSERVACIÓN: SITUACIÓN
ACTUAL Y EXPECTATIVAS**

Autora: M^a Asunción Casabona Berberana

Director: Fernando López Ramón

LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN

A todos los que me han acompañado en este camino.

ABREVIATURAS	
APEU	<i>Área de Promoción Económica Urbana</i>
CC	<i>Código Civil</i>
CE	<i>Constitución Española</i>
EGM	<i>Entidad de Gestión y Modernización de Áreas industriales</i>
EGV	<i>Entidad de Gestión Voluntaria de zonas y polígonos industriales</i>
EUC	<i>Entidad Urbanística de Conservación</i>
IBI	<i>Impuesto de Bienes Inmuebles</i>
JC	<i>Junta de Compensación</i>
JCCAE	<i>Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado</i>
JCCAAr	<i>Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón</i>
LBRL	<i>Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local</i>
LCSP	<i>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</i>
LGT	<i>Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria</i>
LIVA	<i>Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido</i>
LODA	<i>Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación</i>
LPH	<i>Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal</i>
LRJSP	<i>Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público</i>
LRRRU	<i>Ley 8/2013, de 16 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas</i>
LS56	<i>Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana</i>
LS75	<i>Texto resultante de Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana</i>
PIGA	<i>Proyecto de Interés General de Aragón</i>
PPCP	<i>Prestación Personal de Carácter Público</i>

LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN

REUCA	<i>Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras de Aragón, aprobado por Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón</i>
RGU	<i>Reglamento de Gestión Urbanística aprobado para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por RD 3288/1978, de 25 de agosto</i>
RPU	<i>Reglamento de Planeamiento Urbanístico para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por RD 2159/1978, de 23 de junio</i>
TEAC	<i>Tribunal Económico Administrativo Central</i>
TC	<i>Tribunal Constitucional</i>
TJCE	<i>Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas</i>
TRLHL	<i>Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo</i>
TRLOTA	<i>Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón</i>
TRLS76	<i>Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril</i>
TRLSC	<i>Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio,</i>
TRLSRU	<i>Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.</i>
TRLUA	<i>Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón</i>
TRRL	<i>Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.</i>
TS	<i>Tribunal Supremo</i>

Índice

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO II. REGULACIÓN DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN.....	6
II.1 NORMATIVA ESTATAL.....	6
II.2 NORMATIVA AUTONÓMICA.....	19
CAPÍTULO III. CONFIGURACIÓN DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN	83
III.1 JUSTIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN.....	83
<i>III.1.1 CONSIDERACIONES GENERALES</i>	<i>83</i>
<i>III.1.2 VINCULACIÓN DE LAS EUC CON BONIFICACIONES FISCALES</i>	<i>94</i>
III.2 NATURALEZA DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN.....	102
<i>III.2.1 CARÁCTER ADMINISTRATIVO DE LAS EUC. DUALIDAD PÚBLICO/PRIVADA</i>	<i>102</i>
<i>III.2.2 LAS EUC COMO CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO.....</i>	<i>109</i>
<i>III.2.3 ENTIDADES DE CONSERVACIÓN Y DERECHO DE ASOCIACIÓN..</i>	<i>117</i>
<i>III.2.4 ENTIDADES DE CONSERVACIÓN Y COMUNIDADES DE PROPIETARIOS.....</i>	<i>122</i>
<i>III.2.5 APLICACIÓN A LAS EUC DE LA LEY DE PROPIEDAD HORIZONTAL</i>	<i>134</i>
III.3 CARÁCTER “PROPTER REM” DE LAS ENTIDADES DE CONSERVACIÓN.....	143
CAPÍTULO IV. ACTIVIDAD DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN	148
IV.1 NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE CONSERVAR.....	148
<i>IV.1.1 RECEPCIÓN DE LA URBANIZACIÓN</i>	<i>148</i>
<i>IV.1.2 TRASLADO DE LA OBLIGACIÓN DE CONSERVAR.....</i>	<i>159</i>

IV.2	OBJETO DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN	162
IV.2.1	<i>FUNCIÓN DE CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO</i>	162
IV.2.2	<i>PRESTACIONES PROPIAS DE LAS EUC</i>	168
CAPÍTULO V. CARACTERES DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN: OBLIGATORIEDAD Y PERMANENCIA		178
V.1	OBLIGATORIEDAD	178
V.2	CONSTITUCIÓN VOLUNTARIA DE EUC.....	183
V.3	PERMANENCIA EN EL TIEMPO DE LAS EUC.....	188
CAPÍTULO VI. ASPECTOS FORMALES DE LAS ENTIDADES DE CONSERVACIÓN		198
VI.1	CONSTITUCIÓN DE LAS EUC.....	198
VI.2	ESTATUTOS DE LAS EUC	209
CAPÍTULO VII. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN		216
VII.1	CONSIDERACIONES GENERALES.....	216
VII.2	PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS EUC.....	226
VII.3	PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS COSTES DE LA EUC	239
VII.4	. TOMA DE DECISIONES DENTRO DE LAS EUC	248
VII.5	DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LAS EUC.....	253
CAPÍTULO VIII. CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN		260
CAPÍTULO IX. RÉGIMEN FISCAL DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN		287
IX.1	NATURALEZA JURÍDICA DE LA PRESTACIÓN DE LOS PROPIETARIOS	287
IX.2	SOMETIMIENTO A IVA DE LA ACTIVIDAD DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN.....	297

CAPÍTULO X. COMPARATIVA CON LA SITUACIÓN EN EUROPA	304
CAPÍTULO XI. SITUACIÓN DE LAS EUC EN ARAGÓN	318
XI.1 MÉTODO DE ANÁLISIS	318
XI.2 PRÁCTICA DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN EN ARAGÓN.....	320
XI.3 ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN EN PROYECTOS DE INTERÉS GENERAL DE ARAGÓN	355
<i>XI.3.1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PROYECTOS DE INTERÉS GENERAL</i>	<i>355</i>
<i>XI.3.2 PROYECTOS DE INTERÉS GENERAL EN ARAGÓN.....</i>	<i>360</i>
CAPÍTULO XII. EXPECTATIVAS DE FUTURO PARA LAS EUC	379
CAPÍTULO XIII. CONCLUSIONES.....	391
BIBLIOGRAFÍA	403

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos del Derecho Urbanístico actual es la conciliación de dos intereses: el de los propietarios de suelo, y el de las Administraciones Públicas competentes en el desarrollo urbano de las ciudades y el territorio. Es un hecho la coexistencia de intereses privados y públicos en la utilización del suelo, modulando estos últimos el derecho de propiedad por su función social.

El principio de participación ciudadana está plenamente implantado en la actividad urbanística, a través de los trámites de información y audiencia pública, habilitados en los procedimientos para la adopción de decisiones urbanísticas. Junto a éstos, existen otras formas de participación ciudadana, más intensas, en las que los propietarios de terrenos dentro de un determinado ámbito, constituidos en órganos con personalidad jurídica propia, llegan a desarrollar funciones que, en principio, debería asumir la Administración.

Es el caso de las entidades urbanísticas colaboradoras, condición que comparten las Juntas de Compensación (JC), que se constituyen para ejecutar la urbanización de un determinado ámbito, y las Entidades Urbanísticas de Conservación (EUC), que asumen, cuando así lo ha previsto el planeamiento, el mantenimiento de los elementos demaniales de una urbanización.

En el primer supuesto, los propietarios obtienen la compensación que resulta del incremento de valor de sus suelos, debidamente urbanizados, de modo que el coste de la ejecución de las obras y servicios en que consiste la urbanización, se resarce con las plusvalías o beneficios obtenidos como consecuencia del planeamiento y su ejecución.

No existen beneficios o plusvalías aparentes para los propietarios en el caso de las EUC. En principio, lo que asumen es una carga que, como regla general correspondería a la Administración, una vez que la urbanización ya está concluida y recepcionada, cuando debiera nacer para aquélla la obligación de mantenerla, si las normas de planeamiento así lo hubieran previsto, serán los propietarios quienes asuman su conservación y mantenimiento.

Del traslado de esta obligación surgen una serie de cuestiones muy interesantes desde el punto de vista jurídico, que abordaremos en el presente trabajo, teniendo

muy presente la condición bifronte: administrativa y privada, que concurre en este tipo de entidades.

Desde el punto de vista de la Administración, habrá que analizar las causas que motivan que se acuda a esta figura, y, en ellas, el peso de las razones económicas, vinculadas a un modelo de desarrollo urbano que genera urbanizaciones fuera de la trama urbana.

Desde el punto de vista de los particulares, cuestión clave será analizar los motivos que les llevan a asumir los costes de mantenimiento y conservación de determinados bienes públicos, y su vinculación con lo que podríamos denominar “*distinción*” de determinadas urbanizaciones, respecto al resto de la ciudad. El estar dentro de esas urbanizaciones distinguidas, llevaría a esos propietarios a consentir un incremento en sus gastos respecto a los del resto de los ciudadanos, pues al pago de todos los tributos y tasas que gravan su propiedad, incluido el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, deben añadir las cuotas de la entidad de conservación.

La conciliación de los intereses públicos y privados en las EUC es uno de los aspectos más relevantes y característicos de esta figura, en los que tendremos ocasión de detenernos. Asimismo, habrá que profundizar en la gestión de urbanizaciones a través de este tipo de modelo, de antigua tradición en nuestro ordenamiento, pues se remonta a la Ley del Suelo de 1956. Para ello, acudiremos a la doctrina, no muy amplia, sobre esta materia, y a los pronunciamientos jurisprudenciales, más abundantes, que nos servirán para abordar los contornos de esta figura, y hacia donde nos conduce su evolución.

Centrándonos en la figura de las entidades urbanísticas de conservación, lo primero a señalar es que su objeto es el mantenimiento de los elementos demaniales de las urbanizaciones, subrogándose los particulares que la forman en una obligación que, en principio, correspondería al titular de esos bienes, esto es a la Administración actuante, normalmente los Ayuntamientos.

F. Romero Hernández (1987:68), las define en estos términos:

“Una entidad de conservación es un típico ente urbanístico colaborador, de naturaleza administrativa, que goza de personalidad jurídica plena desde el momento de su inscripción en el Registro correspondiente y que, integrada por los propietarios de los terrenos incluidos en un polígono o unidad de actuación, asume las facultades y deberes que le confiere el ordenamiento

jurídico y los Estatutos que debidamente aprobados lo desarrollan, con el objeto de conservar las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos pertenecientes a la indicada pieza territorial”.

Por su parte, S. González-Varas (2013: 47-48) las define como:

“..un tipo de entidades urbanísticas colaboradoras del artículo 24 RGU que se crean e integran por los propietarios de un determinado ámbito con el objeto de llevar a cabo la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos de dicho ámbito”¹

A partir de estas definiciones, avanzamos que, en esencia, las EUC son entidades colaboradoras de la Administración, constituidas por particulares, que tienen por objeto el mantenimiento de los elementos demaniales dentro de su ámbito, concurriendo en ellas la dualidad de lo público y lo privado.

El reflejo de lo público estará en todo aquello que la EUC decida, actuando por sustitución de la Administración para la conservación de unos bienes que por su naturaleza demanial pertenecen a la comunidad, mientras que lo privado tendrá su reflejo en el aspecto interno de la propia entidad, constituida por particulares que son los que van a tomar las decisiones, conforme a las reglas establecidas en sus estatutos.

Ahora bien, estos dos ámbitos, público y privado, no se encuentran en plano de igualdad en las EUC. Claramente, el interés general en la conservación de lo público somete al interés privado, y justifica la función de tutela de la Administración actuante sobre estas entidades, tal cual se refleja en que la aprobación de sus estatutos es a través de un acto administrativo, o que deban ser objeto de inscripción

¹ El artículo 24 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RGU), dispone: “ 1. Los interesados podrán participar en la gestión urbanística mediante la creación de Entidades urbanísticas colaboradoras. 2. Son Entidades urbanísticas colaboradoras: a) Las Juntas de Compensación. b) Las Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación. c) Las Entidades de conservación. 3. Las Entidades urbanísticas colaboradoras se regirán por sus Estatutos y por lo dispuesto en esta sección, sin perjuicio de la aplicación de los preceptos específicos contenidos en los capítulos II y III del título V de este Reglamento para las Juntas de Compensación y Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación y de las previsiones establecidas en el capítulo IV del título II para la conservación de las obras de urbanización.

en un Registro, también administrativo, o que, en caso de impago de las cuotas debidas, se acuda también al procedimiento administrativo de la vía de apremio.

Desde la previsión de esta figura en la Ley del Suelo de 1956, hasta su regulación actual en la dispersa normativa autonómica, no ha habido un tratamiento doctrinal completo sobre esta materia, ni se ha abordado hasta ahora cual cabe esperar que sea el futuro de las EUC: qué expectativas tiene la posibilidad de trasladar a los particulares la obligación de conservar y mantener una urbanización que corresponde asumir a la Administración, esto es, si debemos esperar que con el moderno urbanismo se mantengan este tipo de instrumentos, o, si por el contrario, el interés general, y el rechazo que, de entrada, puede generar en los propietarios afectados hacen prever su relevo por otro tipo de instrumentos.

Pero para llegar a eso, es necesario realizar antes un análisis de los diversos aspectos de la figura, entre los que están su regulación, su naturaleza, sus diferencias con las comunidades de propietarios, su obligatoriedad, su temporalidad, su régimen de contratación, o su sistema fiscal, lo que nos permitirá una completa aproximación a sus perfiles fundamentales, y a su configuración, tanto normativa como jurisprudencial. Sólo conociendo su realidad actual, podremos anticiparnos a lo que puede ser su futuro.

Al objeto de exponer de la forma más ordenada posible el contenido de este trabajo, comenzaremos por su regulación, básicamente dispersa en las diferentes normas autonómicas, para analizar posteriormente su configuración y naturaleza, y posteriormente la parte esencial de su actividad: sus funciones y objeto.

Una vez determinado el marco de funcionamiento, habrá que ponerlo en relación con la posición de los particulares, y, desde este punto de vista, veremos la obligatoriedad de integración en ella, y las diferentes opiniones respecto a su temporalidad.

Trataremos también el aspecto relativo a su régimen jurídico de contratación, cuestión que está especialmente de actualidad con recientes pronunciamientos de los Tribunales Administrativos de Contratación, e igualmente sus aspectos fiscales.

Después de relacionar a las EUC con otras figuras similares en el entorno del derecho europeo, realizaremos un análisis sobre casos concretos, centrados en la Comunidad Autónoma de Aragón, para ver el reflejo en ellos de todo el análisis previo, para terminar apuntando las líneas de evolución que cabe esperar.

Para comenzar el análisis de esta peculiar figura, en la que lo esencial es que constituye el instrumento para que los particulares asuman funciones propias de la Administración, partiremos del análisis de su regulación legal.

CAPÍTULO II. REGULACIÓN DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN

El análisis de las Entidades Urbanísticas de Conservación lo comenzamos aproximándonos a su régimen jurídico, analizando la normativa conforme a la cual es posible trasladar a los particulares la conservación y mantenimiento de las urbanizaciones. El punto de partida es la *Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (LS56)* en la que, sin citar expresamente a las EUC, se prevé que los planes de urbanizaciones de iniciativa particular incluirán previsiones, respecto a su conservación, abriendo la puerta a que sean los particulares los que asuman esta tarea. No será hasta el *Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978 (RGU)*, cuando nos encontremos con la primera referencia normativa a entidades de conservación, en su artículo 25, todavía en vigor con carácter supletorio, y en el que se recogen, como tendremos ocasión de ver, sus fundamentos más esenciales.

La asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, conforme al artículo 148.1.3ª, de la Constitución, ha resultado decisiva, desde el momento que cada una ha aprobado sus propias normas en esta materia, incluyendo la regulación de las EUC, lo que, sin perjuicio de que haya un sustrato básico que se reproduce en la normativa autonómica, supone una multiplicación de su régimen jurídico. Se ha considerado necesario hacer una breve síntesis de las normas reguladoras de las EUC en cada Comunidad Autónoma, para tener una visión completa, que permita la comparativa entre ellas.

II.1 NORMATIVA ESTATAL

El artículo 41 LS56 establecía, respecto a las urbanizaciones particulares, la posible transferencia a los propietarios de la obligación de conservación, al prever que se pudiera incorporar a los planes un documento que incluyera como sería su futura conservación, sin ningún tipo de limitación o imperativo. El literal de este artículo era el siguiente:

“1 Los Planes y proyectos redactados por particulares deberán contener los documentos que para cada clase indica el capítulo primero.

2 Cuando se refieran a urbanizaciones particulares se habrán de consignar, además, los siguientes datos:

- a) Memoria justificativa de la necesidad o conveniencia de la urbanización.*
- b) Nombre, apellidos y dirección de los propietarios afectados.*
- c) Modo de ejecución de las obras de urbanización y previsión sobre la futura conservación de las mismas.*
- d) Compromisos que se hubieren de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento, y entre aquél y los futuros propietarios de solares.*
- e) Garantías del exacto cumplimiento de dichos compromisos; y*
- f) Medios económicos de toda índole.”*

Conviene detenerse en el matiz de que este artículo distingue entre, los “*planes y proyectos redactados por particulares*”, que darán lugar a urbanizaciones de iniciativa particular, (apartado 1 del artículo 41 LS56) y las “*urbanizaciones particulares*” (apartado 2 del artículo 41 LS56).

En principio, son conceptos distintos: si hay una urbanización particular, entendida como comprensiva sólo de propiedades privadas, será resultado de una iniciativa privada, pero ésta iniciativa puede, y, de hecho debe, dar lugar a urbanizaciones que, en contraposición, podemos llamar “*públicas*”, en el sentido de que comprenden elementos de titularidad pública.

La cuestión es que, desde la LS56 está prevista la cesión obligatoria a los Ayuntamientos de los sistemas generales: viarios, zonas verdes, y demás equipamientos públicos, como compensación por los beneficios derivados de la urbanización. Por ello, la situación de una urbanización privada, en la que la Administración no obtenga ningún terreno o dotación pública, será un supuesto excepcional.²

² La Sentencia del TSJ Castilla y León 3815/2012, de 29 de junio, en el análisis de una urbanización particular, señala que: “... ya, desde la Ley del Suelo de 1956, al amparo de la cual se aprobó el Plan Parcial ..., se contempla la cesión por parte de los propietarios, en justa compensación por los beneficios que la ejecución de la urbanización les va a reportar, de los terrenos ocupados por los viales y parques y jardines, libres de gravámenes y que esta cesión, obviamente, se ha de efectuar al Ayuntamiento, no como sostiene

Entendemos la previsión del artículo 41 LS56 en el sentido de que, en aquellas urbanizaciones en las que hubiera elementos públicos a conservar, serían los Ayuntamientos a los que pertenecieran quienes se harán cargo de su conservación y mantenimiento, en ejercicio de sus propias competencias, sin que fuera necesaria ninguna previsión en el planeamiento en este sentido. Cuando se tratase de urbanizaciones particulares, en las que faltase ese elemento público, los promotores tendrían que definir previamente como se va a conservar la urbanización, pues la Administración carecería de competencias para mantener elementos que le son ajenos.

La obtención por la Administración de bienes y dotaciones públicas a partir de la urbanización, se consolidó en nuestro Derecho, y así, la *Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS75)*, recoge en su Exposición de Motivos:

“La nueva regulación extiende la obligación de ceder suelo gratuitamente a favor de la Administración competente, con carácter general, en condiciones que sólo puede moderar el Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, para las infraestructuras y el equipo urbano”

De este modo, el artículo 83 de la LS75, disponía el siguiente efecto de la reparcelación:

“Cesión de derecho al Municipio en que se actúe en pleno dominio y libre de cargas de todos los terrenos de cesión obligatoria, para su incorporación al Patrimonio del Suelo o su afectación conforme a los usos previstos en el Plan”

Posteriormente, el texto refundido de la *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, (TRLS76)*, estableció, en su artículo 83, entre las obligaciones de los propietarios de suelo urbano:

“Ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente.”

la recurrente, a los propietarios ya que en tal caso no se cumpliría la finalidad que se persigue con la cesión de compensar los beneficios obtenidos.”

Si la regla general era que, en todas las urbanizaciones, al menos los viales, parques y jardines eran de cesión obligatoria a los Ayuntamientos, no habría en realidad ninguna urbanización privada, exclusivamente de particulares, pues al menos esos elementos dotacionales de cesión obligatoria a la Administración, serán públicos.

A pesar de ello, los Ayuntamientos fueron extendiendo la práctica de trasladar a los propietarios la obligación de conservar los elementos públicos, como si efectivamente fueran urbanizaciones privadas, y los elementos a conservar, privados. Se rompe de este modo el equilibrio entre titularidad pública-conservación pública; y titularidad privada-conservación privada, para surgir una nueva forma: titularidad pública-conservación privada, que constituye el germen de las entidades urbanísticas de conservación.

Señala I. Pemán Gavín (2008: 317):

“...los Ayuntamientos por la falta de recursos, por la mayor comodidad, o por el propio carácter aislado de estas urbanizaciones vinieron con frecuencia imponiendo la conservación indefinida de los espacios destinados a parques y viarios públicos”

Con ello nació una nueva modalidad de urbanizaciones que permitía desvincular titularidad del dominio y deber de conservación, de manera que la titularidad de los espacios dotacionales era necesariamente municipal y su conservación constituía un deber específico de los residentes.”

De este modo, los particulares fueron asumiendo las mismas competencias que tendrían si esas urbanizaciones fueran efectivamente privadas, aun cuando, en sentido estricto no lo eran, pues, por mandato legal, tenían en su ámbito unas zonas públicas de titularidad municipal, que los Ayuntamientos no mantenían, por razones fundamentalmente económicas de falta de recursos, como tendremos ocasión de ver.

El artículo 41 LS56, no fue modificado en 1975, y se sustituyó por el artículo 53 del TRLS76, con la misma redacción, salvo en su apartado 2 que, como hemos visto se refería a *“urbanizaciones particulares”*, precisa, en el nuevo texto, que se refiere a *“urbanizaciones de iniciativa particular”*. En este artículo 53 TRLS76 se recogen dos supuestos diferenciados: en su apartado 1, el supuesto de los planes redactados por particulares, y en su apartado 2, el supuesto de los planes que, además de ser redactados por particulares, se refieren a urbanizaciones, no ya particulares, si no

de iniciativa particular, de modo que estos últimos constituyen una especie o modalidad del primero³.

La iniciativa particular se admite, en general, para la ejecución del planeamiento, incluso, conforme al artículo 4.2 TRLS76, la gestión pública debe suscitar *“en la medida más amplia posible, la iniciativa privada y la sustituirá, cuando ésta no alcanzare a cumplir los objetivos necesarios, con las compensaciones que esta Ley establece”*⁴

En este sentido, las urbanizaciones de iniciativa particular serían aquellas en las que son los particulares los que asumen la ejecución del planeamiento, como ocurre en el sistema de compensación, pero siempre contando con el consentimiento de la Administración, e incluso su promoción *“en la medida más amplia posible”*, como apunta el citado artículo 4.2 TRLS76.⁵

Pero, porque se trate de una urbanización de iniciativa particular, el planeamiento no pierde su condición de público, puesto que, como señala G. Fernández Farreres (1987:7), *“no existen esos planes privados como tales, dado que todos los planes, absolutamente todos, son públicos”*

La consecuencia inmediata de esto es que, con independencia de que el desarrollo urbanístico sea de iniciativa particular, mantendrán plena vigencia los postulados de la normativa urbanística respecto a la obligatoriedad de cesión a la Administración, tanto de los terrenos necesarios para las dotaciones públicas, que luego podrán

³ Artículo 53 TRLS76: *“Uno. Los Planes y proyectos redactados por particulares deberán contener los documentos que para cada clase indica el capítulo primero. Dos. Cuando se refieran a urbanizaciones de iniciativa particular, se habrán de consignar además los siguientes datos: a) Memoria justificativa de la necesidad o conveniencia de la urbanización. b) Nombre, apellidos y dirección de los propietarios afectados. c) Modo de ejecución de las obras de urbanización y previsión sobre la futura conservación de las mismas. d) Compromisos que se hubieren de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento, y entre aquél y los futuros propietarios de solares. e) Garantías del exacto cumplimiento de dichos compromisos; y f) Medios económicos de toda índole*

⁴ G.FERNANDEZ FARRERES (1987:6) afirma que: *“los planes de iniciativa privada relativos a “urbanizaciones particulares” no tienen ni presentan, en principio, atendiendo a su propia naturaleza jurídica, diferencia alguna respecto de los de iniciativa pública”*

⁵ En función de a quién se le atribuye el protagonismo en la ejecución del planeamiento, existen tres sistemas: el de compensación (actuación privada sobre suelo privado); el de cooperación (actuación mixta en el que la Administración realiza las obras sobre suelo privado) y el de expropiación (actuación pública sobre suelo público). Ver García de Enterría y Parejo Alfonso (1981:52).

llegar a conservarse a través de una EUC, como de los terrenos que representen el 10 % del aprovechamiento medio.⁶

El artículo 46 del *Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RPU)*, desarrolló los términos del artículo 53 del TRLS76, precisando el contenido de los acuerdos entre el urbanizador y el Ayuntamiento que debían incorporarse al Plan.

En las urbanizaciones de iniciativa privada, estos acuerdos incluirían, entre otras cuestiones, los compromisos para su conservación, la cual podría recaer, en los Ayuntamientos, en los futuros propietarios o en los promotores, requiriéndose la aportación de garantías y acreditación de la solvencia económica.

De este modo, se plasma en la normativa la posibilidad, antes mencionada, de que la conservación de las urbanizaciones de iniciativa particular pudiera trasladarse a los propietarios, aun cuando hubiera elementos públicos dentro de su ámbito⁷.

Así este artículo 46 RPU dispone⁸:

6 Las urbanizaciones de iniciativa privada a las que se refiere la Ley del Suelo, deben distinguirse de los complejos inmobiliarios privados, figura introducida en la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, por la Ley 8/1999, de 6 de abril, de modo que el artículo 24.1 LPH queda redactado en estos términos: *“El régimen especial de propiedad establecido en el artículo 396 del Código Civil será aplicable aquellos complejos inmobiliarios privados que reúnan los siguientes requisitos: a) Estar integrados por dos o más edificaciones o parcelas independientes entre sí cuyo destino principal sea la vivienda o locales. b) Participar los titulares de estos inmuebles, o de las viviendas o locales en que se encuentren divididos horizontalmente, con carácter inherente a dicho derecho, en una copropiedad indivisible sobre otros elementos inmobiliarios, viales, instalaciones o servicios.”*

⁷ Conviene precisar que este artículo 46 RPU sólo se considera de aplicación a los planes de las urbanizaciones de iniciativa particular, como un tipo específico de urbanizaciones, tal y como entiende el TS en Sentencia 2643/2001, de 30 de marzo, que analiza en casación la Sentencia del TSJ Aragón de 12 de febrero de 1996 sobre el Plan Especial del Área de Intervención U-51-2 de Zaragoza (FD Cuarto): *“La doctrina de la sentencia recurrida es correcta al diferenciar (como ya hicieron las sentencias de 30 de enero de 1987, 19 de febrero de 1992 o la de 29 de marzo de 1994) dentro del género de planes redactados por particulares el supuesto específico de planes redactados por particulares que, además, se refieren a urbanizaciones de iniciativa particular o, como decía la Ley de 1956 con una redacción prácticamente idéntica a la vigente (artículo 41.2), de urbanizaciones privadas. Las exigencias del artículo 53.2 a) del TRLS de 1976 y del artículo 46 del Reglamento de Planeamiento que lo desarrolla y, en concreto, la de establecimiento de garantías del exacto compromiso de los compromisos que se contraigan por importe del 6% a que ascienda el coste calculado por el propio Plan de la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización se refieren únicamente a estos últimos. También lo son, por ejemplo, las previsiones de los artículos 55.3, 62.2, 181.1 del TRLS de 1976. No se trata en el presente caso de una urbanización de iniciativa particular, aunque el Plan haya sido redactado por iniciativa privada por lo que la exigencia del aval del 6% no es conforme a Derecho y el motivo formulado debe decaer”*

⁸ Las Sentencias del TSJ Aragón 487 y 488/2005 de 1 de marzo, ambas en su FD Cuarto consideran, en relación con el artículo 46 RPU: *“Este precepto revela la importancia que tiene para un desarrollo armónico*

“Los Planes Parciales que se refieran a urbanizaciones de iniciativa particular deberán contener, además de las determinaciones establecidas en el artículo anterior, las siguientes:

a) Modo de ejecución de las obras de urbanización, señalando el sistema de actuación.

b) Compromisos que se hubieren de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento, y entre aquél y los futuros propietarios, en orden a:

1.º Plazos de ejecución de las obras de urbanización e implantación de los servicios, en su caso.

2.º Construcción, en su caso, de edificios destinados a dotaciones comunitarias de la urbanización, no incluidas entre las obligaciones generales impuestas por la Ley.

3.º Conservación de la urbanización, expresando si correrá a cargo del Ayuntamiento, de los futuros propietarios de parcelas o de los promotores, con indicación en estos dos últimos supuestos del período de tiempo al que se extenderá la obligación de conservación.

c) Garantías del exacto cumplimiento de dichos compromisos por importe del 6 por 100 del coste que resulta para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio Plan Parcial. Las garantías podrán prestarse en metálico, en valores públicos o mediante aval bancario.

del Plan Parcial el garantizar las obras descritas (de urbanización, de edificaciones destinadas a dotaciones comunitarias así como la conservación de la urbanización). Su finalidad fundamental es la justificación de la necesidad de la urbanización, artículo 105.2 TRLS de 1992, pues de ella depende la viabilidad misma del Plan. En efecto en el artículo 46 del Reglamento de Planeamiento destacan requisitos que podemos clasificar en dos grupos: A). Modos y plazo de ejecución de la urbanización, con previsión de la futura conservación y compromisos entre el urbanizador y el Ayuntamiento y entre aquél y los futuros propietarios. B). Garantías del exacto cumplimiento de dichos compromisos. Hay que entender, pues, que ambos grupos de requisitos son diferentes, ya que mientras el primero se integra por obligaciones principales, el segundo lo constituye una obligación accesoria que responde a la finalidad de garantizar el cumplimiento de aquéllas, y por tanto se trata de una condición de eficacia y no de validez.”

d) Medios económicos de toda índole con que cuente el promotor o promotores de la urbanización, indicando los recursos propios y las fuentes de financiación.”

Por su parte, el artículo 64 del RPU señala:

“Además de los documentos a los que se refieren los artículos 57 a 63 de este Reglamento, los Planes Parciales que tengan por objeto urbanizaciones de iniciativa particular deberán contener un anexo a la Memoria del Plan, con los siguientes datos:

- a) Justificación de la necesidad o conveniencia de la urbanización.*
- b) Relación de propietarios afectados, con su nombre, apellidos y dirección.*
- c) Determinaciones expresadas en el artículo 46 de este Reglamento*

En realidad, el artículo 181.1 del TRLS 76, ya recogía la previsión de que los propietarios de urbanizaciones de iniciativa particular, tenían la obligación de conservarlas, al disponer:

“Los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos”

Tal y como apuntan García de Enterría y Parejo Alfonso (1981:281), sólo la referencia a las urbanizaciones de iniciativa privada resulta problemática en este artículo, encontrando estos autores que queda justificada su mención por una razón obvia:

“...en las urbanizaciones de este carácter existe siempre un cierto tiempo (no necesariamente breve) entre la terminación de las obras de construcción y la cesión de las instalaciones y equipamiento colectivo al Ayuntamiento; más aún, esta cesión no tiene por qué implicar siempre el traslado a la Corporación Local de la carga de la conservación y mantenimiento de dichos elementos comunitarios. En ambos casos, el mantenimiento de las obras de urbanización forma parte del deber urbanístico de conservación propio del propietario. En el primero, por la obvia razón de que el promotor de la

urbanización o, en su caso, los adquirentes de parcelas o solares tienen aún la titularidad dominical de aquellas obras y el suelo en que se ubican. Y, en el segundo, porque a pesar de la pérdida de la titularidad (que pasa a pertenecer al Ayuntamiento) el deber de conservación viene impuesto por las determinaciones del Plan ordenador de la urbanización.”

Esto es, cuando la ejecución del planeamiento la asuman los particulares a través del sistema de compensación, que supone actuación privada sobre suelo privado, es obvio que el deber de conservación seguirá siendo de esos particulares, que son sus propietarios, hasta tanto se produzca la entrega de la urbanización a la Administración actuante, y así resulta del artículo 181.TRLS76.

Otra cosa es que, después de que la Administración haya recibido la urbanización, se prolongue ese deber de conservación por parte de los propietarios, cuestión que quedará al margen de la obligación del artículo 181 TRLS76, y fundamentada en las determinaciones del Plan ordenador de la urbanización.

Estos Planes, de acuerdo con los artículos 46 y 64 RPU deben contener las previsiones respecto a la conservación de las urbanizaciones de iniciativa particular, a partir del momento en que hayan sido recepcionadas por los Ayuntamientos.

Aunque no sean citadas de forma expresa, es en estas previsiones legales y reglamentarias, donde se encuentra el origen de las EUC, al contemplar la posibilidad de que sean los particulares quienes tengan que asumir la conservación y mantenimiento de las urbanizaciones de iniciativa particular.

El Tribunal Supremo en el FD Sexto de la Sentencia 1008/2006, de 18 de enero, señala, respecto a las EUC ⁹:

“.....institución urbanística que lleva funcionando pacíficamente cerca de medio siglo sin haber sido cuestionada su legalidad en las diversas ocasiones en que tanto la doctrina como la jurisprudencia han tenido ocasión de pronunciarse sobre ella. En este sentido, y para rebatir la insuficiencia de cobertura legal de las entidades urbanísticas de colaboración, será suficiente con señalar que tanto el artículo 41 de la primera Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 ... como el artículo 53 -de idéntico contenido- del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 , establecen que los planes y

⁹ En el mismo sentido, las SSTS de 7 de noviembre y 21 de diciembre de 2006

proyectos, como es el caso, que se refieran a urbanizaciones de iniciativa particular habrán de consignar, en lo que ahora interesa, "el modo de ejecución de las obras de urbanización y previsión sobre la futura conservación de las mismas - apartado 2.c)". Surgen así las Entidades Urbanísticas de Colaboración como típica manifestación de colaboración de los particulares en la gestión urbanística y cuya constitución, en el concreto extremo que ahora nos afecta, trasciende la propia voluntad de los particulares"

El Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RGU), es la primera norma que se refiere expresamente a Entidades de Conservación y, partiendo de la consideración de que debe ser en las normas de planeamiento donde se prevea la forma de conservación de las nuevas urbanizaciones, su artículo 25.3, establece:

"Será obligatoria la constitución de una Entidad de conservación siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación en virtud de las determinaciones del Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales. En tales supuestos, la pertenencia a la Entidad de conservación será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial."

Este artículo resulta clave en la regulación de las EUC, y lo primero que destacamos en él es que no establece una vinculación directa entre estas entidades y las urbanizaciones de iniciativa privada, como resulta del artículo 53 TRLS76 y del artículo 46 RPU, antes transcritos. No obstante, puede interpretarse que implícitamente sí que existe esa vinculación, pues la conservación de la urbanización por particulares sólo estaba prevista en el Texto Refundido y en el Reglamento en el caso de ese tipo de urbanizaciones, y, en cualquier caso, debemos descartar la posibilidad de conservación a través de una EUC cuando se haya llevado a cabo la ejecución del planeamiento a través del sistema de expropiación.

A su vez, debemos destacar que, si, conforme al TRLS76, y el RPU, la forma de conservación de las urbanizaciones de iniciativa particular, era la que propusieran sus promotores, y podían asumirla ellos, o no, como resulta del artículo 46. b) 3º

RPU, en el artículo 25.3 RGU, se introduce un elemento, característico de estas entidades: su carácter obligatorio *“siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación en virtud de las determinaciones del Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales”*. De aquí se deduce que la Administración podría, al aprobar las normas de planeamiento, imponer a los propietarios su integración en una entidad de conservación.

A partir del literal del artículo 53 TRLS76, los Planes y proyectos redactados por particulares, cuando se refieran a urbanizaciones de iniciativa particular, deberán incluir el modo de ejecución de las obras de urbanización, y previsión sobre la futura conservación de las mismas. Se parte de la voluntariedad de los particulares en esa iniciativa, que conlleva la obligación de prever su conservación, en la forma que estimen conveniente, siempre previa constitución de garantía económica y acreditación de suficiencia de medios, en los términos del artículo 46 RPU.

En este punto, el artículo 25.3 RGU avanza un paso más, y establece expresamente el matiz de la obligatoriedad para los propietarios de constituirse en entidad de conservación, condición sobre la que deberemos volver con más detenimiento en este trabajo.

Siguiendo con la regulación en el RGU, su artículo 67 establece:

“La conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos serán de cargo de la Administración actuante, una vez que se haya efectuado la cesión de aquellas”

Si bien, el artículo 68 introduce una excepción clave a los efectos de este trabajo:

“1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, quedarán sujetos los propietarios de los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación a dicha obligación, cuando así se imponga por el Plan de Ordenación o por las bases de un programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales.

2. En el supuesto del número anterior, los propietarios habrán de integrarse en una Entidad de conservación.”

Por su parte, el artículo 24.2 RGU incluye expresamente, entre las entidades urbanísticas colaboradoras, a las entidades de conservación:

“Son Entidades urbanísticas colaboradoras:

a) Las Juntas de Compensación.

b) Las Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación.

c) Las Entidades de conservación.”

Se pasa de prever que los propietarios podrán pactar con los Ayuntamientos la forma de conservación de las urbanizaciones futuras, e incorporar ese acuerdo al plan, conforme al artículo 46 RPU, a prever una entidad organizada y obligatoria dentro del tipo de las entidades urbanísticas colaboradoras, dotada de personalidad jurídica y sometida a unas reglas de organización y funcionamiento, establecidas en los artículos 24 a 30 RGU, genéricamente para todas las entidades colaboradoras, y concretamente, para las entidades de conservación, en los artículos 68 a 70 de la misma norma.

L.E. Flores Dominguez (2021: 81), advierte que de la regulación contenida en los artículos 24 a 30 RGU resulta una posición reforzada de la Administración en su función de control de las entidades urbanísticas colaboradoras, al reducir la autonomía de la voluntad de los propietarios para configurarlas, o al establecer la necesidad de que exista un acuerdo de la Administración actuante para su constitución, modificación o disolución ¹⁰.

En cualquier caso, aunque incluidas en el mismo tipo de entidades urbanísticas colaboradoras, el régimen jurídico de las entidades de conservación y de las juntas de compensación no es idéntico, desde el momento en que la pertenencia a las EUC resulta una imposición, si así estuviera dispuesto en las normas de planeamiento. Por ello, es improcedente aplicar a las EUC los requisitos legales establecido para las juntas de compensación, respecto a su constitución, ya que, en el caso de las

¹⁰ *“Será obligatoria la constitución de una Entidad de conservación siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación ..”* (art. 25.3 RGU); *“La constitución de las Entidades urbanísticas colaboradoras, así como sus Estatutos, habrán de ser aprobados por la Administración urbanística actuante.”* (art. 27.1 RGU); *“La modificación de los estatutos requerirá aprobación de la Administración urbanística actuante.”* (art. 27.4 RGU); *“La disolución de las Entidades urbanísticas colaboradoras ... requerirá, en todo caso, acuerdo de la Administración urbanística actuante”* (art. 30.1 RGU)

EUC, los propietarios no pueden sustraerse a la pertenencia a tales entidades, mientras que las Juntas de Compensación requieren un determinado quorum para su constitución: el 60 % de los propietarios, según el artículo 158 RGU, y si no se alcanzara esa conformidad, la Administración no puede imponerla.

En este sentido, podemos ver el pronunciamiento del Tribunal Supremo en Sentencia 6203/1998, de 26 de octubre (FD Segundo): 5419/2007, de 11 de julio:

"La naturaleza y normativa de las Entidades de Conservación se infiere del artículo 24 del Reglamento de Gestión Urbanística, que menciona entre las Entidades Urbanísticas de Colaboradoras, en su apartado 2 c), a las Entidades de Conservación. Todas las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, y, por tanto, las Entidades Urbanísticas de Conservación, constituyen un medio de participación en la gestión urbanística de los interesados en el proceso urbanístico. La regulación de las Entidades Colaboradoras será, según el citado artículo 24.3, la que resulte de sus Estatutos, lo establecido en el artículo 24 al 30 del Reglamento de Gestión y, normas de los artículos 67 al 70 del mismo texto legal que resulten igualmente aplicables. Resulta patente, por lo más arriba expuesto, la improcedencia de considerar aplicables a las Entidades de Conservación los requisitos legales establecidos para las Juntas de Compensación (constitución y funcionamiento), y el quorum exigido por el artículo 158 del Reglamento de Gestión para las Juntas de Compensación ... , improcedencia que se deduce del orden normativo aplicable que para estas Entidades prescribe el artículo 24.3 del Reglamento de Gestión y que, como se ha dicho, son: Estatutos, artículo 24 al 30 del Reglamento de Gestión , que resultan aplicables, y, artículos 67 al 70 del mismo texto legal que se encuentren en idénticas circunstancias. Del tenor literal del precepto citado se deduce que los Capítulos II y III del Título V del Reglamento de Gestión sólo son aplicables a las Juntas de Compensación y Asociaciones administrativas de propietarios, y no a las Entidades de Conservación ... , las cuales, y por lo que el mismo precepto ordena, se regulan conforme a la normativa reseñada. Los principios que rigen su estructura y funcionamiento, al tratarse de Agrupaciones de Propietarios, más precisamente, 'asociaciones propter rem', tendentes a asegurar el mantenimiento y la conservación de la urbanización, son los de 'publicidad' del procedimiento y toma de acuerdos y 'sistema

democrático' en la adopción de decisiones. Además, y de la finalidad esencial de las Entidades de Conservación (mantenimiento de las obras de urbanización), se colige que los propietarios que se encuentren incluidos en el ámbito territorial de la Entidad de Conservación contemplada no pueden sustraerse a la pertenencia a dichas entidades, puesto que, en razón de la finalidad perseguida, esta viene predeterminada por la propiedad de terrenos en el ámbito territorial de la urbanización".

Esta doctrina se reproduce en SSTS de 15 de mayo y 20 de septiembre de 2005 y 11 de julio de 2007.

En cuanto a la aplicación actual de esos Reglamentos, una vez asumidas las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda por las Comunidades Autónomas, deben considerarse normativa estatal de aplicación supletoria, salvo que hayan sido desplazados por alguna norma autonómica, en cuyo caso habrá que estar a ella y considerar no aplicable el RPU y el RGU ¹¹.

Hecha la introducción histórica del origen de las EUC en nuestro ordenamiento jurídico, para analizar su régimen jurídico actual, tenemos necesariamente que acudir a la diversa normativa autonómica, en la que se regulan, una vez transferidas las competencias en materia de urbanismo a las Comunidades Autónomas.

II.2 NORMATIVA AUTONÓMICA

El desarrollo por las Comunidades Autónomas de las competencias que pueden asumir en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, conforme al artículo 148.1.3ª de la Constitución, ha determinado, en el ámbito de la regulación de las EUC del que nos ocupamos en este trabajo, una pluralidad de regulaciones y especialidades, en el que debemos detenernos.

¹¹ Tal es el caso de Aragón, donde en la exposición de motivos del *Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras*, se hace constar que la regulación estatal sobre entidades urbanísticas colaboradoras fue desplazada en este punto por el Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, en el que se dedicó al régimen de las "entidades urbanísticas colaboradoras" los artículos 8 a 16

La Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, vino a deslindar las competencias que tienen el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de establecimiento del régimen de la propiedad del suelo y de la ordenación urbanística, con el argumento de que el carácter supletorio debe derivar de la norma jurídica que contiene la regulación de una materia por parte del legislador, norma que en el caso del urbanismo ya no puede proceder del Estado al carecer de competencias en la materia.

Las Comunidades Autónomas han previsto en su normativa urbanística la posibilidad de que los particulares asuman los costes de mantenimiento de las urbanizaciones, tomando como punto de partida el RGU todavía vigente como normativa estatal de aplicación supletoria. Del mismo modo que se establece en el artículo 67 RGU, todas las Comunidades Autónomas reconocen que la conservación de las urbanizaciones es una competencia de la Administración actuante, y que solo, en determinados supuestos, se puede trasladar a los particulares, constituidos en una entidad urbanística colaboradora, denominada entidad urbanística de conservación¹².

A partir de aquí, cada Comunidad Autónoma establece a su criterio la regulación de las EUC, destacando los siguientes aspectos:

- 1) Empezando por su régimen jurídico, todas la encuadran dentro del concepto más amplio de entidad urbanística colaboradora, y la mayoría las regula en reglamentos de desarrollo de sus leyes urbanísticas y del suelo, si bien es Aragón la única que ha aprobado una norma específica: el *Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras*. En otros casos, como La Rioja o Cantabria, no existe una regulación propia de las EUC, y se estima suficiente la remisión a la normativa estatal.
- 2) En algunas Comunidades Autónomas se hace especial hincapié en la temporalidad de las EUC, como es el caso de Castilla y León, que prevé un plazo máximo de duración de diez años, o de Baleares, que prevé su extinción cuando este consolidada el 50 % de la urbanización, mientras que en otras la cuestión de la temporalidad queda más ambigua.

¹² En Cataluña y País Vasco se les denomina juntas de conservación

- 3) Además de los derechos y obligaciones establecidos para los propietarios encargados de la conservación de urbanizaciones en las leyes y reglamentos autonómicos, también es posible que se prevea su concreción a través de la firma de convenios con la Administración actuante, como ocurre en Asturias y Castilla y León.
- 4) Lo habitual es prever la obligatoriedad de constituir una EUC cuando así resulte de las normas de planeamiento, pero hay Comunidades Autónomas como Murcia y Baleares en las que se vincula su creación a los informes económicos que deben incorporarse en los expedientes de planeamiento. Se introducen en algunas Comunidades Autónomas parámetros económicos que afectan a la configuración de las EUC, por cuanto las normas de planeamiento tienen que incluir el coste de mantenimiento de los distintos tipos de obras de urbanización, como ocurre en Asturias, o incluir un informe preceptivo de sostenibilidad económica, tal y como se prevé en Baleares. El sentido de incluir estas consideraciones es evitar urbanizaciones económicamente inviables.
- 5) Algunas Comunidades Autónomas recogen la regla general de que el mantenimiento y conservación de las obras de urbanización compete a la Administración, y solo se admite la excepción de que corresponda a los particulares a través de las EUC *“en el caso de actuaciones urbanizadoras autónomas de uso turístico o residencial de baja densidad de carácter aislado o complejos industriales o terciarios de similar carácter”*, como vemos en Castilla-La Mancha y Extremadura.
- 6) En el caso de Asturias, a través de las denominadas *“Entidades de gestión voluntaria de zonas y polígonos industriales”*; y de Andalucía y Valencia, a través de las llamadas en ambas Comunidades Autónomas *“Entidades de gestión y modernización de las áreas industriales”*, advertimos el germen de una posible evolución de las tradicionales EUC hacia fórmulas más novedosas en las que los propietarios agrupados no solo se ocupen de la conservación y mantenimiento de sus urbanizaciones sino que incluyan entre sus objetivos el apoyo a la consolidación y competitividad de sus empresas,

la promoción de incentivos económicos, o la implantación de servicios mancomunados que puedan contribuir de manera eficiente a la mejora de la gestión de los servicios e infraestructuras de áreas industriales.

La forma de conocer el mapa general de las EUC en España debe partir del análisis de su regulación en cada Comunidad Autónoma:

- **Andalucía**

En esta Comunidad Autónoma se ha producido un importante cambio normativo, a partir de la aprobación de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*, que, por primera vez, desarrolla, en un único texto, las competencias que en materia territorial, urbanística y de ordenación del litoral tiene atribuidas esta Comunidad Autónoma, aportando, según consta en su preámbulo *“un planteamiento complementario y coordinado de ambas materias.... que rompe con el rigor formalista de la legislación actual para abordar los retos que tienen hoy las ciudades y el territorio, con el objetivo final de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.*

Hasta su entrada en vigor, era la *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía* la que desarrollaba en todos sus extremos, sus competencias urbanísticas, con el objetivo de establecer una legislación urbanística que, en comparación con el marco legislativo estatal que se aplicaba hasta su entrada en vigor, respondiera mejor a su realidad territorial, social, económica, natural y cultural; diera respuesta a las demandas sociales y mejorase los instrumentos de planificación y gestión urbanística existentes, manteniendo el principio de la función pública del urbanismo y estableciendo mecanismos para fomentar la iniciativa privada en el desarrollo de la actividad urbanística.¹³

En este marco, se regulaban las EUC en su artículo 153, estableciendo que: *“La conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, compete al municipio”*, pero admitiendo que esta función también se pueda atribuir *“a los propietarios agrupados en entidad urbanística”* en los siguientes supuestos:

¹³ Ver Apartado II *“Objetivos de la Ley”*, en su Exposición de Motivos

“a) Cuando haya sido asumida voluntariamente por cualquier procedimiento.

b) Cuando los solares estén comprendidos en unidades de ejecución o ámbitos delimitados a este solo efecto, si el planeamiento urbanístico así lo dispone“

En el apartado 4 de este artículo 153 se calificaba a las entidades urbanísticas de conservación como *“entidades de derecho público, de adscripción obligatoria y personalidad y capacidad jurídicas propias para el cumplimiento de sus fines, desde su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras. Están sujetas a la tutela del municipio y pueden solicitar y obtener de éste la aplicación de la vía de apremio para la exigencia de las cuotas de conservación que corresponda satisfacer a los propietarios“*.

En la nueva Ley 7/2021 se mantiene la previsión general de que el deber de conservación, una vez producida la recepción municipal de las obras, corresponde al Ayuntamiento¹⁴, si bien excepcionalmente se podrá atribuir a las personas propietarias de solares, agrupados legalmente en entidad urbanística de conservación y por el plazo establecido en su constitución. La excepción regirá en los mismos supuestos que hemos visto recogía el artículo 153 de la Ley 7/2002, con el matiz importante de que se fija que, cuando se vaya a constituir de forma voluntaria por los propietarios, se requerirá una mayoría de tres cuartas partes, de modo que puede no haber unanimidad, y la voluntad de unos propietarios puede imponerse a la del resto.

Asimismo, se añade un tercer supuesto, *“Cuando el instrumento de ordenación urbanística lo prevea por razones de sostenibilidad económica.”*¹⁵. La nueva Ley reconoce, de forma expresa, cosa que hasta ahora no hacía la normativa urbanística andaluza, que una de las razones que pueden justificar la creación de una EUC es

¹⁴ Artículo 98.2 Ley 7/2021: *“El deber de conservación, una vez producida la recepción municipal de las obras, corresponde al Ayuntamiento e incluye el mantenimiento del espacio público urbano y las infraestructuras y servicios técnicos correspondientes.”*

¹⁵ Artículo 98.4 Ley 7/2021: *“Excepcionalmente, la conservación de las obras de urbanización corresponderá a las personas propietarias de solares, agrupados legalmente en entidad urbanística de conservación y por el plazo establecido en su constitución, en los mismos términos dispuestos en los apartados anteriores, con independencia de que las obras sean o no de primera ejecución, en los siguientes supuestos: a) Cuando haya sido asumida voluntaria y motivadamente por tres cuartas partes de las personas propietarias. b) Cuando los solares estén comprendidos en ámbitos de actuación o unidades de ejecución delimitadas justificadamente a este solo efecto. c) Cuando el instrumento de ordenación urbanística lo prevea por razones de sostenibilidad económica.”*

la económica, lo que lleva implícito reconocer que, en determinados supuestos, los Ayuntamientos, o las Administraciones actuantes en general, carecen de medios suficientes para asumir los gastos de conservación y mantenimiento de urbanizaciones, y ello motiva su traslado a los propietarios.

En cuanto a su régimen jurídico, se mantiene la previsión de que las EUC son entidades de derecho público, dotadas de personalidad jurídica propia, pero se suprime la referencia a que la alcancen a partir de su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras¹⁶. No obstante, el Registro no desaparece, pero se hace municipal, conforme a la disposición adicional octava de la Ley 7/2021, que dispone:

“Los Ayuntamientos deberán crear un Registro de Entidades Colaboradoras. La Comunidad Autónoma deberá poner a su disposición la información de que disponga sobre estas entidades.”

Con la nueva regulación andaluza surge la duda del momento en que las entidades de conservación adquirirán personalidad jurídica, pues se suprime la referencia a que se determine por la inscripción en el Registro. Parece lo más oportuno considerar que la adquirirán a partir del otorgamiento del documento público en el que se constituya, pero, en cualquier caso, en este punto, la nueva regulación genera más inseguridad jurídica que la normativa anterior.

Por último, uno de los aspectos más novedosos de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, lo encontramos en su Disposición adicional primera, al prever:

“En las áreas industriales del suelo urbano se podrán constituir entidades de gestión y modernización para contribuir a la conservación, mantenimiento, ampliación y mejora de las infraestructuras, dotaciones y servicios en dichas áreas. El régimen jurídico de estas entidades será desarrollado por la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de los deberes que corresponden a las entidades locales en la prestación de los servicios y en la conservación de la urbanización de estas áreas.”

¹⁶ Artículo 98.5 Ley 7/2021: *Las entidades urbanísticas de conservación son entes de Derecho Público y personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines urbanísticos. Asimismo, tienen la consideración de entidad urbanística colaboradora y están sujetas a la tutela del Ayuntamiento, pudiendo solicitar y obtener de este la aplicación del procedimiento de apremio para la exigencia de las cuotas de conservación que corresponda satisfacer a las personas propietarias.”*

Andalucía sigue en este punto a otras Comunidades Autónomas, como Asturias y Valencia, en las que, de forma complementaria a las tradicionales entidades urbanísticas de conservación, se introducen, para zonas industriales, unas nuevas entidades, cuyas funciones no se limitan a la conservación de esas áreas, sino que, además, asumen otras funciones relacionadas con su mejora e impulso, con una orientación más de promoción económica para favorecer la implantación de empresas y los recursos que se ponen a su disposición. Sobre estas emergentes figuras volveremos a tratar en este trabajo.

- **Aragón**

La primera norma que se dictó en Aragón en ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo fue la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, que trata de *“cohonestar tradición y modernidad, la cultura jurídico-urbanística heredada y los nuevos avances técnicos en la materia”*, incidiendo en la concepción del urbanismo *“como una función pública, consistente fundamentalmente en planificar el uso constructivo del territorio, ejecutar las obras públicas de urbanización o rehabilitación, intervenir en el mercado del suelo y garantizar la correcta realización y conservación de las construcciones”*¹⁷

La participación de los particulares en la gestión urbanística, se previó en su artículo 8 a través de entidades urbanísticas colaboradoras, dotadas de personalidad jurídica propia y, cuando así resulte conveniente, naturaleza administrativa. Su creación y pertenencia serían obligatorias en los supuestos que se determinasen por esa Ley y por sus normas de desarrollo.

A falta de mayor regulación, las entidades urbanísticas colaboradoras, seguían rigiéndose por el RGU, hasta que la Comunidad Autónoma aprobó el *Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios.*

En su artículo 9 se incluyen las entidades de conservación como uno de los tipos de entidades urbanísticas colaboradoras, como también lo son las Juntas de

¹⁷ Ver apartado II de su Preámbulo

Compensación; las Comisiones Gestoras en el sistema de ejecución forzosa, y las Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación.

En el artículo 10 se desarrolla la regulación de las EUC, estableciendo que podrán constituirse por transformación de alguna entidad preexistente, o específicamente para el fin de la conservación, incidiendo su apartado 3 en la obligatoriedad de constitución y pertenencia, al disponer:

“3. Será obligatoria la constitución de una Entidad de conservación siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización, aun cuando sean de titularidad pública, recaiga sobre los propietarios en virtud de las determinaciones del planeamiento de desarrollo de iniciativa privada, de un convenio urbanístico o de disposiciones legales. En tales supuestos, la pertenencia a la Entidad de conservación será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial.

Los artículos 9 y 10 del Decreto 52/2002 fueron derogados por la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (L.U.A.) (Disposición Derogatoria Primera i)). En el artículo 37 se vuelve a referir a las entidades urbanísticas colaboradoras, en términos similares a los del artículo 8 de la Ley 5/1999, si bien, advertimos que amplía los supuestos en los que la creación y pertenencia será obligatoria, no solo a cuando lo establezca la Ley urbanística y sus disposiciones de desarrollo sino también cuando lo prevean *“los planes y proyectos de interés general de Aragón, el plan general o el planeamiento de desarrollo de iniciativa pública o particular.”*

La previsión de que los proyectos de interés general de Aragón (PIGA) puedan incluir la creación de entidades urbanísticas colaboradoras, tiene trascendencia en lo referente a las EUC, porque supone admitirlas en supuestos en los que la Administración actuante no es el municipio, sino la Comunidad Autónoma, de modo que la función de conservación no se ejercería sobre bienes demaniales de los Ayuntamientos, sino sobre bienes demaniales autonómicos. Esto, a su vez, plantea una previa cuestión de fondo: si es correcta esa atribución o si las dotaciones y sistemas generales deben ser en todo caso municipales.

El artículo 130 de la Ley 3/2009, luego artículo 123 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA) al regular la recepción y conservación de las obras de urbanización, señala al municipio como beneficiario al disponer: *“La*

recepción de las obras de urbanización corresponde al municipio, de oficio o a instancia del urbanizador o del responsable de su conservación y entrega”, e incluso será el destinatario último en el caso de los PIGA:

“3. Sin perjuicio de su entrega final al municipio conforme a lo establecido en esta Ley, las obras de urbanización resultantes de la ejecución de planes y proyectos de interés general de Aragón serán recibidas por la Administración autonómica, el consorcio o el municipio, en los términos acordados en el convenio incluido, en su caso, en el plan o proyecto de interés general de Aragón.”

Según esto, la Comunidad Autónoma no sería la receptora definitiva de la urbanización, sino que, en el caso de que reciba la urbanización de un PIGA será una fase transitoria o temporal hasta tanto se produzca la *“entrega final al municipio”*.¹⁸

Por lo demás, el apartado 4 de este artículo 123 TRLUA regula escasamente las EUC, al disponer:

“4. Las entidades urbanísticas de conservación tienen naturaleza administrativa, están sujetas a la tutela del municipio y pueden solicitar de éste la aplicación de la vía de apremio para la exigencia de las cuotas de conservación.”

No obstante el literal de este artículo, la tutela municipal de las EUC se encuentra en la práctica excepcionada en el caso de los PIGA en los que, por su interés supramunicipal, la Administración actuante es la Comunidad Autónoma. De hecho, en el apartado 6 de este mismo artículo, introducido en la modificación de la Ley de Urbanismo por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, la referencia a la entidad que recibirá las obras de urbanización es más amplia, al referirse a *“Administración”*, lo que incluye la autonómica y la local:

¹⁸ En la práctica, no se ha materializado esa entrega final de las obras de urbanización a los municipios en los que se han desarrollado PIGA, que siguen siendo de titularidad autonómica, como ocurre en el caso de las Plataformas Logísticas de Zaragoza, Huesca, y Fraga, o en el Parque de Reciclado “López Soriano”, en los que las funciones de Administración actuante siguen siendo ejercidas por la Administración de la Comunidad Autónoma. Sobre el caso de las EUC constituidas en los PIGA de Aragón volveremos en otro apartado de este trabajo.

“6. Las obras de urbanización de unidades funcionales, una vez correctamente finalizadas de conformidad con los proyectos de urbanización aprobados y puestas a disposición de la Administración, se entenderán recibidas cuando hayan transcurrido tres meses desde la presentación de la correspondiente acta de comprobación de las obras y la documentación necesaria para su conservación a la Administración sin que ésta se haya pronunciado al respecto.”

Poniendo en relación los apartados 4 y 6 del artículo 123 TRLUA, parece claro que la limitación establecida en el primero, en el sentido de que la tutela de las EUC será siempre municipal se trata en realidad de un error, y debería referirse genéricamente a una tutela administrativa, ya del municipio, ya de la Comunidad Autónoma, pues tanto uno como otra, tratándose de PIGA, están habilitados para recibir las obras de urbanización.

En materia de EUC en Aragón destaca la aprobación del *Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras*, motivada, según se recoge en su Exposición de Motivos porque hasta entonces existía una *“regulación de las entidades urbanísticas colaboradoras que puede calificarse como breve, fragmentaria e incompleta, además de tratarse de una normativa cuya adecuación, en todos sus extremos, a la normativa de rango legal, tanto estatal como de la Comunidad Autónoma de Aragón, debería examinarse detalladamente.”*

En el Capítulo I del Decreto se establecen las disposiciones generales, comunes a todas las entidades urbanísticas colaboradoras, pudiendo destacarse lo siguiente:

- Integran a propietarios de fincas comprendidas en la unidad de ejecución, así como a titulares de aprovechamientos urbanísticos que deban materializarse en la misma unidad de ejecución (*artículo 4.1*)
- Cuando ejerzan potestades administrativas, tendrán carácter administrativo y dependerán de la Administración urbanística actuante (*artículo 5.4*)
- Su constitución se hará en escritura pública, que se inscribirá, a efectos de publicidad, en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras. (*artículo 6.1 y 7.4*)
- La transmisión de la titularidad de una finca o derecho de aprovechamiento que determine la pertenencia a cualquiera de las entidades urbanísticas

colaboradoras llevará consigo la subrogación en los derechos y obligaciones del transmitente. (*artículo 9.1*)

- Las resoluciones y acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las entidades urbanísticas colaboradoras sujetos a derecho administrativo, podrán impugnarse en alzada ante la Administración urbanística actuante. (*artículo 11.1*)

Las Entidades de Conservación están reguladas en el Capítulo V del Decreto (artículos 48 a 57), configurándose con arreglo a lo siguiente:

- 1) Siguiendo el modelo del RGU, la participación de los propietarios en la EUC, puede imponerse, resultando una obligación *“cuando así se imponga por el planeamiento urbanístico, por el plan o proyecto de interés general de Aragón, por las bases de un programa, las bases de una junta de compensación, o resulte expresamente de disposiciones legales.”* (artículo 49.1)
- 2) Respecto a sus funciones, de acuerdo con su artículo 50, además de las propias de conservación y mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, incluirán las de:
 - a) Velar por la prestación de los servicios que tengan encomendados.
 - b) Establecer reglas de acceso, pudiendo, en el caso de urbanizaciones abiertas al uso público, establecer medidas que restrinjan el acceso en la franja horaria de menor afluencia, previa autorización municipal.
 - c) Cualesquiera otras que se acuerden acometer siempre que se encuadren dentro de los fines legales y sean adoptados por el órgano competente de la entidad.
- 3) Podrán constituirse por transformación de una entidad urbanística preexistente o mediante su creación específica para el cumplimiento del deber de conservación (artículo 52)
- 4) La aprobación de la constitución de la entidad corresponde a la Administración actuante, previo trámite de información pública (artículo 53.3)
- 5) Prevé la posibilidad de que la Administración actuante sea distinta de la propietaria de suelo (artículo 55.3), en un supuesto que se entiende referido a las urbanizaciones derivadas de PIGA en las que la Administración actuante será la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que el destinatario

de la urbanización sea el Ayuntamiento, en los términos previstos en el antes citado artículo 123 del TRLUA.

- 6) En cuanto a su duración, si bien de acuerdo con el artículo 49.2 del Decreto son temporales, puesto que debe fijarse *“en todo caso”*, la duración de la obligación de mantenimiento para los particulares, no se establece en la norma un plazo máximo. En este sentido, el artículo 57, resulta especialmente ambiguo al prever que su duración vendrá determinada *“por el plazo de la obligación de conservación”* que *“deberá venir expresamente determinado en el instrumento que la imponga”*, pero este plazo podrá ser ampliado por el órgano plenario de la EUC, por mayoría cualificada *“siempre que no conste oposición de la Administración que deba asumir la obligación de conservación”*, e incluso se prevé que puedan ser de duración indefinida *“en el caso de urbanizaciones de titularidad privada y uso público, si no está prevista la cesión de la urbanización a la Administración actuante”*.

De este modo, aun cuando se predica de la EUC su temporalidad, al no haber en la norma un límite temporal, y estar previstas prórrogas a su duración inicial, e incluso supuestos de duración indefinida, debe relativizarse aquella condición, y entender que el legislador aragonés favorece el mantenimiento en el tiempo de las EUC .

- **Asturias**

Al abordar la regulación de las Entidades Urbanísticas de Conservación en Asturias, hemos de destacar, desde el principio, la introducción de una figura novedosa en este ámbito, prevista para polígonos industriales, que asumen las competencias propias de las EUC, pero ampliándolas a más funciones: las entidades de gestión voluntaria de zonas y polígonos industriales (EGV)¹⁹

El Principado de Asturias, en ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo, aprobó la *Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística*, cuyo artículo 143 regulaba la conservación de las obras de urbanización, en los términos que posteriormente quedaron incorporados en el artículo 196 del *Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y*

¹⁹ Esta figura comparte notas comunes con las “Entidades de gestión y modernización de las áreas industriales” reguladas en Valencia y Andalucía

Urbanismo, aprobado por *Decreto Legislativo de Asturias 1/2004, de 22 de abril*, anticipando algo de aquella novedad, al regular la conservación de las obras de urbanización en los siguientes términos:

1. La conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios correspondientes, incumbe a la Administración urbanística actuante, con las excepciones que se establezcan reglamentariamente y, en el marco fijado por éstos, en el planeamiento, en función de parámetros como el coste de mantenimiento de los distintos tipos de obras de urbanización o su uso. Cuando la conservación, total o parcialmente, no corresponda a la Administración urbanística, se podrá prever la constitución, voluntaria u obligatoria, de entidades dedicadas, de forma exclusiva o no, a la conservación de dichas obras, con el régimen que se establezca por vía reglamentaria o mediante convenio.

Junto a la atribución común a la Administración actuante de la conservación de las obras de urbanización, se refiere expresamente al parámetro del coste de mantenimiento como uno de los que podrían excepcionar esa atribución, lo que lleva a plantear que el legislador asturiano reconoce unos costes ordinarios de conservación, susceptibles de ser asumidos por la Administración de acuerdo con su función de servicio al interés general; y otros costes extraordinarios, que excederían de ese interés general para justificar su asunción por los propietarios que se beneficiasen de ellos.

El traslado a los propietarios de la obligación de conservación, puede ser de forma voluntaria u obligatoria, y anticipa que las entidades que se constituyan a tal efecto, podrán tener otras funciones, además de las de conservación, lo que será el caso de las entidades de gestión voluntaria de zonas y polígonos industriales.

Asimismo, en este artículo 196, se introduce la previsión de que la regulación de esas entidades se podrá pactar en convenio, esto es, prevé que haya un acuerdo de voluntades entre la Administración y los propietarios que se van a hacer cargo del polígono, evitando imposiciones, y procurando la concurrencia de intereses.

Es el *Decreto 278/2007, de 4 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias* (artículos 388 a 390) el que regula de forma detallada ambas figuras, tanto las EUC, como las EGV

Los aspectos comunes a ambas son los siguientes:

- 1) Son entidades urbanísticas colaboradoras
- 2) Agrupan a propietarios
- 3) Asumen la conservación de la urbanización dentro de su ámbito
- 4) Deben inscribirse en el Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística del Principado de Asturias

Existen, no obstante, diferencias notables:

- 1) Las EGV se rigen por la legislación general reguladora del derecho de asociación, sin perjuicio de que, cuando se trate de actuaciones de conservación del dominio público o de gestión de servicios públicos, actúen bajo la tutela de la Administración titular de los mismos, ante la que podrá reclamarse.
- 2) Las EUC se rigen por sus propios estatutos, aprobados por la Administración actuante, mientras que en las EGV existe un convenio habilitante, a formalizar con la administración urbanística actuante.
- 3) Además de los propietarios, en las EGV pueden participar los empresarios no propietarios radicados en una zona o polígono industrial.
- 4) En cuanto a su objeto, el de las EGV es más amplio, y además de las funciones de conservación de la urbanización asumen la gestión de las dotaciones urbanísticas públicas, servicios y demás equipamientos, incluyendo el apoyo a la consolidación y competitividad de las empresas ubicadas en el polígono.
- 5) La pertenencia a una EUC es obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial, mientras que en el caso de las EGV esa obligatoriedad está condicionada a que previamente hayan decidido suscribir el convenio habilitante un número de propietarios que represente al menos el cincuenta por ciento de los terrenos de destino privado existentes en el ámbito.

En definitiva, lo que se plantea en Asturias es la creación, además de EUC, de unas entidades cuasi empresariales, no limitadas a la conservación de la urbanización, sino más bien dedicadas a la explotación de servicios y a la generación de recursos

en polígonos industriales, de los que resulten unos beneficios más amplios para todos los empresarios ubicados en ellos, aun cuando no tengan la condición de propietarios.

- **Baleares**

En Baleares, la primera norma que fija una regulación integral de la actividad administrativa en materia de urbanismo, es la *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo* cumpliendo una función codificadora de una normativa dispersa. Hasta entonces, el régimen jurídico de ordenación territorial y urbanístico se ordenaba en normas que tenían una vertiente medioambiental o manifestaban preocupación por aspectos concretos²⁰.

No obstante, la primera referencia en la normativa autonómica balear a las EUC la encontramos ya en el *Decreto 38/1987, de 4 de junio*, sobre la recepción de urbanizaciones por parte de los Ayuntamientos.

En el artículo 4 de este Decreto se prevé la obligatoriedad de las EUC, cuando así se haya previsto en el oportuno Plan de Ordenación, e introduce una cuestión clave en su regulación en esta Comunidad Autónoma: su temporalidad.

El apartado 3 del artículo 4 del Decreto 38/1987, establece:

“Dichas Entidades tendrán una duración determinada disolviéndose, en todo caso, cuando se haya consolidado la edificación del Polígono o Unidad de Actuación en la forma prevista en el artículo 9.º del presente Decreto”

En el apartado 1 de este artículo 9 se dispone:

“Las Entidades Colaboradoras de Conservación quedarán extinguidas, en todo caso, cuando se haya consolidado la edificación en un cincuenta por ciento de la superficie apta para edificar, de acuerdo con las previsiones del propio Plan, excluyéndose de ese cálculo los equipamientos de titularidad pública”

²⁰ Ver la Ley 1/1984, de 14 de marzo, de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial; Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Illes Balears; Ley 8/1988, de 1 de junio, de edificios e instalaciones fuera de ordenación; Ley 12/1988, de 17 de noviembre, de campos de golf; o la Ley 10/1989, de 2 de noviembre, de sustitución de planeamiento urbanístico municipal

Las EUC se plantean como una figura transitoria, hasta tanto se consolide la edificación, momento en el cual el coste de la conservación de la urbanización debe ser asumido por los Ayuntamientos, eximiendo a los propietarios de la prolongación de ese deber.

El artículo 115 de la Ley 2/2014, de Ordenación y Uso del Suelo, mantenía esa temporalidad, y añadía la previsión de que los propietarios debían constituir una garantía durante el tiempo por el que asuman la conservación de la urbanización.

Así, el apartado 3 de este artículo disponía:

“La conservación de las obras de urbanización corresponde a las personas propietarias de los solares, previa constitución de la garantía prevista reglamentariamente por los consejos insulares respectivos, y agrupadas legalmente en entidad urbanística de conservación, cuando haya sido asumida voluntariamente por cualquier procedimiento o cuando el planeamiento así lo determine.

Esta obligación se mantendrá hasta que el ámbito llegue a tener consolidada la edificación en el 50%, correspondiendo después la conservación al municipio, momento en el que se devolverán las garantías constituidas”

Por lo demás, la regulación de las EUC mantenía lo previsto en el RGU, y el apartado 4 de este artículo 115 establecía:

“Las entidades urbanísticas de conservación son entidades de derecho público, de adscripción obligatoria y personalidad y capacidad jurídicas propias para el cumplimiento de sus fines, desde su inscripción en el Registro de entidades urbanísticas colaboradoras. Están sujetas a la tutela del municipio y pueden solicitar y obtener de este la aplicación de la vía de apremio para la exigencia de las cuotas de conservación que corresponda satisfacer a las personas propietarias”

La Ley 15/2014 fue derogada por la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de Illes Balears, de la que destacamos que incorpora y desarrolla como técnica instrumental en materia de urbanismo los informes de sostenibilidad económica ²¹.

²¹ La Ley incorpora y desarrolla cinco técnicas instrumentales: las memorias de viabilidad económica, los informes de sostenibilidad económica, las actuaciones de dotación, los complejos inmobiliarios y la ejecución sustitutoria concertada

El objetivo de estos informes, según se recoge en el Preámbulo de la norma es:

“evitar los impactos negativos en las haciendas públicas mediante la consecución de un equilibrio en la relación de ingresos tributarios y de gastos de mantenimiento ocasionados por la cesión a la administración de los suelos dotacionales públicos e infraestructuras que aquella recibe en el marco del proceso de producción de ciudad. El objetivo es, por una parte, imposibilitar la generación de déficits en la gestión municipal de estos suelos públicos y, de otra, dimensionar racionalmente los ámbitos de ejecución urbanizadora, al tener que adecuarlos a la capacidad de absorción por el mercado de los productos inmobiliarios que de ellos se deriven, para evitar la aparición de «ciudades fantasmas», espacios urbanizados pero sin edificación ni habitantes”

Este informe económico tiene mucha trascendencia en el mantenimiento de las urbanizaciones en Baleares, hasta el punto que los Ayuntamientos sólo asumirán la conservación de las obras de urbanización realizadas por particulares o como consecuencia de una actuación realizada a través de alguno de los sistemas de actuación *“sobre la base del resultado que comporta el informe preceptivo de sostenibilidad económica en los términos establecidos en el artículo 47.2 de la presente ley”* (artículo 120.2 Ley 12/2017 de Urbanismo Baleares)

En este apartado 2 del artículo 47 de esta Ley, se prevé lo siguiente:

“...El informe ponderará el impacto de la actuación en las haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en funcionamiento y la prestación de los servicios resultantes, en los términos establecidos en la legislación estatal.

Específicamente y en relación con el impacto económico para la hacienda local, se cuantificarán los costes de mantenimiento para la puesta en marcha y la prestación de los servicios públicos necesarios para atender el crecimiento urbano que prevé el plan general, y se estimará el importe de los ingresos municipales derivados de los principales tributos locales, en función de la edificación y la población potencial previstas, evaluados en función de los escenarios socioeconómicos previsibles hasta que estén acabadas las edificaciones que la actuación comporte”

De lo anterior resulta que el Ayuntamiento no asumirá los costes de urbanización cuando el informe económico resulte negativo, en el sentido de que los ingresos que puedan obtener de los impuestos municipales en la nueva urbanización no sean suficientes para cubrir los costes de mantenimiento, supuesto en el que, bien de forma voluntaria, bien por haberlo determinado así el planeamiento, los propietarios podrán constituir una EUC, manteniéndose en la Ley de 2017, las mismas condiciones que ya recogía la anterior Ley de Ordenación y Uso del Suelo de 2014:

- a) Es necesaria la constitución de una fianza
- b) Es una entidad esencialmente temporal, llamada a disolverse una vez que esté consolidada el 50 % de la urbanización²²

Por lo demás, en el apartado 4 del artículo 120 de la Ley 12/2017, se mantiene la misma redacción, respecto a las EUC, del anterior artículo 115 de la Ley 2/2014, reconociendo su condición de entidades de derecho público, de adscripción obligatoria y personalidad y capacidad jurídicas propias para el cumplimiento de sus fines, desde su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras. Asimismo, se reconoce su sujeción a la tutela del municipio y podrán solicitar y obtener de este la aplicación de la vía de apremio para la exigencia de las cuotas de conservación que corresponda satisfacer a las personas propietarias.

- **Canarias**

La legislación canaria en materia de urbanismo está determinada por la concepción del territorio como un recurso natural, definido por las características de escasez, singularidad, no renovabilidad e insularidad, que constituye la base del desarrollo

²² Artículo 120.3 Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de Illes Balears: “La conservación de las obras de urbanización corresponderá a las personas propietarias de los solares generados en una actuación de nueva urbanización alejada de los núcleos de población existentes, previa constitución de la garantía prevista reglamentariamente por los consejos insulares respectivos, y agrupadas legalmente en entidad urbanística de conservación, cuando haya sido asumida voluntariamente por cualquier procedimiento o cuando el planeamiento así lo determine.

Esta obligación se mantendrá hasta que el ámbito llegue a tener consolidada la edificación en el 50%, y corresponderá después su conservación al municipio, momento en el que se devolverán las garantías constituidas.”

económico y social del archipiélago. De ello resulta que el contenido de la regulación del suelo en Canarias no se limita a la aplicación de técnicas urbanísticas necesarias para articular los intereses públicos y su relación con la propiedad privada, sino que la perspectiva se amplía hasta incardinar dentro de ella el contenido medioambiental y la ordenación de los recursos naturales.²³

Bajo esas premisas, encontramos la regulación de las EUC en la *Ley 9/1999, de 13 de mayo, por la que se establecen las normas reguladoras de ordenación del territorio de Canarias*, cuyo artículo 151, al regular la conservación de las obras de urbanización, prevé que incluirá el mantenimiento de las dotaciones y servicios públicos, y que corresponderá a los Ayuntamientos, desde el momento de la recepción, salvo que los propietarios, agrupados legalmente en entidad urbanística de conservación, la hubieran asumido, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando haya sido asumida voluntariamente por cualquier procedimiento.
- b) Cuando los solares estén comprendidos en unidades de actuación o ámbitos delimitados a este solo efecto para los que el planeamiento de ordenación urbanística así lo disponga

En cuanto a su naturaleza, en el apartado 4 de este artículo 151 se establece que las EUC *“son entidades de Derecho público, de adscripción obligatoria, con personalidad y capacidad jurídicas propias para el cumplimiento de sus fines, que adquieren personalidad jurídica desde su inscripción en el registro administrativo correspondiente, previa aprobación de sus estatutos por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento o, donde no exista, del Alcalde. Podrán solicitar de la Administración la vía de apremio para la exigencia de las cuotas de conservación que corresponda satisfacer a los propietarios.”*

Esta regulación se mantuvo en el artículo 151 del *Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, derogado por la *Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*, actualmente en vigor.

²³ Ver E.M. *Ley 9/1999, de 13 de mayo, por la que se establecen las normas reguladoras de ordenación del territorio de Canarias*

Es objetivo de esta Ley recoger en una única ley todas las normas que regulen la protección, la ordenación y el uso del suelo, incluyendo aquellas que ordenan los espacios naturales, siguiendo la vinculación entre la normativa urbanística y la medioambiental que se ha señalado antes como una característica en la legislación de esta Comunidad Autónoma.

El artículo 266 de la Ley 4/2017, mantiene básicamente la misma regulación de las EUC que hacía el artículo 151 de la 9/1999, de la que difiere en que se incluye, entre los supuestos de creación de una EUC, el que esté previsto en una ley sectorial, y que las define expresamente como *“asociaciones administrativas de propietarios”* (artículo 151.4), sustituyendo la referencia anterior a *“entidades de derecho público”*.

Este cambio es trascendente pues implica que, manteniendo su condición administrativa, resalta la prevalencia en su constitución del interés privado, representado en el derecho de asociación, frente a su configuración como un ente de naturaleza administrativa dentro de una organización pública.

Además de esta regulación legal, debe destacarse en la normativa canaria el contenido referido a las EUC, dentro de la regulación más amplia de las entidades urbanísticas colaboradoras, en el Capítulo IV (*De las Entidades Urbanísticas Colaboradoras*) y Capítulo V (*De la Recepción y Conservación de la Urbanización*), del Título I del *Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias* de la que cabe destacar los siguientes aspectos:

- a) Quedan exceptuados del deber de conservación atribuido a las EUC las obras o servicios que estén municipalizados o sean objeto de concesión administrativa. (artículo 143.5)
- b) Cuando el deber de conservación se atribuya a otros sujetos distintos de la Administración, se indicará el período de tiempo al que se extiende esa obligación. Las EUC se plantean como una organización temporal (artículo 144.1)
- c) El apartado 2 del artículo 144 incluye un supuesto en el que la Administración no podrá trasladar su obligación de conservación:

“La conservación de las obras de urbanización corresponderá a la Administración cuando sea desproporcionada su extensión a otros sujetos con relación al total del término municipal que implique un

desequilibrio no justificado entre tributos que gravan la propiedad y el coste de conservación y mantenimiento.”

Se recoge aquí la relación, ya planteada desde el artículo 189 de la LS56, entre la asunción de los costes de urbanización y los impuestos que gravan la propiedad²⁴, de modo que si bien ya no se reconocen las bonificaciones fiscales en el impuesto que grava la propiedad, sí que se asume que los propietarios de parcelas sitas en urbanizaciones susceptibles de constituir una EUC no deben resultar agraviados por unos costes desproporcionados con los que asumen el resto de ciudadanos.

- d) Se insiste también en los apartados 3 y 4 de este artículo 144 en la necesidad de que las obras estén correctamente ejecutadas, y sean conformes con el Proyecto de Urbanización para que la Administración las reciba y asuma su conservación y mantenimiento, siendo, hasta entonces, una obligación de promotores, urbanizadores y constructores o, en su caso, de la entidad urbanística de conservación, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que puedan corresponder a las partes para la exigencia de responsabilidad y repercusión de costes y gastos mutuos.

En definitiva, conforme a esta regulación, la constitución de EUC para la conservación de las obras de urbanización resulta una excepción a la obligación que corresponde a la Administración, por lo que se plantean con un carácter temporal y de modo que no suponga para los propietarios un coste desproporcionado, ni un agravio con las obligaciones que asumen el resto de los ciudadanos.

²⁴ El concepto de “desproporción” entre la asunción de los costes de conservación y los tributos que gravan la propiedad ya lo encontramos en el apartado 3 del artículo 189 LS56, el cual, en relación con la bonificación fiscal por ese concepto señala: “El plazo de goce del beneficio será de diez años, como mínimo, a contar de la fecha en que se inicie la tributación de los edificios correspondientes, y podrá ser ampliado hasta un máximo de veinticinco, por acuerdo de la Comisión Central de Urbanismo, a solicitud del interesado o del Ayuntamiento, fundado en existir desproporción entre el coste de las obras y el valor de los tributos contenido del beneficio.”; y también en el artículo 189 LRSOU, según redacción dada por la Ley 19/1975: “La realización de nuevas urbanizaciones, sufragándolas íntegra y anticipadamente, en las que se cumplan los preceptos de esta Ley y en los supuestos en que el coste de las mismas resulte desproporcionado o cuando el urbanizador realice a su costa los servicios a dotaciones de interés general, originará el derecho de una reducción de hasta un ochenta por ciento de las bases de la Contribución Territorial Urbana de las edificaciones realizadas en los terrenos de nueva urbanización”

- **Cantabria**

En el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria, destaca que no existe una regulación específica de las EUC, por lo que debe entenderse, en este ámbito, la remisión a la normativa estatal.

Esta opción ya fue la elegida por el legislador cántabro con posterioridad a la STC 61/1997, y así, el artículo 1 de la Ley 1/1997, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, disponía:

“En el ámbito territorial de Cantabria y hasta la aprobación de una Ley de ordenación urbana de la Comunidad Autónoma regirá íntegramente como propio el Derecho estatal en vigor con anterioridad a la publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997.”

Posteriormente, se aprobó *Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo*, cuyo artículo 119 se refiere a las entidades urbanísticas colaboradoras, previendo que, a través de ellas, los interesados afectados por actuaciones urbanísticas podrán participar en la *“ejecución, conservación y mantenimiento de la urbanización.”*

Asimismo, establece que cuando ejerzan funciones públicas, tendrán carácter administrativo, y dependerán del Ayuntamiento respectivo, el cual aprobará su constitución y Estatutos, y las inscribirá en el correspondiente Registro municipal.

Por su parte, el artículo 156.3 de esta misma Ley, al regular la conservación de la urbanización, dispone:

“El planeamiento podrá determinar que la urbanización quede a cargo de una entidad urbanística colaboradora en cuanto a su mantenimiento y conservación. Por medio de los oportunos convenios urbanísticos se podrá precisar, concretar o completar esta determinación”

De esta breve regulación se deduce que en Cantabria se ha optado por que la constitución de las EUC en su territorio resulte de un convenio, en el que se *“precise, concrete o complete”* la configuración de la propia entidad. El contenido de ese convenio será ampliamente discrecional, pues en la normativa urbanística no resultan especiales limitaciones a la potestad de propietarios y Ayuntamientos de regular la constitución y el funcionamiento de las EUC de la forma que estimen más oportuna.

- **Castilla y León**

También en esta Comunidad Autónoma se opta por fundamentar la constitución de EUC en convenios, si bien en la redacción inicial de la *Ley de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo*, su artículo 67 hacía una referencia genérica a las entidades urbanísticas colaboradoras, dentro de las cuales se incluyen las EUC, sin referirse todavía a convenios, aunque evitaba establecer que su constitución pudiera ser impuesta por las normas de planeamiento.

Así en el apartado 2 de dicho artículo se reconocía que los propietarios afectados por actuaciones urbanísticas podrían participar en la gestión, mediante entidades urbanísticas colaboradoras, como las juntas de compensación, las asociaciones de propietarios en los sistemas de cooperación, concurrencia y expropiación y las destinadas a la conservación y mantenimiento de la urbanización.

Se reconoce el carácter administrativo de estas entidades, y su dependencia del Ayuntamiento, al que compete aprobar su constitución y estatutos, así como la inscripción en el correspondiente registro, a partir de lo que adquirirán personalidad jurídica.

La regulación de las EUC en Castilla y León varía a partir de la *Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo*, cuyo artículo 4 modifica el Título III de la Ley 5/1999, regulador de la Gestión Urbanística, y, entre otros cambios introduce el artículo 68 bis, en el que ya aparece la referencia al convenio que antes hemos apuntado. En el apartado 4 de este nuevo artículo, una vez establecida la obligación de los Ayuntamientos de asumir la conservación y mantenimiento de las urbanizaciones, una vez recibidas, reconoce dos excepciones:

“a) La conservación y mantenimiento de los servicios urbanos corresponde a sus entidades prestadoras, salvo si la legislación sectorial prevé otro régimen.

b) El Ayuntamiento puede suscribir un convenio urbanístico con los propietarios de bienes inmuebles incluidos en un ámbito determinado, con objeto de que colaboren en la conservación y mantenimiento de la urbanización de dicho ámbito.”

De esta regulación sacamos las siguientes conclusiones:

- 1) No cita expresamente a las entidades urbanísticas de conservación.
- 2) No se establece ninguna imposición, sino que se busca el acuerdo de voluntades entre el Ayuntamiento y los particulares afectados.
- 3) La participación de los propietarios se configura expresamente como una colaboración con la Administración.

La previsión transcrita de este apartado 4 del artículo 68 bis de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre ya estaba incluida en la normativa de Castilla y León con anterioridad. En concreto, ya aparecía en el *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, cuyo artículo 208.3 ya tenía esa misma redacción, si bien la norma reglamentaria resulta más detallada, y concreta el contenido mínimo de esos convenios:

“a) El convenio debe especificar:

1.º El alcance de la colaboración de los propietarios en la conservación y mantenimiento de la urbanización, que puede ser total o parcial.

2.º La duración del compromiso de colaboración de los propietarios, que no puede ser inferior a cuatro años ni superior a diez, sin perjuicio de la renovación del convenio una vez transcurrido el plazo inicialmente previsto en el mismo.

b) La firma del convenio determina para los propietarios afectados, incluidos en su caso el Ayuntamiento y las demás Administraciones públicas que lo sean, la obligación de constituir una Entidad de Conservación y de permanecer integrados en la misma en tanto esté vigente el convenio, de acuerdo a las normas generales señaladas en los artículos 192 a 197 para las entidades urbanísticas colaboradoras y a las siguientes reglas específicas:

1.ª La cuota de conservación de cada propietario debe ser proporcional al aprovechamiento que les corresponda. En los inmuebles en régimen de propiedad horizontal, la cuota se distribuye entre los propietarios conforme a la normativa sobre propiedad horizontal.

2.ª En los estatutos de la Entidad de Conservación debe constar que la cuota de conservación adeudada genera a favor de la Entidad, además de los recargos e intereses fijados en el Reglamento General de Recaudación, el devengo del interés legal del dinero más dos puntos.

3.ª Una vez transcurrido el plazo de vigencia señalado en el convenio, si el mismo no se renueva, procede la disolución de la Entidad conforme al artículo 197.

El detalle del artículo 208.3 del *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, no fue luego recogido en la redacción dada al artículo 68 bis de la Ley 5/1999, de Urbanismos de Castilla y León, por la *Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo*. No obstante, debe entenderse que, del convenio que se formalice entre el Ayuntamiento y los particulares afectados, resultará la creación de una EUC, aunque esta figura no esté expresamente citada en la Ley, y, asimismo que esta entidad tendrá una naturaleza esencialmente temporal, previsión que tampoco se recoge en la Ley, de modo que su duración será de cuatro a diez años, aunque pueda prorrogarse a través de la renovación del convenio.

- **Castilla-La Mancha**

Al abordar la regulación de las EUC en esta Comunidad Autónoma partimos de la premisa de que en ella, la conservación de las obras de urbanización es una competencia de la Administración actuante, de modo que el traslado de esta obligación a los propietarios constituidos en entidad, será un supuesto excepcional y tasado.

Ya la primera Ley que desarrolló la competencia de Castilla-La Mancha en materia de urbanismo, *Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*, anticipa en su Exposición de Motivos (VII) que:

“La conservación de las obras de urbanización corresponde hasta su recepción definitiva al urbanizador o agente encargado de su ejecución, siendo a partir de este momento por cuenta y cargo de la Administración competente”

A partir de esta consideración, en su artículo 135, se disponía:

“La conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, incumbe a la Administración actuante, salvo en el caso de actuaciones urbanizadoras autónomas de uso turístico o residencial de baja densidad de carácter aislado o complejos industriales o terciarios de similar carácter, en cuyo caso se podrán constituir entidades urbanísticas de conservación integradas por los propietarios de las mismas, de manera voluntaria u obligatoria, en los términos que reglamentariamente se determinen.”²⁵

La redacción de este artículo se ha mantenido en el artículo 135 del *Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, y en el vigente artículo 135 del *Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo.

La constitución de EUC se plantea en Castilla-La Mancha como una opción solo viable en *“actuaciones urbanizadoras autónomas de uso turístico o residencial de baja densidad de carácter aislado o complejos industriales o terciarios de similar carácter”*

Aunque utilizando conceptos jurídicos indeterminados como *“actuación urbanística autónoma”*, pues todo instrumento de ordenación urbanística es, en principio autónomo, sin perjuicio de que deba estar integrado en el planeamiento general; o actuaciones *“de baja densidad”*, sin concretar qué parámetros determinan esa consideración, parece evidente que el legislador de Castilla – La Mancha ha pretendido establecer una distinción entre aquellas urbanizaciones en suelo urbano consolidado, cuya conservación es de interés general, y por tanto debe asumir el municipio, y aquellas otras en las que por su uso: turístico; residencial de baja intensidad; industrial o terciario de similar carácter, estima que prevalece el interés particular de los propietarios afectados en su conservación y mantenimiento, lo que lleva a admitir que sean ellos los que asuman ese coste, y no el Ayuntamiento, representante del interés general.

Una consecuencia que se entiende implícita en esta regulación es que las EUC tendrán un carácter temporal, pues cuando, por el desarrollo urbano, esas zonas o

²⁵ En estos mismos términos podemos ver el artículo 88 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura

polígonos ya no se encuentren aislados, o se incremente su densidad, desaparecerá la causa que justifica la excepción para constituir la EUC y recuperará vigencia la obligación de mantenimiento que corresponde a la Administración.

A estas conclusiones se llega también a la vista del artículo 185 del *Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*, del que se deducen las siguientes características configuradoras de las EUC en Castilla-La Mancha:

- a) *Excepcionalidad*: no se puede plantear una EUC en cualquier urbanización sino solo en “*los supuestos de actuaciones urbanizadoras autónomas de uso predominante turístico o residencial de densidad poblacional baja de carácter aislado o consistentes en complejos industriales o terciarios de similar carácter*”.
- b) *Temporalidad*: pues la obligación de conservación se trasladará a los propietarios “*en tanto se mantengan dichas circunstancias*”, las cuales están normalmente llamadas a modificarse por el desarrollo urbano de las ciudades.

Por otro lado, en este mismo Reglamento, se regulan las EUC como una forma de entidad urbanística colaboradora, estableciendo su artículo 24.1 B) las reglas específicas para su constitución, que podrá ser, bien a iniciativa de los propietarios, bien de la Administración actuante, pero “*Sólo cabrá promover la iniciativa en aquellas actuaciones en las que el planeamiento imponga el mantenimiento por las personas propietarias de terrenos de las obras de urbanización, incluyendo el de las dotaciones y los servicios públicos de ésta*”

Sus estatutos se aprobarán por la Administración actuante, previa audiencia “*a las personas propietarias y titulares de derechos que consten en el Registro de la Propiedad*”. El acuerdo aprobatorio debe publicarse en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, incluyendo como anexo los estatutos, y notificarse a las personas propietarias e interesadas

La EUC se constituirá antes de un mes desde la publicación del acuerdo de aprobación de sus estatutos, mediante escritura pública otorgada por la Administración actuante y las personas propietarias que lo deseen, “*considerándose*

miembros de la entidad todos los que estuvieren afectados por la actuación urbanística de que se trate, de manera forzosa, aunque no concurrieren a su otorgamiento.”

- **Cataluña**

La primera referencia normativa en Cataluña a la asunción por los propietarios de los gastos de conservación de las urbanizaciones la encontramos en la Disposición Transitoria Tercera de la *Ley 9/1981, de 18 de noviembre sobre protección de la legalidad urbanística*, una de las primeras leyes que aprobaron las Comunidades Autónomas en ejercicio de su competencia en materia de urbanismo, cuyo objetivo, según se recoge en su Exposición de Motivos, no es sustituir al TRLS76, sino coadyuvar y reforzar la pretensión de reforma del legislador estatal de 1975.

La citada Disposición Transitoria disponía:

“1. El ayuntamiento, previa audiencia de los afectados, podrá disponer que los propietarios de los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación queden sujetos a la obligación de conservar las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones, aunque no se haya previsto al aprobar el correspondiente plan, cuando, concurriendo las circunstancias que se enuncian a continuación, el interés público lo reclame.

2. A fin de imponer la obligación de conservación y de mantenimiento será necesario:

A) que las obras de urbanización, aunque estuvieran aparentemente terminadas, no se hayan hecho de acuerdo con las prescripciones del proyecto de urbanización y no fuera posible exigir lo que corresponde al promotor.

B) que, por el hecho de que el polígono o unidad de actuación no tengan consolidada la edificación, como mínimo, de las dos terceras partes de la superficie o por el hecho de que sea desproporcionada su extensión en relación con la total del término municipal, se pueda considerar que existe desequilibrio no justificado entre los tributos que gravan la propiedad y el costo de conservación y mantenimiento.

3. La obligación de conservar y mantener la urbanización que se imponga a los propietarios durará el tiempo que se establezca, que no podrá ser superior a cinco años. Dentro de este plazo, el ayuntamiento adoptara las medidas de fomento de la edificación o tributarias necesarias para poder asumir, de ahora en adelante, la carga impuesta transitoriamente a los propietarios.

4. En el supuesto previsto en esta disposición, terminada la urbanización, los propietarios del polígono o unidad de actuación deberán integrarse en una entidad de conservación”

Sin contemplar que los propietarios voluntariamente decidieran asumir la conservación de la urbanización, parte de la consideración de que ese supuesto siempre vendrá impuesto por la Administración, bien en la aprobación del correspondiente plan, bien posteriormente, y previa audiencia a los interesados cuando concurren razones de interés general, que se vinculan a su vez a tres supuestos distintos:

- a) Cuando las obras de urbanización no se han realizado según las prescripciones del proyecto de urbanización. El traslado a los propietarios de los costes de mantenimiento sería una especie de sanción por ese incumplimiento.
- b) Cuando la urbanización no estuviera consolidada al menos en las dos terceras partes de su superficie. En este caso serán los propietarios de la urbanización quienes la asuman, pues la falta de consolidación determina que no exista un interés general de la ciudadanía en ese mantenimiento.
- c) Cuando la desproporción de la extensión de la urbanización en relación con la total del término municipal lleve a un desequilibrio no justificado entre los tributos que gravan la propiedad y el costo de conservación y mantenimiento. Esto es, que la recaudación fiscal por el Ayuntamiento sea desproporcionada con el gasto que supone el mantenimiento de la urbanización, supuesto que ya aparece recogido desde la LS56.

De conformidad con el apartado 4 de la Disposición Transitoria Tercera de *Ley 9/1981, de 18 de noviembre sobre protección de la legalidad urbanística*, los propietarios se integrarán en una entidad de conservación, que, en todo caso, y según su apartado 3 tendrá un carácter temporal, y no excederá de cinco años, tiempo en el que el legislador prevé que ya se habrá fomentado la edificación o

adoptado medidas fiscales que eviten los dos últimos supuestos antes citado. Al establecer la temporalidad de las EUC no se refiere esta D.T. expresamente al primero de los supuestos, cuando la urbanización se hubiera separado del proyecto de urbanización, pero, entendemos que al quedar establecida la temporalidad como regla general, sin excepciones, resultará de aplicación a todas las EUC, con independencia de la causa que hubiera motivado su constitución.

Esta regulación se mantuvo en la Disposición Transitoria Séptima del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística.

Las leyes posteriores, tanto la *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo*, como el *Decreto Legislativo 1/2005, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo*, son muy escuetas al regular las entidades constituidas por los propietarios para el mantenimiento y conservación de las urbanizaciones, y tan solo son citadas, en el artículo 117 de ambas normas, si bien debemos advertir la precisión en su denominación pues el legislador catalán ya no se refiere a ellas como “*entidades*”, sino como “*juntas de conservación*”.

En cualquier caso, se prevén como uno de los tipos de entidades urbanísticas colaboradoras, del mismo modo que las juntas de compensación, las asociaciones administrativas de cooperación, y las constituidas por los propietarios que hubieran concertado la gestión urbanística integrada, según el artículo 132.4 de esas normas.

Todas estas entidades se constituirán mediante documento público y adquirirán personalidad jurídica al hacer la inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras de la Dirección General de Urbanismo. Los acuerdos que adopten relativos a materias de carácter administrativo son susceptibles de recurso administrativo ante el ayuntamiento respectivo, y se admite que puedan constituirse de manera provisional, con una vigencia que no puede exceder de un año, con el fin de formular la documentación e instar las tramitaciones necesarias para facilitar y agilizar la constitución definitiva.

La regulación detallada de las juntas de conservación en Cataluña se realiza en el *Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo*. El Título Quinto de esta norma, al regular la gestión urbanística dedica su Sección Tercera (artículos 187 a 207) a las entidades urbanísticas colaboradoras,

y, dentro de ésta, su Subsección Quinta (artículos 201 a 204) a las juntas de conservación, siendo esta la normativa que se mantiene actualmente en vigor.

Los propietarios de un polígono en Cataluña podrán asumir el deber de su conservación, bien de forma obligatoria, impuesta por la Administración, bien de forma voluntaria.

En el primer caso, la obligación atribuida a todos los propietarios de la urbanización estará recogida en el planeamiento, y no podrán eximirse de ella, ni evitar constituir una junta de conservación, pues en ese caso *“la administración actuante conserva las obras de urbanización a su cargo, exigiéndoles las correspondientes cuotas de conservación”*, ni evitando adherirse a la que se hubiera constituido, pues *“También se exige el pago de cuotas de conservación a las personas propietarias que no se hayan adherido en la junta de conservación constituida.”* (artículo 201.2), llegando incluso a preverse el supuesto de ejecución subsidiaria si los propietarios no asumieran su deber (artículo 201.3).

En el segundo caso, si los propietarios voluntariamente decidieran hacerse cargo de la urbanización, se requerirá la firma de un convenio con el Ayuntamiento, en el que se establecerán *“las funciones de la junta de conservación, el plazo de vigencia y las condiciones de entrega al ayuntamiento, al vencimiento del plazo, de las obras, instalaciones y servicios, que han constituido el objeto de los deberes de conservación, además de los otros aspectos que se consideren adecuados.”* (artículo 202.2). El convenio está sometido a trámite de publicidad, y debemos destacar que solo obliga a los propietarios que lo hayan firmado, el resto queda eximido del deber de conservación: *“El deber de conservación sólo lo asumen las personas propietarias que se incorporen a la junta de conservación que se constituya.”* (artículo 202.3).

Además del convenio, la Administración actuante debe aprobar los estatutos de la Junta de Conservación, igual que aprueba los del resto de entidades urbanísticas colaboradoras, conforme a lo dispuesto en el artículo 113.2 del *Decreto Legislativo 1/2005, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo*.

En cuanto a su contenido, el artículo 203.2 del Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, dispone:

“Los estatutos de la junta de conservación determinan la participación de las personas propietarias en la obligación de conservar y mantener las obras de

urbanización, las dotaciones y las instalaciones de los servicios públicos en función de los coeficientes de participación en los gastos de urbanización que establece el proyecto de reparcelación y, en su defecto, sobre la base de criterios objetivos y generales para todo el ámbito de actuación.”

Finalmente, en el artículo 204 se regula la posibilidad de que las juntas de conservación se creen por transformación de las juntas de compensación y de las asociaciones administrativas de cooperación.

Las conclusiones que podemos sacar de la regulación catalana de las juntas de conservación es la siguiente:

- 1) La Administración puede obligar en las normas de planeamiento a los propietarios a que asuman los costes de urbanización. En su primera regulación, en la *Ley 9/1981, de 18 de noviembre sobre protección de la legalidad urbanística*, se establecían los supuestos en los que la Administración podría tomar esa decisión, previsión que ha desaparecido en la normativa vigente, con lo que se amplía su facultad discrecional de decidir cuándo traslada la carga.
- 2) Los propietarios pueden voluntariamente constituirse en junta de conservación, pero sólo quedarán obligados aquellos que voluntariamente lo asuman. Respecto a esto, cabe anticipar dificultades en la gestión de polígonos en los que solo una parte de los propietarios costee su conservación, pues difícilmente se podrá evitar que el resto se beneficien de esos gastos, aun cuando no los estén abonando.
- 3) En el caso de constitución voluntaria de la junta de conservación se requiere la firma de un convenio previo con la Administración.
- 4) Respecto a la temporalidad, ya no se recoge la previsión de que, como máximo los propietarios asumirán cinco años los costes de la urbanización, según establecía la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 9/1981, pero si debemos considerar que se mantiene su carácter temporal, al menos por lo que respecta a las de constitución voluntaria, pues una de las referencias obligadas en el convenio que las prevea es su plazo de vigencia (artículo 202.2 del Reglamento de la Ley de Urbanismo). En el caso de constitución obligada por la Administración no hay una referencia expresa a su temporalidad, pero debe entenderse, de la lectura integrada de esta figura que no es voluntad del legislador catalán trasladar a los propietarios de un

determinado polígono de forma permanente y obligada los costes de su mantenimiento y conservación.

Finalmente, por los puntos de conexión que presentan con las EUC, aspecto sobre el que volveremos en el presente trabajo, debemos referirnos a la *Ley 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana*, figura, a través de la cual, los titulares de derechos de posesión, dentro de su ámbito, podrán asociarse, y constituir una organización, dotada de personalidad jurídica propia, con el objetivo, según se define en su artículo 1 de: *“modernizar, innovar y promocionar determinadas zonas urbanas, y para mejorar la calidad del entorno urbano mediante actuaciones sostenibles; consolidar el modelo de ciudad compacta, compleja y cohesionada y medioambientalmente eficiente; e incrementar la competitividad de las empresas, favoreciendo la creación de empleo”*.

Junto a importantes diferencias entre las APEU de Cataluña y las EUC, cómo que aquéllas no estén constituidas sólo por propietarios, o que no consten entre sus funciones, la conservación y mantenimiento de la urbanización, esencia de las EUC, no podemos dejar de referirnos a los puntos de conexión, que también tienen. El principal es que, con carácter general, las APEU vienen a ejercer las funciones que las EUC están asumiendo en zonas industriales, al margen del ejercicio de funciones públicas, configuradas como un sistema de colaboración público-privado con la Administración local (*artículo 1.2 Ley 15/2020*), aunque sin ejercicio de la función de tutela, financiadas, como las EUC, a través de cuotas obligatorias (*artículo 3.2 a) Ley 15/2020*).

Las APEU, como entidad dotada de personalidad jurídica propia, constituida por propietarios, y otros poseedores de inmuebles, en un determinado ámbito, para mejorar las condiciones en el desarrollo de su actividad industrial o comercial, constituyen una forma evolucionada de las EUC, actualmente establecidas en zonas industriales y comerciales, con unos objetivos más amplios que los de conservación y mantenimiento de la urbanización.²⁶

²⁶ Las APEU de Cataluña enlazan con figuras emergentes en otras Comunidades Autónomas, con unos objetivos similares, como las Entidades de Gestión y Modernización de Áreas industriales en Valencia y Andalucía, y las Entidades de Gestión Voluntaria de zonas y polígonos industriales, en Asturias.

- **Extremadura**

La Comunidad Autónoma de Extremadura es una de las que más escasamente ha regulado las entidades urbanísticas colaboradoras, en general, y las de conservación en particular. En la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, primera aprobada para el desarrollo pleno de la competencia autonómica en materia de urbanismo, son limitadas las referencias a las entidades urbanísticas colaboradoras. Como marco general, su artículo 7 establecía que:

“En la gestión y el desarrollo de la actividad de ordenación territorial y urbanística, la Administración actuante deberá fomentar y, en todo caso, asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas para la defensa de sus intereses, así como velar por sus derechos de información e iniciativa”

En su artículo 127 se contenía una previsión respecto a la conservación de la urbanización por el agente urbanizador o los propietarios, pero *“solo hasta la recepción por la Administración de las obras realizadas”*, reconociendo el apartado 3 de este artículo que aquellos tendrían *“derecho a resarcirse, con cargo a las entidades concesionarias o prestadoras de los correspondientes servicios, de los gastos correspondientes a las obras precisas para el primer establecimiento y el mantenimiento de los servicios de abastecimiento de agua potable, suministro de energía eléctrica y gas y, en su caso, telefonía y telecomunicaciones, en la parte que, conforme a la reglamentación o las condiciones de prestación de éstos, no deba ser asumida por los usuarios”*.

En su artículo 161 se regulaba el deber de conservación de las obras de urbanización, en los siguientes términos:

“1. La conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, incumbe a la Administración actuante, salvo en el caso de actuaciones urbanizadoras autónomas de uso turístico o residencial de baja densidad de carácter aislado o complejos industriales o terciarios de similar carácter, en cuyo caso se podrán constituir entidades urbanísticas de conservación

integradas por los propietarios de las mismas, de manera voluntaria u obligatoria, en los términos que reglamentariamente se determinen.

2. En las obras de urbanización realizadas por gestión indirecta o por particulares, el deber previsto en el apartado anterior comenzará desde el momento de la recepción definitiva por la Administración actuante de las correspondientes obras.”

Es una regulación ambigua, en la que el punto de partida es que es la Administración la obligada a la conservación de las obras de urbanización, pero no queda claro los supuestos y la forma en la que se puede trasladar a los propietarios esa obligación.

Respecto a los supuestos, no se concretan los parámetros para determinar cuando hay una actuación urbanística autónoma de baja densidad, y, aun cuando pudiera reconocerse ese supuesto, no se prevé la forma en la que la Administración obligará a los propietarios a asumir ese coste, ni si será necesaria la formalización de un convenio, ni la temporalidad o permanencia de esa entidad, remitiéndose a un desarrollo reglamentario que no se produjo.

La Ley vigente en materia de urbanismo en Extremadura es la *Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura*, y no desarrolla mucho más que su antecesora esta cuestión, aunque introduce la novedad de excluir la voluntad de los propietarios en la asunción de los costes de conservación de la urbanización, optando por la obligatoriedad, según se deduce de la redacción de su artículo 88:

“1. La conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, incumbe en todo caso al Municipio.

Se exceptúan de esta regla los supuestos de actuaciones urbanizadoras autónomas de uso mayoritario turístico o residencial de baja densidad de carácter aislado o consistentes en complejos industriales o terciarios de similar carácter, en los que se deberán constituir entidades urbanísticas de conservación integradas por las personas propietarias de terrenos, edificaciones e instalaciones, de manera obligatoria.

Advertimos que lo que era una opción en la Ley de 2001, según la cual en el caso de actuaciones urbanizadoras autónomas de uso turístico o residencial de baja densidad de carácter aislado o complejos industriales o terciarios de similar carácter, podrían constituirse entidades urbanísticas de conservación, reconociendo a los propietarios la opción de que voluntariamente así lo decidieran, se transforma para el legislador extremeño de 2018 en una obligación, y en esos mismos casos, por otro lado no identificados con parámetros exactos, obligatoriamente, y sin límite temporal, los propietarios tienen que asumir el coste de mantenimiento de la urbanización.

Sin perjuicio de que la Exposición de Motivos de la *Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura*, reconoce como su primer principio inspirador el de la participación ciudadana, “*desde el inicio de la elaboración de los instrumentos de ordenación, debiendo justificarse las acciones y relaciones participativas realizadas, así como las conclusiones y su integración en los planes. El empoderamiento de la ciudadanía debe ser irreversible, como elemento enriquecedor e imprescindible en la definición de nuestros modelos urbanos y en su gestión responsable. Se trata de reivindicar el derecho a la ciudad como derecho fundamental.*”, lo cierto es que en el ámbito que nos ocupa, según el literal de su artículo 88, si la Administración decide trasladar a los ciudadanos la conservación y mantenimiento de una urbanización cuando aprecie determinadas circunstancias, se impondrá la decisión administrativa, sin necesidad de oír a los propietarios.

El desarrollo reglamentario de esta Ley se ha producido a través del *Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura*, cuyo artículo 105 reproduce el artículo 88 de la Ley 11/2018. Lo más relevante, a nuestros efectos es el Capítulo VI de su Título IV (artículos 161 a 166), dedicado a las “*Entidades Urbanísticas Colaboradoras*”, en las que, conforme a su artículo 161 se incluyen las Agrupaciones de Interés Urbanístico, las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, las Entidades de Conservación, autónomas o urbanísticas, y cualquiera otra que cumpla los fines de las Entidades Colaboradoras.²⁷

²⁷ En este Reglamento extremeño se regula una figura innovadora: la entidad autónoma de conservación, que agrupará a los titulares de derechos afectados cuando los Planes Territoriales prevean la creación de

Esta regulación resulta algo confusa, desde el momento en que, como un tipo de la categoría genérica de “*entidades urbanísticas colaboradoras*”, se incluye a estas mismas entidades. Asimismo, al establecer unas normas comunes para todas ellas, por lo que respecta a las entidades urbanísticas de conservación, se advierte la contradicción de que, por un lado, conforme al artículo 88 de la Ley 11/2018, y al artículo 105 del Decreto 143/2021, la integración de los particulares en ellas es de carácter obligatorio, mientras que, según el artículo 163.1.B), de este mismo Decreto, para constituir una entidad urbanística colaboradora, es necesario el otorgamiento de escritura pública, en la que conste la “*Voluntad de los miembros fundadores de proceder a su constitución, que deberán representar al 100% de las personas propietarias de los terrenos incluidos en el ámbito de la actuación simplificada.*”

Para evitar este tipo de contradicciones, habría que haber regulado, por un lado, el régimen jurídico básico y común para todas las entidades urbanísticas colaboradoras, y, por otro lado, de forma separada, lo especial para cada tipo de ellas, según su objeto sea la ejecución de la obra urbanizadora, o su conservación y mantenimiento.

- ***Galicia***

La primera Ley que aprobó Galicia en ejercicio de su competencia en materia de urbanismo, la *Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia*, no contiene ninguna referencia a la conservación de las obras de urbanización. En ella se regulan los instrumentos de ordenación, los procedimientos para su ordenación, la clasificación del suelo, o los sistemas de actuación, pero no contiene previsiones sobre el mantenimiento de las urbanizaciones ya concluidas. Esta circunstancia se mantiene en las Leyes posteriores, así en la que sustituyó a aquella, la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*, y en la vigente *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*. En consecuencia, el

nuevos asentamientos en suelo rústico para el fomento del desarrollo rural y la economía verde y circular (artículo 87)

legislador gallego ha considerado suficiente, respecto a las EUC, la regulación contenida en la normativa estatal del Reglamento de Gestión Urbanística, de aplicación supletoria, y no ha introducido ninguna previsión en las citadas leyes.

Esta situación se ha mantenido hasta la aprobación del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el *Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*, en el que según consta en su Preámbulo se *“pasará a incorporar íntegramente todas aquellas cuestiones que hasta ahora se aplicaban en la Comunidad Autónoma de Galicia y que estaban contenidas en los reglamentos de planeamiento y gestión estatales indicados anteriormente” (Reglamentos de planeamiento urbanístico (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio) y gestión urbanística (Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto))*

Así, el Capítulo VIII del Título IV del Reglamento del Suelo de Galicia (artículos 322 a 328), regula las entidades urbanísticas colaboradoras, estableciendo los elementos comunes para todas ellas, y de forma conjunta, sin dedicar ningún artículo específico a la regulación de ninguna de ellas.

Establece su artículo 322 que, a través de su creación, los propietarios podrán participar en la gestión urbanística, y reconoce la condición de entidad urbanística colaboradora a las siguientes:

- a) Las asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación.
- b) Las entidades urbanísticas de gestión en el sistema de concierto.
- c) Las juntas de compensación.
- d) Las entidades urbanísticas de conservación

El apartado 3 de este artículo 322 es la única referencia particular a las EUC y está redactado en los siguientes términos:

“Las entidades urbanísticas de conservación son entidades de derecho público que pueden constituirse mediante la transformación de otra entidad urbanística colaboradora preexistente o ser de nueva creación para los fines específicos de conservación.

Será obligatoria la constitución de dichas entidades siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un ámbito en virtud del plan o del acuerdo plenario que al

respecto se adopte según lo dispuesto en el artículo 232.3. En tales supuestos, la pertenencia a la entidad de conservación será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial.

Su constitución determina la afección de las parcelas de sus miembros, con carácter real y mediante inscripción registral, a los fines y obligaciones de la entidad. Dicha afección se hará constar por nota marginal en el Registro de la Propiedad, la cual se extenderá a instancia de la entidad urbanística de conservación.”

Los ejes de la regulación gallega específica de las EUC son los siguientes:

- a) *Constitución*: puede crearse a partir de una junta de compensación o *ex novo*
- b) *Obligatoriedad*: es la Administración la que decide cuando debe constituirse una EUC, y todos los propietarios deben acatar esa decisión. No se recoge la posibilidad de que haya EUC de constitución voluntaria.
- c) *Afección*: las fincas dentro del ámbito del polígono en el que haya constituida una EUC quedan afectas, con carácter real, mediante inscripción registral, al cumplimiento de los fines y obligaciones de la entidad.

Sin duda, es esta última cuestión la que llama más nuestra atención pues no es frecuente un gravamen de este tipo en relación con las EUC, aunque sí lo es en las juntas de compensación. La garantía de que los propietarios satisfarán los gastos derivados de la conservación y mantenimiento de la urbanización se considera, con carácter general en nuestra legislación, suficientemente garantizada con la previsión de la vía de apremio en caso de impago.

El legislador gallego va más allá e impone la anotación registral de esta carga, lo que lleva a plantear si la compatibilidad de esa previsión con la normativa hipotecaria la hace viable en la práctica.

El artículo 19 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, dispone:

“Quedarán afectos al cumplimiento de la obligación de urbanizar, y de los demás deberes dimanantes del proyecto y de la legislación urbanística, todos los titulares del dominio u otros derechos reales sobre las fincas de resultado

del expediente de equidistribución Dicha afectación se inscribirá en el Registro de acuerdo con las siguientes reglas:

1. En la inscripción de cada finca de resultado sujeta a la afectación se hará constar lo siguiente:

a) Que la finca queda afecta al pago del saldo de la liquidación definitiva de la cuenta del proyecto.

b) El importe que le corresponda en el saldo de la cuenta provisional de la reparcelación y la cuota que se le atribuya en el pago de la liquidación definitiva por los gastos de urbanización y los demás del proyecto, sin perjuicio de las compensaciones procedentes, por razón de las indemnizaciones que pudieren tener lugar.

La redacción de este artículo está pensada para las cargas derivadas del proceso de urbanización, no de su mantenimiento posterior. En cualquier caso, la anotación que inste una EUC debería someterse a esa disposición, estimándose que, respecto al importe de la carga, podría hacerse una previsión del coste del mantenimiento durante un máximo de siete años, plazo de caducidad de las anotaciones de cargas urbanísticas, según el artículo 20 del Reglamento 1093/1997.

Sin perjuicio de configurar una carga real, el RSG incluye también la vía de apremio en el artículo 326 como garantía del cobro de las cuotas: *“Las cantidades debidas a la entidad urbanística por sus miembros podrán ser exigidas por la vía de apremio, previa petición de la entidad al ayuntamiento.”*

Por lo demás, respecto a la regulación de las EUC en Galicia, y, de una forma común el resto de entidades urbanísticas colaboradoras, se prevé que tendrán carácter administrativo, dependiente de la Administración urbanística actuante a la que corresponde la aprobación de sus estatutos, y se constituirán en escritura pública, momento a partir del cual adquirirán personalidad jurídica (artículos 323 y 324 del Reglamento), advirtiéndose que la Disposición Adicional Primera del Reglamento de Suelo de Galicia, suprime el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras dependiente de la Xunta de Galicia.

En cuanto a la disolución, ya hemos señalado que no se señala un plazo máximo de duración de las EUC. El artículo 328 del Reglamento dispone:

“En el caso de entidades urbanísticas de conservación también podrán disolverse cuando se acuerde por la Administración urbanística actuante la desaparición de las circunstancias objetivas que determinaron su constitución.”

Según esto, es la Administración la que determina cuando se constituye, y, en su caso cuando debe disolverse una EUC.

A modo de conclusión, podemos señalar que en Galicia, hasta el año 2016, y por vía reglamentaria no ha habido regulación ni de las entidades urbanísticas colaboradoras ni de las EUC, y se ha venido aplicando la normativa estatal supletoria. La regulación contenida en el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el *Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*, es unitaria para todas aquellas entidades, estableciendo, respecto a las EUC la especialidad de prever la constitución de una carga real registral, de difícil materialización práctica. En cualquier caso, es la Administración la que decide la constitución y, en su caso, la disolución de las EUC, imponiendo estas decisiones de forma obligada para los propietarios.

- **La Rioja**

La Comunidad Autónoma de La Rioja ha optado por no regular las EUC, de modo que resultará de aplicación por supletoriedad la normativa estatal recogida en el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

En la primera Ley que dictó en ejercicio de su competencia urbanística, la *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, tan solo se incluye una referencia genérica a entidades representativas de intereses en el planeamiento urbanístico, al regular las competencias urbanísticas en su artículo 4:

“En la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, las administraciones urbanísticas competentes deberán asegurar la participación de los interesados y, en particular, los derechos de iniciativa e información por parte de las entidades representativas de los intereses que resulten afectados, y de los particulares”.

Esa Ley fue derogada por la vigente *Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, que desarrolla la forma de participación de los particulares prevista en aquel artículo 4 de la *Ley 10/1998, de 2 de julio*.

De este modo, el artículo 10 de la nueva Ley encomienda a las Administraciones Públicas el fomento de la participación de los particulares en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento territorial y urbanístico y en la ejecución de las políticas públicas de suelo y vivienda, previendo en su apartado 2 lo siguiente:

“La participación en la gestión urbanística podrá tener lugar mediante la creación de entidades urbanísticas colaboradoras, con personalidad jurídica propia y, cuando así se determine, naturaleza administrativa. La creación y pertenencia a estas entidades será obligatoria únicamente en los supuestos expresamente previstos en esta Ley o las disposiciones que la desarrollen”.

No existen en La Rioja un desarrollo normativo respecto a las entidades urbanísticas colaboradoras en general, ni las EUC en particular, por lo que el régimen jurídico de las que se constituyan en esta Comunidad Autónoma será, como hemos indicado, el establecido en el RGU de 1978.

- **Madrid**

Aunque en esta Comunidad Autónoma ya se había legislado en materia de urbanismo, a través de la *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo* y la *Ley 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Urbanismo*, es la *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*, todavía vigente, la que establece un marco normativo completo en esta materia, desarrollando sus competencias propias en materia de urbanismo.

Como hemos visto que ocurre en otras Comunidades Autónomas, también la Ley del Suelo de Madrid regula escasamente las EUC, refiriéndose a ellas en el Capítulo

VI “*Conservación de la urbanización*” del Título III “*Ejecución del planeamiento*”, artículos 136 y 137.

Si bien es el segundo de estos artículos el encabezado como “*Entidades urbanísticas de conservación*”, es en el primero de ellos, en el artículo 136, regulador del “*Deber de conservación de las obras de urbanización*”, donde advertimos una importante particularidad de la legislación madrileña en esta materia.

Así, en ese artículo se reconoce de forma taxativa que “*La conservación de la urbanización es competencia del Ayuntamiento*”, sin perjuicio de que el planeamiento pueda establecer la obligación de los propietarios de constituirse en entidad urbanística de conservación, en cuyo caso la conservación de la urbanización corresponderá a ésta, continuando el apartado 3 de este artículo 136 Ley 9/2001:

“La atribución de la conservación a los propietarios agrupados en entidad urbanística de conservación en los términos del número anterior comportará para el Ayuntamiento la obligación legal de subvencionar dicha entidad.”

Se plantea una solución intermedia para la distribución de los costes de conservación entre la Administración, obligada principal, y los propietarios, a los que se les alivia de la carga impuesta obligatoriamente, garantizando, mediante una “*obligación legal*” que recibirán una subvención por esta actividad.

El artículo 4.5 b) de la *Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid*, admite que se puedan conceder de forma directa, sin sometimiento a las reglas generales de publicidad y concurrencia “*Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía vengan impuestos por normas de rango legal.*”, como será el caso de las que se otorguen a EUC. En cualquier caso, la Ley del Suelo de Madrid no desarrolla aspectos esenciales como los gastos subvencionables, los requisitos que deberán reunir los beneficiarios, o los criterios de concesión, de modo que su concreción quedará pendiente de las bases reguladoras que apruebe cada municipio²⁸.

El artículo 137 Ley del Suelo de Madrid reconoce a las EUC su condición de entidades de Derecho público, de adscripción obligatoria y personalidad y capacidad jurídicas propias para el cumplimiento de sus fines, adquiriendo personalidad

²⁸ Ver como ejemplo las Bases Reguladoras aprobadas por la Junta de Gobierno Local de San Sebastián de los Reyes, publicadas en el BOCM nº 280 de 24/11/2017

jurídica a partir de su inscripción en el registro administrativo correspondiente de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística.

En cuanto a las cuotas de conservación, serán exigibles por la vía de apremio, y la participación de los propietarios en los gastos de conservación se determinará:

- a) Con arreglo a la que les haya correspondido en el sistema de ejecución de la unidad de ejecución correspondiente.
- b) Conforme a la que les esté asignada en la comunidad de propietarios, si se ha constituido una en régimen de propiedad horizontal.
- c) En su defecto, a tenor de lo que dispongan los estatutos de la entidad urbanística de conservación.

Contra los acuerdos de la entidad urbanística de conservación cabrá formular recurso de alzada ante el órgano competente del Ayuntamiento.

Conforme a esta regulación se mantiene en la Comunidad Autónoma de Madrid la obligatoriedad de constitución de EUC, por tiempo indeterminado, si así se hubiera decidido en las normas de planeamiento, y la posición de tutela que asumen los Ayuntamientos.

- **Murcia**

En la primera Ley de esta Comunidad Autónoma que aborda en un solo cuerpo legal la regulación de toda la materia referida a ordenación del territorio y urbanismo, la *Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia*, la referencia a las entidades colaboradoras de particulares que se ocupen de la conservación de las urbanizaciones es breve, y sólo son citadas en el artículo 210, que, al regular las garantías de conservación y mantenimiento de las urbanizaciones preveía que:

“Cuando la obligación de conservar las urbanizaciones recaiga sobre el promotor de la misma o sobre los futuros adquirentes de parcelas, éstos deberán integrarse en la correspondiente entidad de conservación, sin que

pueda cancelarse la garantía prestada por aquéllos para la ejecución de la urbanización, hasta tanto se constituya dicha entidad”

A falta de otra previsión, las EUC que se constituyeran bajo la vigencia de esa Ley, seguirían rigiéndose por el RGU estatal.

Esa Ley fue derogada por la vigente *Ley de Murcia 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística*, que incluye previsiones respecto a las EUC en su artículo 188, al regular la *“Recepción de obras de urbanización y conservación de la urbanización”*

La premisa, como en el resto de Comunidades Autónomas, vuelve a ser que *“conservación de la urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y servicios correspondientes, es competencia de la Administración actuante”* (artículo 188.6 Ley de Ordenación Territorial y Urbanística de Murcia), pero se admite el traslado, total o parcial, a los propietarios, organizados en entidades, cuando concorra alguno de los supuestos contemplados en el apartado 7 de este artículo:

- 1) El primer supuesto es: *“Que se prevea expresamente por el planeamiento urbanístico, en función de los resultados del informe de sostenibilidad económica. La imposición de este deber a los propietarios por el planeamiento deberá tener un plazo determinado, que será prorrogable. El plazo, así como la prórroga, se determinará por el ayuntamiento en función de las circunstancias objetivas que dieron lugar a su imposición.*

Según esto, la Administración no puede, de forma arbitraria trasladar la obligación de conservar a los propietarios, sino que se estará a lo que resulte del informe de sostenibilidad económica, el cual, según lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley, será uno de los documentos incorporados al Plan Parcial:

“g) Informe de sostenibilidad económica que analizará el impacto del desarrollo del plan en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras y la prestación de los servicios resultantes. El análisis considerará tres escenarios de desarrollo, el normal con la media de construcción en el municipio de los últimos 10 años, el escenario reducido, a la mitad y el expansivo, el doble de la media. El informe determinará sobre la procedencia de constituir Entidad Urbanística Colaboradora. En el caso de que el plan general ya contenga el informe de

sostenibilidad económica referido al sector, solo será precisa su actualización”

Si, conforme con esa previsión económica, resultase acreditado que la carga para la Hacienda Pública del mantenimiento de las urbanizaciones fuera inasumible, o solo pudiera asumirse parcialmente, se podrá acudir a la figura de las EUC, como una solución temporal, aunque prorrogable.

- 2) El segundo supuesto es: *“Que los propietarios lo asuman voluntariamente. La asunción voluntaria de esta obligación deberá formalizarse en convenio con el ayuntamiento por un plazo que deberá estar determinado, el cual podrá prorrogarse por periodos sucesivos de la misma duración, cuando de manera expresa se manifieste tal voluntad por los propietarios”.*

A falta de señalamiento de cuotas mayoritarias para esa asunción de costes, debe entenderse que se requiere la conformidad de todos los propietarios incluidos dentro del ámbito para la formalización del convenio, manteniéndose, aun cuando su constitución sea voluntaria, la temporalidad de las EUC.

Finalmente, de la regulación contenida en el artículo 188 *Ley de Murcia 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística*, destacamos también la previsión de que las entidades podrán estar dedicadas, *“de forma exclusiva o no, a la conservación”* de las obras de urbanización.

Es evidente que la función principal de las EUC será la conservación, al plantear que puedan tener también otros cometidos, no precisados en esta Ley. Lo más razonable es pensar en cometidos de promoción económica o proyección de las urbanizaciones en las que estén constituidas, esto es, entidades con unas funciones similares a las entidades de gestión voluntaria de zonas y polígonos industriales, previstas en el Principado de Asturias, Valencia o Andalucía.

- **Navarra**

Desde que la Comunidad Foral asumió las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, fue aprobando diversas normas, reguladoras de otros tantos aspectos de esas materias, hasta la aprobación de la *Ley Foral 10/1994, de*

4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, dictada con un afán codificador que pretende “armonizar en un solo cuerpo normativo, en la mayor medida posible, el conjunto hoy disperso de preceptos legales reguladores de la ordenación del territorio y el urbanismo”.

En esa Ley se regulan aspectos como el régimen urbanístico del suelo, los instrumentos de ordenación del territorio, la ejecución del planeamiento, o la intervención administrativa en los edificios y uso del suelo y la disciplina urbanística, pero no se hace referencia a las entidades urbanísticas colaboradoras de conservación, cuyo régimen jurídico se desarrolla, junto al resto de entidades urbanísticas colaboradoras, en el Reglamento de desarrollo de esa Ley, aprobado por *Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril*.

El Capítulo I del Título III de este Reglamento *“Ejecución del Planeamiento”* está dedicado a la regulación de las entidades urbanísticas colaboradoras (artículos 55 a 61). Las entidades urbanísticas de conservación son una clase de ellas, junto con las Juntas de Compensación, las Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación y las Comisiones gestoras en el sistema de ejecución forzosa. (*artículo 55.1*), y se establecen previsiones comunes para todas ellas: se regirán en primer lugar por sus propios estatutos (*artículo 55.3*); tendrán carácter administrativo y dependerán de la Administración actuante, a la que se encomienda la aprobación de sus estatutos y sus modificaciones (*artículos 57 y 58*); la transmisión de la titularidad que determine la pertenencia a cualquiera de los tipos de Entidades urbanísticas colaboradoras llevará consigo la subrogación en los derechos y obligaciones del causante (*artículo 59*); sus acuerdos se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación (*artículo 60*) y su disolución se producirá por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas y requerirá, en todo caso, acuerdo de la Administración urbanística actuante (*artículo 61*).

Los apartados 2 y 3 del artículo 56, contienen las dos únicas referencias especiales para las entidades de conservación, en estos términos:

“2. Las Entidades de conservación de las obras de urbanización podrán constituirse como consecuencia de la transformación de alguna Entidad preexistente de las enunciadas en el número anterior o, específicamente para dichos fines, sin que previamente se haya constituido una Entidad para la ejecución de las obras de urbanización.

3. Será obligatoria la constitución de una Entidad de conservación siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en una unidad de ejecución en virtud de las determinaciones del Plan o resulte expresamente de disposiciones generales. En tales supuestos, la pertenencia a la Entidad de conservación será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial”

Esto es, en Navarra la pertenencia a una EUC resulta una obligación que el planeamiento puede imponer a los propietarios, al margen de su voluntad. Asimismo, debemos reconocer el establecimiento de su temporalidad, la obligación de mantener la urbanización no puede ser traspasada *sine die* por la Administración, sino que, como el resto de entidades urbanísticas colaboradoras, deben extinguirse, una vez que se hayan cumplidos los fines para los que fueron creadas (*artículo 61.1 Decreto Foral 85/1995*). Esta previsión alcanza sentido en el caso de entidades urbanísticas creadas para la urbanización, pero es mucho más difícil de concretar en el caso de las dedicadas a la conservación, pues, por su propia naturaleza se prolongan en el tiempo, y es difícil apreciar cuando deben entenderse cumplidos los fines que justificaron su creación.

Este Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994 se mantiene en vigor, no obstante la derogación de esa Ley por la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Tampoco en esta Ley encontramos una referencia expresa a las EUC, si bien sí que se recoge, para el caso de urbanizaciones privadas, la necesidad de incluir en el Plan que las regule un Convenio suscrito entre el urbanizador y el Ayuntamiento, en orden a la ejecución de las obras de urbanización y conservación de las mismas (*artículo 87.4, en relación con el artículo 68.2*).

En el vigente *Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, se mantiene el contenido de los referidos artículos, en su artículo 85.4:

“La conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, incumbe a la Administración titular. En el caso de urbanizaciones residenciales, industriales o terciarias de carácter privado se estará a lo establecido en el Convenio al que se refiere el artículo 69.2 de la presente ley foral.

En las obras de urbanización realizadas por sistemas privados, el deber del párrafo anterior comenzará desde el momento de la recepción de las obras por la Administración, conforme a lo dispuesto en el artículo 160 de esta ley foral”

En relación con el artículo 69.2:

“... cuando los Planes de iniciativa particular estén destinados a la realización de urbanizaciones de carácter privado deberán contener, además, el Convenio suscrito entre el urbanizador y el Ayuntamiento, en orden a la ejecución de las obras de urbanización y conservación de las mismas, así como a la implantación de los servicios y dotaciones comunitarios y las garantías del cumplimiento del Convenio y de los compromisos de ejecución y conservación adquiridos.”

De acuerdo con lo anterior, en las leyes navarras de ordenación del territorio y urbanismo no hay una regulación de las EUC, más allá de prever que en las urbanizaciones de iniciativa particular, será necesaria la formalización de un convenio entre el urbanizador y el Ayuntamiento que incluirá la previsión sobre la conservación, sin establecer la obligatoriedad de constituir una entidad de conservación entre los propietarios, configurándose esta como una posibilidad, pero no la única.

Sigue vigente en la Comunidad Foral el Decreto Foral 85/1995, anterior al vigente Decreto Foral Legislativo, que establece el régimen común a todas las entidades urbanísticas colaboradoras, y en referencia a las EUC la obligatoriedad de su constitución e incorporación de todos los propietarios, si así se hubiera establecido en las normas de planeamiento.

- **País Vasco**

En el caso del País Vasco, la norma de referencia para analizar la regulación de las EUC en su territorio, es la *Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo*. Antes de su promulgación, otras normas vascas habían abordado distintos aspectos urbanísticos, así, la *Ley 5/1998, de 6 de marzo, de Medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana*, o la *Ley 11/1998, de 20 de abril, por la que*

se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, pero es la Ley 2/2006, la que aspira a configurarse, según consta en su Exposición de Motivos, como el texto legal que responda a la realidad y los problemas de la ordenación territorial y social urbanística vasca y posibilite las respuestas instrumentales adecuadas para satisfacer los objetivos de vertebración territorial, ordenación urbana y cohesión social que los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución definen como principios rectores en esta materia.

El artículo 197 de la Ley de Suelo y Urbanismo del País Vasco, regula el deber de conservación, a partir de la distinción entre urbanizaciones privadas y públicas. En las primeras, ese deber recaerá *“siempre”* en los propietarios, esto es, la Administración se desvincula de cualquier obligación respecto a ellas, conforme al apartado 3 de este artículo que dispone:

“Las obras de urbanización de titularidad privada serán siempre conservadas y mantenidas por sus propietarios, ya sean individuales o en comunidad, en cuyo caso los gastos se distribuirán según las normas propias del régimen de propiedad horizontal y, en su defecto, en función de las cuotas que les correspondan en la copropiedad”.

Distinto es el caso de las urbanizaciones públicas, que adquieran tal condición ya desde el comienzo de su ejecución en el régimen público, y desde su entrega y recepción por la administración en el régimen privado, pues son consideradas en este artículo *“una obra de titularidad pública que conlleva el deber de conservación por parte del ayuntamiento”*, con la salvedad recogida en el apartado 2 de este artículo 197:

“No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los propietarios de los terrenos comprendidos en una unidad de ejecución quedarán obligados a costear la conservación de las obras de urbanización e instalaciones públicas de la misma cuando así se imponga, de forma justificada y necesariamente con carácter temporal, por el planeamiento o por el programa de actuación urbanizadora o resulte expresamente de disposiciones legales. Los propietarios se constituirán en junta y aportarán al mantenimiento en proporción a su cuota de participación. Reglamentariamente se determinarán las condiciones de constitución, funcionamiento y otras características de estas juntas, así como su relación con la correspondiente administración municipal”.

La denominación en el País Vasco, como ocurre también en Cataluña, es la de juntas de conservación, en lugar de entidades, pero su sentido es el mismo: agrupación de propietarios que se ocupan de conservar la urbanización. Destacamos en la regulación vasca dos aspectos: por un lado, la obligatoriedad: la constitución de la junta no puede ser rechazada por los propietarios si está recogida en las normas de planeamiento, y, por otro lado, la temporalidad: si, como se señala en el apartado 1 del artículo 197 de la Ley vasca, el mantenimiento de las urbanizaciones públicas compete a los Ayuntamientos, solo temporalmente podrán quedar eximidos de esa obligación.

La escasa regulación de las juntas de conservación en la *Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo*, se justifica por la remisión a un desarrollo reglamentario, en el que se “*determinarán las condiciones de constitución, funcionamiento y otras características de estas juntas, así como su relación con la correspondiente administración municipal*” (apartado 2 del artículo 197 Ley 2/2006), que no se ha producido. En marzo de 2015 se avanzó un *Anteproyecto de Reglamento de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística de Euskadi*, en el que se incluía la regulación de las juntas de conservación, aspectos como su constitución, naturaleza jurídica o funcionamiento, pero no se ha llegado a aprobar, por lo que seguirá siendo de aplicación a las juntas de conservación que se constituyan en el País Vasco lo dispuesto en el RGU de 1978.

- **Valencia**

La primera Ley que se aprobó en Valencia en ejercicio de sus competencias en materia de Urbanismo fue la *Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística*, en cuyo Preámbulo ya se anticipa que su propósito “*excede la mera adaptación de la ley estatal a las peculiaridades territoriales autonómicas*”, pretendiendo formular “*una alternativa al sistema vigente en su dimensión propiamente urbanística*” y “*sustituir el antiguo modelo -respetando las normas de legislación básica o plena estatal- por una nueva orientación*”.

Con estas premisas, se plantea la actividad urbanística como una función pública cuya responsabilidad debe reclamarse a los poderes públicos y no a los propietarios de terrenos, introduciendo la posibilidad de que la Administración puede gestionar

indirectamente el planeamiento adjudicando el protagonismo activo a una empresa (seleccionada en pública competencia) en la que delegue esa responsabilidad²⁹

Esta nueva orientación presupone que al propietario de terrenos, en cuanto tal, no le es exigible razonablemente que asuma el papel protagonista que le atribuyó la legislación histórica. La actividad urbanística es una función pública cuya responsabilidad debe reclamarse a los poderes públicos y no a los propietarios de terrenos. Esta función pública requiere una inversión económica importante y una actividad gestora de dicha inversión. Por tanto, sin perjuicio de su carácter público es también una típica función empresarial.

La renovación pretendida alcanza al ámbito de la conservación de la urbanización, y así si en el RGU se preveía que, aun cuando la conservación de las obras de urbanización y mantenimiento de las dotaciones son de cargo de la Administración actuante, es posible trasladar esta obligación a los propietarios de terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación *“cuando así se imponga por el Plan de Ordenación o por las bases de un programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales”*, el artículo 79.1 de la Ley 6/1994,, descarta esa posibilidad al prever lo siguiente:

“La conservación de las obras públicas municipales es responsabilidad del Ayuntamiento desde su recepción definitiva, siendo antes del Urbanizador. Carecerá de validez todo pacto o disposición que pretenda trasladar esa competencia a personas privadas o asociaciones de propietarios sin colaboración y control público o sin condiciones o por tiempo indeterminado. Los administrados no podrán ser obligados por mandato de la Administración a integrarse en esas asociaciones”

Consecuente con los principios recogidos en el preámbulo, entendiendo el urbanismo como una función pública responsabilidad de la Administración, rechaza que se pueda imponer a los particulares la obligación de conservar la urbanización, lo que en la práctica supone que, salvo que los propietarios voluntaria y libremente así lo hubieran decidido, no se constituirán Entidades Urbanísticas de Conservación.

²⁹ En el apartado III de su Preámbulo se señala *“La antigua legislación contemplaba la urbanización como un problema que sólo afectaba -y enfrentaba directamente- a dos sujetos: La Administración y el propietario. Esta nueva Ley la contempla como un problema que reclama la simbiótica colaboración de tres sujetos: La Administración actuante, el urbanizador y el propietario”*

Asimismo, evita que la Administración pueda eludir sus responsabilidades mediante la no recepción de las obras de urbanización, al recoger el apartado 2 de este mismo artículo 79 lo siguiente:

“Las obras de urbanización, realizadas por Urbanizador competente y ubicadas en dominio público, se entenderán aceptadas provisionalmente a los tres meses de su ofrecimiento formal al Ayuntamiento, sin respuesta administrativa expresa. A los nueve meses desde la aceptación provisional ésta devendrá definitiva, pasando los gastos de conservación a cargo de la Administración, salvo que ésta reclame la reparación de vicios. La aceptación definitiva se entiende sin perjuicio de las acciones, incluso civiles, que asistan a la Administración o a los administrados, por daños derivados de vicio oculto”

De este modo, en la normativa urbanística de Valencia, en el plazo máximo de un año desde que se haya hecho el ofrecimiento formal al Ayuntamiento, y, salvo vicios ocultos, la Administración es, conforme a su Ley 6/1994, la responsable del mantenimiento de la urbanización y asumirá su coste en exclusiva.

En esta Ley se recoge una excepción a esta regla general, planteada como una sanción a los propietarios de urbanizaciones clandestinas o irregulares, al establecer su Disposición Transitoria Décima, después de prever el mantenimiento de las EUC que estuvieran legalmente constituidas a su entrada en vigor, lo siguiente:

“Se podrán seguir constituyendo Entidades Urbanísticas de Conservación, en los términos que reglamentariamente se determinen, con motivo de la regularización de urbanizaciones clandestinas o irregulares, para que los costes de mantenimiento de las obras de urbanización correspondientes sean sufragados por los propietarios de las parcelas afectadas”

Resulta curioso la vinculación que se deduce en esta disposición entre la constitución de una EUC y la imposición de un gravamen mayor a los propietarios que no han cumplido con la normativa urbanística y han generado urbanizaciones clandestinas o irregulares, de cuyo mantenimiento se desvincula la Administración, en una especie de “sanción” por esa conducta irregular.

En este sentido, y, como se verá en este trabajo, una de las críticas que más con más frecuencia se plantean respecto a las EUC es el trato diferente, y más gravoso que suponen para los propietarios del resto de la ciudad, que no tienen que asumir

los costes de mantenimiento de las urbanizaciones. En la D.T. Décima de la Ley valenciana de 1994, se asocia ese trato distinto a una conducta no conforme a Ley de los propietarios.

La Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística, fue derogada por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana, que mantiene la concepción del urbanismo como una función pública desarrollada por las administraciones públicas competentes en la materia, a través de la cual planifican o definen el modelo urbanístico de ciudad y lo desarrollan, y, cuyo artículo 188, conserva la misma filosofía que el artículo 79 Ley 6/1994, incluso con la misma redacción el apartado 1 de ambos artículos, si bien en el texto de 2005, se omite la referencia a recepción provisional y definitiva, y se dispone lo siguiente:

“2. Las obras de urbanización, realizadas por Urbanizador competente y ubicadas en dominio público, se entenderán recibidas a los tres meses de su ofrecimiento formal al Ayuntamiento sin respuesta administrativa expresa, o desde que queden abiertas al uso público. Desde el momento en que se entiendan recibidas quedarán en periodo de garantía durante doce meses, en los que el Urbanizador responderá de los defectos constructivos que se manifiesten. Finalizado este periodo, procederá la devolución de las garantías prestadas por el Urbanizador.

3. Los gastos de conservación serán a cargo de la administración a partir de que sean recibidas las obras, salvo que ésta reclame la reparación de vicios.

4. La recepción se entiende sin perjuicio de las acciones, incluso civiles, que asistan a la administración o a los administrados, por daños derivados de vicios ocultos”

Por un lado, se reduce a tres meses el plazo para entender recibidas las obras, y se admite también la recepción tácita cuando queden abiertas al público, por otro lado, se recoge, de forma taxativa en su apartado 3 que los gastos de conservación de las urbanizaciones corresponden a la Administración, a salvo la reparación de vicios.

La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana derogó la 16/2005, respondiendo al objetivo de renovar la legislación en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje en la Comunitat Valenciana como una demanda y aspiración sociales ampliamente

compartidas. A su vez, esta Ley fue objeto de varias modificaciones, que fueron integradas en el *Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobació del text refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje*, actualmente vigente

En lo que afecta al tratamiento de las EUC, el artículo 161 de la Ley 5/2014, actualmente artículo 169 del texto refundido, introdujo una importante novedad respecto a la regulación anterior, y, si bien, mantiene la responsabilidad de la Administración en la conservación de las urbanizaciones, que no puede imponerse a los propietarios, introduce la posibilidad de una gestión indirecta, a través de una contratación administrativa con un tercero.

En concreto, el apartado 5 de este artículo establece, en su redacción inicial, lo siguiente:

“5. La conservación de las obras de urbanización se podrá realizar por gestión directa o por gestión indirecta. En el caso de gestión indirecta, la contratación de la conservación de la urbanización se realizará de conformidad con la legislación de contratos del sector público. No obstante, los administrados podrán constituir e integrarse voluntariamente en asociaciones privadas de conservación de la urbanización, cuyo objeto sea la conservación de las obras públicas de urbanización y el mantenimiento de servicios extraordinarios que sean de interés particular, teniendo esta circunstancia una especial consideración en la adjudicación del contrato. En estos casos, en la relación contractual podrá concertarse con la administración que ésta sufragará el mantenimiento de los servicios ordinarios mediante aportación financiera en favor de las entidades colaboradoras, siendo a cargo de estas la conservación de las obras y servicios extraordinarios de interés particular.”

Merece la pena detenerse en este apartado, porque en él aparecen apuntados algunas de las claves de las EUC, destacando las siguientes consideraciones:

- 1) La conservación se sigue manteniendo como una obligación de la Administración
- 2) Introduce la posibilidad de que esa función se realice, de forma indirecta, a través de un tercero, aportando una consideración mercantil paralela, respecto a la conservación, a la del agente urbanizador, previsto desde la

Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística. Este tercero, en principio ajeno a la urbanización, se ocuparía de mantenerla y sería resarcido por el Ayuntamiento, conforme a un contrato administrativo.

- 3) *“No obstante”*, parece que el legislador tiene interés en estimular la asunción voluntaria por los particulares de los costes de la urbanización, y, aunque las asociaciones privadas de conservación que constituyeran deben concurrir también en el proceso de licitación, tendrán una *“especial consideración en la adjudicación del contrato”*.

Estas asociaciones no estarían ejerciendo una obligación suya si se dedicaran a conservar la urbanización en la que tienen propiedades, sino que se trataría de una obligación de la Administración que contrata esos servicios con ellas, aunque podría hacerlo con cualquier otra empresa o interesado. De hecho, podría darse el caso, según está redactado este artículo que, aun cuando se hubiera constituido una asociación privada, la Administración contratara el servicio de conservación de la urbanización con un tercero, pues solo se reconoce una *“especial consideración”*, en la adjudicación, pero no que su existencia excluya al resto de licitadores.

- 4) Asimismo, en ese aparente interés en estimular la creación de asociaciones privadas de conservación, prevé que *“la administración sufragará los servicios ordinarios”*, mientras que serán a cargo de aquellas *“la conservación de las obras y servicios extraordinarios de interés particular”*.

La distinción entre servicios ordinarios, que sufragará la Administración, aun cuando se hubiera constituido una asociación privada y servicios extraordinarios, de interés particular, que deberán asumir los propietarios, resulta coherente con el sometimiento de la Administración a los intereses generales, reconocido en el artículo 103 CE, lo que lleva a que asuma los costes *“ordinarios”*, comunes a los del resto de la ciudad, mientras que los extraordinarios, propios de un interés particular, exceden de las competencias de la Administración.

Esta distinción, que lleva también a plantear cuales son los servicios propios de las EUC, es una de las que más debate suscita respecto a las EUC, por lo que volveremos sobre este punto en el presente trabajo. Baste ahora con

apuntar que el legislador valenciano de 2014 ya planteó la existencia de servicios de interés general y de interés particular en la conservación de las urbanizaciones, que no debían de tener el mismo tratamiento jurídico.

En cualquier caso, la transcrita redacción inicial del artículo 160 no se ha mantenido en el tiempo, y, en virtud de la *Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana*, se refunden los anteriores artículos 160 y 161, y establece una nueva redacción para el apartado 5 del artículo 160, actualmente artículo 169 del Texto Refundido:

“5. La conservación de las obras de urbanización se podrá realizar por gestión directa o por gestión indirecta. En el caso de gestión indirecta, la contratación de la conservación de la urbanización se realizará de conformidad con la legislación de contratos del sector público. No obstante, los administrados podrán constituir e integrarse voluntariamente en asociaciones privadas de conservación de la urbanización, cuyo objeto sea la conservación de las obras públicas de urbanización y el mantenimiento de servicios extraordinarios que sean de interés particular.”

Se advierte un importante giro respecto a la redacción inicial en un doble aspecto:

- a) Por un lado, desaparece la posibilidad de que las asociaciones de propietarios ejercieran su función previo contrato administrativo. La doctrina coincide en reconocer la naturaleza administrativa de las EUC, constituidas por los propietarios en defensa de sus intereses, y, en este sentido su función no deriva de un contrato administrativo, sino que se trata de una relación *“propter rem”*, consecuencia de su derecho de propiedad.
- b) Por otro lado, desaparece también la previsión de que algunos servicios pudieran ser sufragados por la Administración. Debe entenderse que, si los administrados optan por constituir una entidad de conservación asumirán todos sus costes.

Según lo expuesto, en la Comunidad Valenciana, se ha pasado de un planteamiento contrario a las EUC, que solo preveía el mantenimiento de las que ya estuvieran

legalmente constituidas antes de 1994³⁰, a una posición más abierta a su admisión, aunque siempre partiendo de su carácter voluntario, y de considerar el mantenimiento de las urbanizaciones una obligación de la Administración.

Asimismo, en la norma actualmente vigente, en la regulación del Régimen Transitorio de las EUC, se ha suprimido la excepción en los casos de urbanizaciones clandestinas o irregulares, y la D.T. Decimonovena del TRLOTUP dispone:

“Las urbanizaciones cuya conservación estuviere, a la entrada en vigor de esta ley, legalmente encomendada a entidades urbanísticas de conservación de la urbanización seguirán sujetas al régimen jurídico vigente en el momento de su constitución, permaneciendo estas en funcionamiento.”

Con estos antecedentes, la Comunidad Valenciana ha introducido una figura novedosa en el ordenamiento jurídico, al margen de la normativa urbanística, pero estrechamente vinculada con la conservación de las urbanizaciones de carácter industrial : las entidades de gestión y modernización de las áreas industriales (EGM), reguladas en la *Ley 14/2018, de 5 de junio, de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana*, y que comparte, para el suelo industrial, lo esencial de las EUC: se ocupan del mantenimiento y conservación de la urbanización, pero sus objetivos son más amplios.

Así, las EUC y las EGM, tienen en común su naturaleza administrativa: Según se señala en la propia Ley 14/2018, las EGM, *si bien tienen una base constitutiva privada pues se componen principalmente de personas titulares en el área industrial, se configuran como unas entidades de carácter no lucrativo, que actúan como colaboradoras de la administración, y por tanto su naturaleza será de carácter administrativo, ya que dependen funcionalmente del ayuntamiento y las funciones que se le atribuyen son inicialmente administrativas. La administración local es la*

³⁰ Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística Disposición Transitoria Décima: Régimen Transitorio de Entidades Urbanísticas de Conservación de la Urbanización: *“Las urbanizaciones cuya conservación estuviere legalmente encomendada a Entidades Urbanísticas de Conservación de la Urbanización seguirán sujetas al régimen jurídico vigente con anterioridad a esta Ley, sin que les sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 79.1”*

*que aprueba su constitución, sus estatutos, su plan de actuación y sus recursos, además de reservarse la capacidad de fiscalización, control y disolución*³¹

En cuanto a la obligatoriedad, las EGM, no se imponen desde la Administración, sino que se requiere que se haya decidido su constitución por un porcentaje que represente al menos al 25 % de los propietarios (artículo 7 Ley 14/2018), lo cual se justifica por el legislador valenciano con base en el interés general, pues *“estamos ante un objetivo público de gran importancia, como es la gestión y la modernización de unas áreas estratégicas para el desarrollo industrial sostenible y competitivo.”*

La diferencia fundamental es en cuanto a sus objetivos, mucho más amplios en la EGM, así, si conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 14/2018, entre sus fines se encuentra la conservación, mantenimiento, ampliación y mejora de las infraestructuras, dotaciones y servicios en áreas industriales, esta función se plantea como una forma de colaboración público-privada, sin menoscabo de las responsabilidades y competencias de las entidades locales en la financiación de los servicios de mantenimiento y conservación de las mismas, y además, se incluyen entre sus objetivos:

- Impulsar que las áreas industriales de la Comunitat Valenciana cuenten con las infraestructuras, dotaciones y servicios necesarios para el desarrollo eficiente y económico, social y medioambientalmente sostenible de las actividades económicas
- Fomentar la implicación municipal y la colaboración público-privada en la gestión y mejora de las infraestructuras y los servicios existentes en las áreas industriales, así como en la implantación de nuevas dotaciones y servicios que aporten a las mismas mayor valor añadido.
- Introducir la figura de la gerencia del área industrial como elemento clave para la profesionalización de la gestión de estos espacios económicos compartidos.
- Promover incentivos económicos y administrativos dirigidos a las empresas y municipios que realicen actuaciones tendentes a mejorar las áreas industriales.

³¹ Ver Apartado III Preámbulo Ley 14/2018

- Promover servicios mancomunados que puedan contribuir de manera eficiente a la mejora de la gestión de los servicios e infraestructuras de las áreas industriales.

Se trata de una visión global de los servicios que deben prestar las entidades gestoras de suelo industrial, a las que se les atribuyen unas funciones más complejas que limitarse a la conservación de unas dotaciones o infraestructuras, y se extienden a tareas de promoción económica fundamentadas en el interés general.

Es una figura ambiciosa que sigue la línea marcada por Asturias, al regular las entidades de gestión voluntaria de zonas y polígonos industriales, a través del *Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias*. Se tratan, ambas, de entidades que podrían llegar a sustituir, en suelo industrial, a las EUC.

De hecho, la Disposición Adicional Tercera de la *Ley 14/2018, de 5 de junio, de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana*, prevé expresamente esta subrogación al disponer:

“Las entidades urbanísticas de conservación, agrupaciones de interés urbanístico, asociaciones empresariales, comunidades de propietarios y otros órganos o entidades que agrupen a personas titulares de inmuebles en suelo industrial, y que a la entrada en vigor de esta ley ya gestionen áreas industriales, podrán acordar que las entidades de gestión y modernización que constituyan conforme a esta ley se subrogarán en su patrimonio, derechos y obligaciones.”

Con matices, y, como tendremos ocasión de analizar cuando nos planteemos las expectativas de futuro de las EUC, la implantación de este tipo de entidades en Asturias (EGM) y Valencia (AGM), la sigue también Cataluña, a través de las Áreas de Promoción Económica Urbana (APEU), reguladas en la Ley 15/2020, de 22 de diciembre, y Andalucía, también a través de las llamadas “*Entidades de Gestión y Modernización*”, previstas en áreas industriales en la Disposición adicional primera de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*.

Una vez revisada la situación jurídica en todas las Comunidades Autónomas, podemos concluir que todas configuran las EUC como entidades de derecho público, de carácter obligatorio, constituidas para el mantenimiento y conservación de las urbanizaciones, y bajo la tutela de la Administración. En el siguiente cuadro se destacan algunos aspectos que identifican los rasgos propios de cada EUC, en concreto:

- a) Su regulación, en Ley y/o Reglamento.
- b) Si su normativa prevé la existencia de un Convenio entre propietarios y Administración, que regule sus derechos y obligaciones.
- c) Si tienen una duración determinada.
- d) Si está prevista su inscripción en un Registro de Entidades Urbanísticas.

CCAA	REGULACIÓN	CONVENIO	DURACIÓN	REGISTRO	OBSERVACIONES
ANDALUCIA	LEY 7/2021	NO	Indefinida	SI	
ARAGÓN	D.L. 1/2014 Decreto 210/2018	NO	Indefinida	SI	
ASTURIAS	D.L.1/2004 Decreto 278/2007	SI	Indefinida, si hay desequilibrio beneficio /gasto	SI	En polígonos industriales la regla general es 5 años de duración
BALEARES	LEY 12/2017	NO	Hasta consolidar edificación en 50 %	SI (Insular)	
CANARIAS	LEY 4/2017 Decreto 183/2018	NO	Temporal	SI	La conservación es obligatoria para la Admón. si hay desequilibrio económico

LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN
CAPÍTULO II

CCAA	REGULACIÓN	CONVENIO	DURACIÓN	REGISTRO	OBSERVACIONES
CANTABRIA	LEY 2/2001	SI	Indefinida	SI Municipal	En Convenio se puede establecer plazo de duración
CASTILLA-LEÓN	LEY 4/2008 Decreto 22/2004	SI	Temporal: mínimo 4 años, máximo 10 años	SI	
CASTILLA-LA MANCHA	D.L. 1/2010 Decreto 29/2011	NO	Indefinida (mientras concurran las circunstancias para EUC)	SI	Las EUC se admiten sólo en el caso de urbanizaciones autónomas de baja densidad y aisladas
CATALUÑA	D.L. 1/2005 Decreto 305/2006	SI	Indefinida	SI	En Convenio se puede establecer plazo de duración
EXTREMADURA	LEY 11/2018 Decreto 143/2021	NO	Indefinida (mientras concurran las circunstancias para EUC)	NO	Las EUC se admiten sólo en el caso de urbanizaciones autónomas de baja densidad y aisladas
GALICIA	LEY 2/2016 Decreto 143/2016	NO	Indefinida	NO	
LA RIOJA	LEY 5/2006	NO	Indefinida	SI	Aplicación supletoria RGU

LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN
CAPÍTULO II

CCAA	REGULACIÓN	CONVENIO	DURACIÓN	REGISTRO	OBSERVACIONES
MADRID	LEY 9/2001	NO	Indefinida	SI	Se reconoce derecho a subvención de las EUC
MURCIA	LEY 13/2015	SI	Temporal, en función de informe económico	SI	Aplicación supletoria RGU
NAVARRA	LEY F.35/2002 Decreto Foral 85/1995	SI (En urbanizaciones privadas)	Temporal, hasta el cumplimiento de sus fines	NO	
PAIS VASCO	LEY 2/2006	NO	Temporal	SI	Aplicación supletoria RGU, hasta que haya desarrollo reglamentario
VALENCIA	D.L 1/2021	SI	Indefinida	SI	Solo se admiten asociaciones voluntarias de conservación

Del “*puzzle*” de la regulación autonómica, podemos señalar que todas las Comunidades Autónomas contemplan la posibilidad de que los particulares asuman

la conservación de determinadas urbanizaciones en normas de rango legal, con desarrollo reglamentario en algunos casos, y que, frente a la imposición derivada de su condición obligatoria, se extiende entre las Comunidades un mayor protagonismo de los propietarios, que se refleja en la previsión de que sus derechos y obligaciones se pacten en Convenios con la Administración.

Es relevante también advertir que se introduce en la normativa autonómica importantes modulaciones a su carácter indefinido, reflejando circunstancias, más o menos concretas, desde poner plazos determinados, a vincularlos a un determinado nivel de desarrollo urbanístico, o a circunstancias económicas, para limitar su duración al tiempo imprescindible. Se entiende que el objetivo del legislador autonómico es evitar generar situaciones de desequilibrio en las cargas que corresponde asumir a los miembros de una EUC, en relación con los beneficios de estar integrado en una urbanización, esto es, una mayor participación del ciudadano frente a al modelo del RGU, de EUC obligatoria e impuesta.

CAPÍTULO III. CONFIGURACIÓN DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN

Después de haber visto cual es la regulación actual de las EUC en las distintas Comunidades Autónomas, comenzaremos a aproximarnos a esta figura, iniciando el análisis de su configuración, a través de dos elementos que van a determinar su esencia:

- *Justificación*: las razones llevan a la Administración a imponer esta figura para la conservación de determinadas urbanizaciones, y la posición de los particulares ante ella.
- *Naturaleza*: su condición administrativa al asumir las competencias de la Administración actuante, que ejercerá sobre ella la tutela.

III.1 JUSTIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN

III.1.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Al abordar el hecho de que, en determinadas circunstancias, es posible trasladar a los propietarios las obligaciones de conservación y mantenimiento de un concreto ámbito territorial, que, de inicio, corresponden a la Administración, debemos necesariamente plantearnos cuales son esas circunstancias que justifican esta actuación excepcional, y que tienen suficiente trascendencia para que sea tolerada por los particulares y admitida, tanto por la legislación estatal y autonómica, como por los Tribunales.

Una de las características que se atribuye al derecho urbanístico es su aspiración a conciliar los intereses públicos con los privados, a establecer un correcto equilibrio entre los beneficios que resultan para los propietarios de suelo del proceso urbanizador, con el interés general, bajo el enfoque social del derecho de propiedad sobre el suelo. Se caracterizaría, como apunta J.A. López Pellicer (1983:18):

“por un sentido institucional, fundado en la idea de solidaridad y de interdependencia social según la interpretación de Hauriou, superadora de la

concepción liberal-individualista, aunque sin dejar de reconocer el derecho de propiedad privada del propietario, pero sujeto a determinados límites y deberes en beneficio de intereses generales y comunitarios”.

Bajo ese concepto de equilibrio, la mayor carga que se impone a los propietarios de determinadas urbanizaciones, deberá estar justificada por la obtención de unos beneficios que justifiquen el mantenimiento de unos bienes que no les pertenecen, sino que son de titularidad pública. Si en el proceso urbanizador, los propietarios realizan las cesiones gratuitas para las dotaciones públicas, y asumen los costes de urbanización, a cambio de recibir las plusvalías que genera ese proceso, en el caso de las EUC, no está tan claro lo que los propietarios reciben de la comunidad por mantener unos bienes públicos.

En efecto, desde la LS56, los propietarios deben ceder a la Administración suelo para viarios, zonas verdes, y equipamientos públicos y, además, en determinados casos, además, van a tener que conservarlos a través de una EUC.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, terminada la Guerra Civil, las principales ciudades españolas experimentaron una importante aceleración en su proceso de transformación, al compás de su transformación económica, determinada por los movimientos migratorios, a su vez, consecuencia directa del ritmo de la industrialización. En este contexto, el urbanismo se planteó como un instrumento para el crecimiento continuo de las ciudades, y la Ley del Suelo de 1956, es, esencialmente, una Ley de expansión urbana ³².

En esa norma, se implanta la obligación de los propietarios de aportar a la comunidad los terrenos destinados a viales y zonas verdes, sistema que, según se recoge en su Exposición de Motivos, se “*vigoriza*”, a partir de su instauración, aunque con limitaciones, en la Ley de Ensanche, de 1864.

De la combinación de estos dos elementos: la previsión de un urbanismo basado en el desarrollo de nuevas urbanizaciones, del que obligatoriamente van a surgir viarios, de titularidad pública, surge un modelo de ciudad, integrado a través de esas zonas públicas que conectan los distintos barrios, generando un modelo que supera al de ciudad amurallada y compacta, permitiendo la relación de los nuevos barrios entre sí, y con la ciudad histórica. Para conseguir este modelo, es necesario que los

³² E. García de Enterría y L. Parejo Alfonso (1981:30)

instrumentos de conexión internos de la ciudad, fundamentalmente los viarios, sean de titularidad pública.

Pero existe un elemento clave a tener en cuenta en esta planificación: las limitaciones presupuestarias de los Ayuntamientos, que anticipan falta de medios para mantener los viales públicos configuradores de la ciudad integrada.

Si la normativa favorece el desarrollo de nuevas urbanizaciones, incluso por iniciativa privada, y, en todas ellas va a haber, por mandato legal, zonas de dominio y uso público, que permitirán su integración en la trama urbana, debe contemplarse la posibilidad de que la Administración carezca de medios económicos para asegurar la debida conservación y mantenimiento de todas esas zonas. Y ante este problema, la solución que aportan las EUC es que permiten trasladar la carga económica a los propietarios, pero manteniendo la Administración su titularidad, esto es, asegurando el cumplimiento de la función social que justifica que se trate de dotaciones y equipamientos de cesión obligatoria.

L.E. Flores Domínguez (2021:85,86) señala como una característica de las EUC su configuración en núcleos compactos y homogéneos, separados o nítidamente diferenciados de la trama urbana, y por la demanda de una serie de servicios específicos o una intensidad en la prestación de los mismos que exceden de la ratio/habitante del municipio. Estos núcleos se desarrollan fundamentalmente en dos ámbitos:

- a) En el urbanismo industrial de polígonos o áreas industriales
- b) En el urbanismo turístico de segundas residencias

Respecto a las razones que justifican la figura de las EUC, lo primero que llama nuestra atención es la previsión del artículo 68 RGU³³, que atribuye a los propietarios, cuando así lo haya previsto el planeamiento urbanístico, la obligación de asumir la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las

³³ De acuerdo con el artículo 68 RGU, no obstante lo dispuesto en el anterior artículo 67, según el cual, la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos serán de cargo de la Administración actuante, una vez que se haya efectuado la cesión de aquellas, *“quedarán sujetos los propietarios de los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación a dicha obligación, cuando así se imponga por el Plan de Ordenación o por las bases de un programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales”*. En este supuesto *“los propietarios habrán de integrarse en una Entidad de conservación.”*

dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, esto es, una carga excepcional o exorbitante respecto al común de las urbanizaciones.

Si la regla general es que es la Administración la que debe asumir la conservación de las urbanizaciones, debemos plantearnos cual es la razón para que, en unos casos concretos, se rompa ese equilibrio, y unos particulares deban asumir unos costes que no están previstos con carácter general en las normas de planeamiento, y si de ese trato diferente no estará surgiendo una situación discriminatoria.

En la jurisprudencia encontramos respuesta a esta cuestión, justificando este modo de proceder en los siguientes términos (FD Tercero STS 17514/1994, de 17 de mayo):

“Las Entidades de conservación, configuradas como Entidades urbanísticas colaboradoras, en cuanto permiten la participación de los interesados en la gestión urbanística, y que, como su nombre indica, tienen por finalidad la conservación de las obras de urbanización, pueden establecerse, según el art. 25.3 del Reglamento de gestión, con carácter obligatorio siempre que el citado deber de conservación recaiga sobre los propietarios de un polígono o unidad de actuación en virtud de las determinaciones del Plan de Ordenación o bases de programa de actuación urbanística o resulte expresamente de las disposiciones legales; siendo en estos supuestos obligatoria la pertenencia a la Entidad de conservación para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial. Tal posibilidad se reitera en el art. 68 del citado Reglamento. No existe, pues, inconveniente legal alguno en que un Plan de Ordenación, o, en su caso, unas Normas Subsidiarias, imponga a los propietarios de una urbanización el deber y la carga de conservar la urbanización durante un tiempo determinado -e incluso sin límite temporal, según han declarado las Sentencias de la antigua Sala Cuarta de 12 de abril de 1985, 14 de marzo de 1989 y de esta Sala, de 13 de marzo de 1990 - pues, como señala esta última sentencia, citando la de aquella Sala de 23 de abril de 1975 "... se trata de los medios articulados para que la acción urbanizadora privada no origine verdaderas situaciones de imposibilidad o vacío en la actuación municipal al crear núcleos superiores o ajenos a sus posibilidades, o incluso dificultades jurídicas para la integración en el municipio”.

Esto nos lleva a destacar dos aspectos en la creación de EUC: por un lado, que surgen vinculadas a la acción urbanizadora privada, y, por otro, su justificación por las limitaciones económicas de la Administración. La importancia de ambos, hace que los tratemos de forma separada:

a) Las EUC como reacción ante la acción urbanizadora privada

El artículo 53 TRLS76, establecía que los planes y proyectos redactados por particulares, cuando se refieran a urbanizaciones de iniciativa particular, habrán de consignar, entre otros datos, la previsión sobre la futura conservación de las mismas. El artículo 46 RPU, en el mismo sentido, dispone que esos planes incluirán la previsión respecto a la conservación de la urbanización, *“expresando si correrá a cargo del Ayuntamiento, de los futuros propietarios de parcelas o de los promotores con indicación en estos dos últimos supuestos del período de tiempo al que se extenderá la obligación de conservación”*, incluyendo que se deberán constituir garantías para el exacto cumplimiento de dichos compromisos por importe del 6 por 100 del coste que resulta para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, y los medios económicos de toda índole con que cuente el promotor o promotores de la urbanización, indicando los recursos propios y las fuentes de financiación.

Existe un factor social, que impulsa la acción urbanizadora privada, tradicionalmente en juego en la constitución de las EUC, como una especie de reacción ante esa forma de urbanizar. Si la urbanización no se promueve desde el ámbito público, no puede exigirse a la Administración que conserve esa urbanización, sino que será una obligación que corresponderá a sus promotores. Se pueden advertir razones de tipo social, que llevan a impulsar urbanizaciones aisladas por iniciativa particular de aquellos ciudadanos que prefieren tener su residencia o su industria en zonas diferenciadas del resto. Esta opción justificaría que quienes la han elegido libremente deban asumir los costes propios de esas urbanizaciones.

F. Suay Ojalvo (2018:1) señala el origen de las EUC en el principio de equitativa distribución de beneficios y cargas que configura el derecho urbanístico español, y está especialmente presente en todo el proceso de urbanización. Para este autor, la existencia de urbanizaciones de carácter aislado y baja densidad de población, suponen un aumento de coste para la Entidad Local prestadora de los servicios, que

se modula imponiendo la carga de su conservación a los propietarios, cuya contrapartida vendrá determinada por los beneficios que prevén obtener debido a la situación de esas urbanizaciones, por ejemplo, al disponer de unos servicios o dotaciones superiores a las comunes del resto del municipio.

No obstante, si tenemos en cuenta que estas dotaciones superiores son precisamente financiadas por los propietarios que se benefician de ellas, cuesta más apreciar la aplicación del principio de justa distribución de beneficios y cargas con la comunidad en el caso de las EUC.

En el proceso de urbanización, los propietarios ya han entregado a la Administración la compensación por las plusvalías que se les hayan generado, a través de la cesión obligatoria de las dotaciones públicas, en cumplimiento del referido principio. Cuando los propietarios asumen también los costes de conservación y mantenimiento de la urbanización, la comunidad no les está dando nada nuevo a lo que ya han recibido en el proceso de urbanización, sino que son ellos, únicamente, los que están realizando una mayor aportación.

De cualquier modo, parece clara la configuración de las EUC a partir de unas urbanizaciones singularizadas, respecto al resto del ámbito urbano. En este sentido, la Sentencia 7157/2000, de 15 de mayo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sede de Málaga, señala, con remisión a la STS de 12 abril de 1985, para el caso de una urbanización en Estepona:

“... la regla de conservación por el Ayuntamiento puede romperse debido a especiales circunstancias "circunstancias del fenómeno urbanístico moderno, productor en ocasiones de eclosiones en las que las demandas de servicios está muy por encima de las posibilidades de la respectiva Administración, como ocurre en el caso que nos ocupa, en el que el Ayuntamiento de Alcudía, gestor de un Municipio que hace sólo unas décadas contaba con muy pocos miles de habitantes, se ve desbordado por una invasión masiva turística, nacional e internacional, con todos los problemas que ello lleva consigo". Razonamiento que puede aplicarse al Municipio demandado en este recurso. Añadiendo, para el caso especial de autos, que es más costoso mantener unos servicios de una urbanización aislada del núcleo tradicional del municipio, que una más próxima. Si a ello añadimos que es precisamente el aislamiento lo querido por los propietarios en búsqueda de la comodidad, parece aún más razonable que no pretendan

que el resto de la comunidad contribuya al superior coste de mantenimiento de ese deseo.

Siendo obligatorio el mantenimiento de los servicios por deseo expreso del Plan General, no impugnado ni siquiera de forma indirecta, es obligatoria la constitución de la Entidad, e igualmente obligatoria la pertenencia de los propietarios a la misma. Pretender lo contrario entraría en colisión con el principio «qui sentit commodum sentire debet incommodum» (Sentencia Sala 1.ª Tribunal Supremo de 30 de marzo 1929), es decir, buscar el atractivo de la distancia del resto de la comunidad ("sentirse cómodo") y sugerir que esa comunidad pague la diferencia económica en el precio de servicio que este deseo conlleva, no es sentirse "incómodo", a los efectos jurídicos”

De lo anterior deducimos que, con carácter general, la constitución de una EUC obedece al interés de los municipios en conciliar su desarrollo, creando nuevas urbanizaciones, pero evitando que de ello se derive una situación financiera insostenible para el municipio, hallando la solución en trasladar la carga de su conservación a los propietarios. La jurisprudencia, como la Sentencia citada, ha apuntado también al interés de los propios ciudadanos, poniendo de manifiesto que la distancia o separación de esas urbanizaciones respecto a la comunidad ha podido ser buscada por ellos, lo que justificaría los mayores costes que deben sufragar.

b) Justificación económica de las EUC

Desde el artículo 41 LS 56, y posteriormente en los artículos 53 TRLS76 y 46 RPU, se evidencia la preocupación del legislador porque las urbanizaciones de iniciativa particular estén suficientemente dotadas, y garantizada su sostenibilidad económica. En estos preceptos se exige la inclusión de garantías y conocer los medios económicos del promotor, como una forma de evitar crear núcleos o urbanizaciones de iniciativa particular que resultasen imposibles de sostener con las posibilidades económicas del municipio, y son los precedentes necesarios para que, en estos casos, en el RGU se haya considerado oportuna trasladar esa carga a los propietarios, eximiendo a la Administración, al menos con carácter temporal, del coste de su conservación y mantenimiento.

La idea de que, en el origen de la creación de las EUC, hay una necesidad económica de los Ayuntamiento, la encontramos en la STS 1008/2006, de 18 de

enero, que después de defender la legalidad del carácter obligatorio de las EUC *“típica manifestación de colaboración de los particulares en la gestión urbanística y cuya constitución, en el concreto extremo que ahora nos afecta, trasciende la propia voluntad de los particulares”*, señala (FD Séptimo) que:

“... en la Memoria del Plan Parcial litigiosa consta que fue promovido por una entidad particular, y ante la carencia de recursos del municipio de .. se estableció en orden a la conservación y en desarrollo, precisamente, del citado artículo 41 de la entonces vigente Ley del Suelo de 1956, que la misma se llevaría a cabo, primero, por la entidad promotora y después, una vez finalizada la urbanización, por los propietarios de las parcelas, constituidos en Junta, sin que el Ayuntamiento adquiriese compromiso alguno en orden a la conservación.”

También en la STS 12467/1990, de 3 de abril (FD Segundo) se plantea la previsión de los planes de crear EUC, como un instrumento para no perturbar la acción administrativa y su financiación, y se afirma que:

“ ...dada la naturaleza jurídico-urbanística de los planes y proyectos de urbanización de iniciativa privada exige que la incidencia de los mismos en la Administración no originen una imposibilidad de atender por ésta los costes de su conservación y mantenimiento, o perturbe la acción administrativa y su financiación, por lo que al asumir aquella la obligación de sufragar sus costos no puede ser objeto de una interpretación que, contrariando lo previsto en el planteamiento, trasladaría esa carga a la Administración que no fue contemplada por ésta, sino que en función precisamente de la misma se convino en que sería imputable a los particulares interesados; condicionando la aprobación de la urbanización al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el planeamiento”.

Inciendo en el hecho de que una de las causas que justifican la creación de las EUC es un urbanismo desbordado, que supera la capacidad material de los municipios A. Blázquez Lidoy (2001: 31), apunta que:

“Desde el punto de vista económico la creación de urbanizaciones privadas plantea para el Ayuntamiento problemas económicos importantes en la medida en que no se encuentra en condiciones de hacer frente al gasto que la conservación de una urbanización presenta. Para paliar este problema las soluciones han sido de dos tipos: una legal, creando EUC después de la

recepción de las obras; otra que supone un verdadero fraude a la legalidad: los ayuntamientos se niegan a recepcionar las obras de urbanización, de tal manera que el deber de conservación se mantiene en manos de los particulares.”

La proliferación de urbanizaciones privadas en las afueras de los municipios, sobre todo en zonas turísticas en la época del “boom” inmobiliario de los años 60/70, supuso que Ayuntamientos pequeños debieran asumir gastos de conservación y mantenimiento, para los que carecían de medios económicos suficientes.

En la normativa autonómica, encontramos referencias a la relación directa entre el coste de mantenimiento de la urbanización, inicialmente competencia municipal, y su traslado excepcional a los propietarios. Así, en Asturias, el artículo 196 del *Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Urbanismo* establece que esa excepción se fijará “en función de parámetros como el coste de mantenimiento de los distintos tipos de obras de urbanización”; o en Canarias, donde se justifica, en el artículo 144.2 del *Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias* por un “desequilibrio no justificado entre tributos que gravan la propiedad y el coste de conservación y mantenimiento”.

Y es que no cabe duda de que la intervención urbanística tiene una incidencia directa en la economía de los municipios, de ahí el concepto de “sostenibilidad económica” vinculado al urbanismo, introducido por el legislador estatal en el artículo 15.4 de la *Ley 8/2007, de 28 de mayo del Suelo*, según el cual:

“La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos”

La STC 141/2014, de 11 de septiembre, se pronunció a favor de la constitucionalidad de ese precepto, frente al planteamiento de una posible incompatibilidad con las competencias urbanísticas autonómicas. Así en su FJ 8, señala:

“La impugnación debe desestimarse. La regulación, ciertamente, exige un informe de sostenibilidad económica en lo que concierne a los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización. Sin embargo, ello no implica que la regulación haya de incardinarse en la materia “ordenación del territorio y urbanismo”, pues ni ordena el territorio o la ciudad, ni condiciona la política que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar en esos ámbitos. El precepto se limita a establecer una garantía de clara finalidad económica. Una regla que asegura que, en el desarrollo de sus competencias en materia de urbanismo, las Administraciones públicas tengan en cuenta el impacto económico que las actuaciones que sea prevean puedan tener en los sectores productivos —que sin duda se ven afectados por la regulación de los usos del suelo—, así como en las haciendas públicas, debido al gasto que implica la ejecución de las actuaciones urbanizadoras y la implantación y mantenimiento de infraestructuras y servicios. La norma establece, en suma, una directriz relacionada con los usos productivos y una regla de preservación de la racionalidad económica de las actuaciones de urbanización y del gasto público, encontrando, en consecuencia, cobertura en los arts. 149.1.13 y 149.1.14 CE”

Posteriormente, el literal del transcrito artículo 15.4 de la Ley 8/2007, se reproduce en el artículo 22.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre³⁴.

El traslado a los particulares del coste del mantenimiento de las urbanizaciones por razones de sostenibilidad económica se anticipa, desde la Ley del Suelo de 2007, y desde la normativa autonómica, al prever que los instrumentos de ordenación incorporarán una memoria que evalúe el impacto que tendrán en las Haciendas

³⁴ La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas desarrolló, en su artículo 11, el contenido de la memoria económica, estableciendo los elementos mínimos que debía contener. Este artículo fue derogado por la Disposición Derogatoria b) del Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, si bien, el TC, al haberse impugnado con anterioridad se pronunció sobre su contenido en Sentencia 143/2017 (FJ 17), concluyendo que el detalle de esa regulación suponía su inconstitucionalidad: *“No obstante, a diferencia del informe regulado en el artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de suelo, este precepto no se limita a establecer una directriz o un mandato genérico, sino que regula de forma pormenorizada cada uno de los elementos que considera necesarios para cumplir la finalidad con que ésta ha sido diseñada...Dicha detallada regulación supone que las competencias estatales en las que pretende ampararse van a incidir sobre un ámbito, el urbanismo, en el que la competencia autonómica es, en principio, exclusiva, lo que no ha sido tenido en cuenta en este caso. La consecuencia es que se alcanza tal grado de concreción que invade el ámbito competencial autonómico en la medida en que excluye, a priori, la posibilidad de desarrollo por parte de la legislación autonómica sobre una cuestión relacionada con actuaciones de rehabilitación edificatoria o de regeneración y renovación urbanas”*.

Públicas, implícitamente se está reconociendo la posibilidad de que ese impacto sea negativo, que se trate de proyectos que no están, o no pueden estar, suficientemente dotados con fondos públicos, y, en tal caso, su viabilidad se fía a que sean los propietarios, constituidos en EUC, quienes asuman los costes de la conservación y el mantenimiento de la urbanización.

En realidad, es una continuidad de la previsión del artículo 41 LS 56, y los posteriores en este mismo sentido del TRLS76 y RPU, que ya establecieron, para el caso de las urbanizaciones de iniciativa particular, que se incluyera, entre la documentación preceptiva, acreditación de la suficiencia de medios, incluso con el depósito, previsto en el RPU, de una garantía del 6 por 100 del coste de la urbanización, y la relación de los *“medios económicos de toda índole”* con que contase el promotor. En este sentido, se puede afirmar que la sostenibilidad económica de las urbanizaciones, ha estado presente desde 1956 en el legislador urbanístico español. Cosa distinta es que esta previsión haya sido suficiente para evitar la construcción de urbanizaciones que han resultado inviables.

De lo anterior podemos deducir un trato distinto entre los propietarios, cuando sus parcelas están dentro de un polígono o unidad de actuación cuya conservación se ha previsto a través de una EUC, o cuando no es este el caso. Además de los factores sociales que, como antes hemos visto, pueden determinar el impulso de urbanizaciones aisladas, diferenciadas del resto, parece evidente que imputar exclusivamente a esos propietarios la carga de su conservación y mantenimiento, incluso cuando la urbanización sea de uso público, y el objeto a conservar sean, precisamente, bienes demaniales, puede derivar en una situación de especial onerosidad para esos propietarios, cuyas razones conviene analizar.

De entrada, una situación que genera desigualdad deberá compensarse con beneficios en otro ámbito. Como plantea F. Romero Hernández (1987:53), la conservación de urbanizaciones va a requerir muchas veces paralelas medidas de orden fiscal y administrativo en general, y que, mediante los deberes *“en menos”* que en estos campos, se les exija a los administrados, se podrá conseguir el equilibrio con los deberes *“en más”* que, en el ámbito puramente urbanístico, se le hayan impuesto previamente.

Deberemos pues analizar los beneficios fiscales *“en menos”*, que, desde la implantación de las EUC se ha reconocido a estos propietarios.

III.1.2 VINCULACIÓN DE LAS EUC CON BONIFICACIONES FISCALES

Tal y como proclama el artículo 67 RGU, la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos serán de cargo de la Administración actuante, normalmente los Ayuntamientos. Para su financiación, las entidades locales tienen autonomía para establecer y exigir tributos, reconocida en el artículo 106 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Dentro de los tributos destacan, por la mayor carga impositiva que suponen los que gravan la propiedad inmobiliaria, el principal de los cuales es el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

C. García Novoa (1993:584-585), advierte en la imposición sobre la propiedad inmobiliaria de las Corporaciones Locales una considerable presencia del principio del beneficio, esto es, que el contribuyente paga como contraprestación por el beneficio obtenido de haber utilizado un servicio o una obra pública sus directos beneficiarios. Además, este autor vincula ese gravamen al principio de localización, que determina que se ha de gravar el inmueble porque el mismo está situado en la delimitación territorial del municipio, y de hecho, esta localización está configurada como límite legal en el artículo 6 texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL)³⁵

De acuerdo con el artículo 61 TRLHL, constituye el hecho imponible del IBI la titularidad de alguno de estos derechos sobre bienes inmuebles rústicos y urbanos: concesión administrativa; derecho real de superficie; derecho real de usufructo; o derecho de propiedad. Su recaudación será la fuente principal de los Ayuntamientos

³⁵ Artículo 6 TRLHL: *“Los tributos que establezcan las entidades locales al amparo de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, respetarán, en todo caso, los siguientes principios: a) No someter a gravamen bienes situados, actividades desarrolladas, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva entidad....”*

para disponer de medios económicos con los que afrontar los costes de los servicios que están obligados a prestar conforme al artículo 26 de la LBRL.

Según el apartado a) de este artículo, todos los municipios deben asumir los servicios de:

“alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.”

Cuando procede la constitución de una entidad de conservación, son los propietarios los que asumen, en su ámbito territorial, algunos de esos servicios como el alumbrado, la limpieza viaria, los servicios de abastecimiento de agua, o la pavimentación y arreglo de sus calles. Si, como venimos señalando, una de las fuentes principales para afrontar ese coste por los Ayuntamientos es a través del gravamen de la propiedad inmobiliaria, parece evidente plantear que alguna afección debiera haber en ese gravamen cuando se crea una EUC.

El artículo 189 LS56 se refería expresamente al supuesto de que los particulares asumieran a su costa los gastos de la nueva urbanización, vinculando este supuesto a beneficios fiscales, disponiendo³⁶:

“1. Las personas u organismos que ejecutaran a su costa o sufragaren íntegra y anticipadamente nueva urbanización, comprendida la cesión de los terrenos viales y desmontes, pavimentos, desagües y alumbrado, tendrán derecho al ochenta por ciento de las cuotas del Tesoro de la Contribución territorial urbana, con sus recargos, y al importe de los arbitrios locales,

³⁶ De manera paralela, también la normativa fiscal recogía esta bonificación, y así el apartado 7 del artículo 12 del texto refundido de la Contribución Territorial Urbana, aprobado por Decreto 1251/1966, de 12 de mayo, entre las bonificaciones temporales en la base imponible incluye: *“La realización de nuevas urbanizaciones sufragándolas íntegra y anticipadamente, en la que se cumplan los preceptos que afectan al régimen del suelo y ordenación urbana, comprendida la cesión de los terrenos viales y desmontes, pavimentos, desagües y alumbrado, tendrá derecho a una bonificación del 80 por 100 de las bases imponibles de las edificaciones realizadas en los terrenos de nueva urbanización. Análogamente, la realización de gastos de urbanización en sectores de reforma interior tendrá derecho a una bonificación en la base imponible de las nuevas edificaciones, en el porcentaje procedente para que las cuotas y recargos que correspondan a las nuevas construcciones sean equivalentes a las que satisficieran las fincas que ocupaban el mismo suelo antes de la urbanización. El plazo de goce de los beneficios a que se refiere este apartado será de diez años como mínimo, a contar desde la fecha en que se inicie la tributación de los edificios correspondientes, y podrá ser ampliado hasta un máximo de veinticinco, en el caso de que el coste de las obras resulte desproporcionadamente elevado en relación con el beneficio”*

ordinarios y extraordinarios, que recayeren sobre edificaciones en los terrenos por razón de los cuales costearan las obras.

2. Quienes ejecutaren las obras o anticiparen los gastos parcialmente, sólo tendrán derecho a percibir dichos tributos en la proporción correspondiente.

3. El plazo de goce del beneficio será de diez años, como mínimo, a contar de la fecha en que se inicie la tributación de los edificios correspondientes, y podrá ser ampliado hasta un máximo de veinticinco, por acuerdo de la Comisión Central de Urbanismo, a solicitud del interesado o del Ayuntamiento, fundado en existir desproporción entre el coste de las obras y el valor de los tributos contenido del beneficio.

4. Si los inmuebles que se edificaren hubieren de gozar durante plazo determinado, de exenciones o bonificaciones, otorgadas con carácter general a la construcción de viviendas, estos beneficios y los especiales que señalan los párrafos uno y dos se harán efectivos sucesivamente, salvo en la medida en que fuera posible darles simultaneidad”

Poniendo en relación el artículos 41 LS56, que prevé que los planes redactados por particulares, deberán contener, entre otras cuestiones, la previsión sobre la conservación de la urbanización, con este artículo 189 de la misma norma, tiene lógica plantear que las previsiones que se pudieran contener en los planes sobre los costes de la conservación, y su posible traslado a los propietarios, se refirieran a “*urbanizaciones particulares*”, en el sentido de que hubieran sido costeadas por particulares, para los que los beneficios reconocidos en la Contribución Territorial Urbana sería una compensación que buscara el equilibrio financiero entre los costes asumidos por ellos y los que hubieran correspondido a los Ayuntamientos. Así se deduce del hecho de que el interesado, o el Ayuntamiento, pudiera solicitar la exención de ese beneficio si existiera desproporción “*entre el coste de las obras y el valor de los tributos contenido del beneficio*”

El apartado Dos del artículo Sexto del *Decreto 1744/1966, de 30 de junio, por el que se regulan los beneficios tributarios en la Contribución Urbana, Recargos y Arbitrios Locales a que se refiere la Ley del Suelo*, menciona también el supuesto de desproporción, y dispone que el beneficio fiscal:

“Podrá ampliarse hasta un máximo de veinticinco años, excepcionalmente, cuando se acredite desproporción entre el coste de la urbanización y el valor del beneficio atendiendo también a los compromisos que el urbanizador hubiera adquirido con el Ayuntamiento o, en su caso, con el Órgano urbanístico que le sustituya en orden al entretenimiento, reparación y conservación en buen estado de los elementos de la urbanización”

Esto es, los beneficios fiscales serían una compensación, tanto por los costes de urbanización, como, excepcionalmente si el Ayuntamiento o el órgano urbanístico así lo hubieran pactado con el urbanizador, por los costes implícitos al mantenimiento en buen estado de la urbanización.

De este modo, se llega a la conclusión, de que con fundamento en la LS56, la normativa fiscal de 1966 ya preveía que si los particulares asumieran los costes de urbanización y, en su caso, de conservación, habría una compensación por el ochenta por ciento en las bases imponibles de la Contribución territorial urbana de las edificaciones realizadas en los terrenos de nueva urbanización, durante un mínimo de diez años, y si hubiera desproporción entre esos dos parámetros, ya a favor de los propietarios, ya a favor del Ayuntamiento, cualquiera de ellos podría solicitar la ampliación del plazo inicial, hasta el máximo de veinticinco años, momento en que se extinguiría el beneficio fiscal.

Según esta interpretación, la LS56 planteaba una situación pretendida de equilibrio: los propietarios asumen unos costes, que incluyen los de conservación de los elementos comunes de la urbanización durante un mínimo de diez años, pero a cambio, el Ayuntamiento que es el que debiera hacerse cargo de ellos, les compensa con una sustancial reducción fiscal.

La Ley 19/1975, de 2 de mayo de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, modificó el artículo 189 que quedó redactado así:

“La realización de nuevas urbanizaciones, sufragándolas íntegra y anticipadamente, en las que se cumplan los preceptos de esta Ley y en los supuestos en que el coste de las mismas resulte desproporcionado o cuando el urbanizador realice a su costa los servicios a dotaciones de interés general, originará el derecho de una reducción de hasta un ochenta por ciento de las bases de la Contribución Territorial Urbana de las edificaciones realizadas en los terrenos de nueva urbanización”

La referencia al plazo para esa bonificación se incluyó en el artículo 191:

“El plazo de disfrute de los beneficios a que se refieren los artículos ciento ochenta y nueve y ciento noventa será de diez años, a partir de la fecha de terminación de las edificaciones correspondientes”

Así, si antes el plazo mínimo para esa bonificación fiscal era de diez años, y el único requisito era que las personas u organismos *“ejecutaran a su costa o sufragaren íntegra y anticipadamente nueva urbanización, comprendida la cesión de los terrenos viales y desmontes, pavimentos, desagües y alumbrado”*, ahora diez años será el plazo máximo, y únicamente *“en los supuestos en que el coste de las mismas resulte desproporcionado o cuando el urbanizador realice a su costa los servicios a dotaciones de interés general”*. Se elimina la posibilidad de que los particulares pudieran solicitar la prórroga de ese plazo, de manera que, a partir de 1975, se va acotando el beneficio fiscal de los urbanizadores.

Las redacciones transcritas fueron las que se incorporaron al *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, en sus artículos 202 y 204.

El *Real Decreto-Ley 11/1979, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las Corporaciones Locales*, supuso un importante cambio en el pretendido sistema de equilibrio: cargas/beneficio fiscal. Conforme a su Exposición de Motivos, se presenta como cuestión inaplazable asegurar que las Corporaciones locales estén dotadas con los recursos indispensables para el desempeño de sus funciones, resolviendo su *“ya crónica situación estructuralmente deficitaria”*, de modo, que, entre las medidas que adopta se encuentra la drástica reducción del beneficio fiscal para los urbanizadores, recogido en el artículo 12.7 del texto refundido de la Ley de la Contribución Territorial Urbana, aprobado por Decreto 1251/1966, de 12 de mayo.³⁷

Así, conforme al apartado Dos del Artículo Quinto de dicho Real Decreto Ley, la reducción en la base imponible de ese impuesto, que hasta entonces era del ochenta

³⁷ Artículo 12.7 T.R. Ley Contribución Territorial Urbana: *“La realización de nuevas urbanizaciones sufragándolas íntegra y anticipadamente en la que se cumplan los preceptos que afecten al régimen del suelo y ordenación urbana, comprendida la cesión de los terrenos, viales y desmontes, pavimentos, desagües y alumbrado, tendrá derecho a una bonificación del 80 por 100 de las bases imponibles de las edificaciones realizadas en los terrenos de nueva urbanización”*

por ciento, pasa a ser del cincuenta por ciento y por un período de tres años a contar desde la fecha en que se inicie la tributación de los edificios correspondientes³⁸

En este mismo sentido, vinculando el reconocimiento de la bonificación en el pago de la Contribución Territorial Urbana a la asunción de los costes de urbanización, el artículo 262.1 f) del *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL)* establece:

“Gozarán durante tres años, contados a partir de la fecha de terminación de la construcción, de una bonificación del 50 por 100 de esta contribución, los siguientes bienes de naturaleza urbana....

f) Las edificaciones realizadas en los terrenos de nuevas urbanizaciones, sufragándolas íntegra y anticipadamente, en las que se cumplan los preceptos de la legislación sobre régimen del suelo y ordenación urbana, y en los supuestos en que el coste de las mismas resulte desproporcionado o cuando el urbanizador realiza a su costa los servicios o dotaciones de interés general”

La *Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales* implanta el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, lo que supone la supresión de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, la Contribución Territorial Urbana y el Impuesto Municipal sobre Solares; deroga expresamente el Título VIII de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en el que estaba incluido el transcrito artículo 262.1 f); y establece, en su artículo 74 la siguiente bonificación en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles:

“1. Gozarán de una bonificación del 90 por 100 en la cuota del impuesto los inmuebles que constituyan el objeto de la actividad de las Empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria y no figuren entre los bienes de su inmovilizado.

³⁸ Artículo 5.2 RDL 11/1979: *“Las exenciones temporales del artículo diez del texto refundido citado, así como las reducciones temporales a que se refieren los apartados cinco, seis y siete del artículo doce y el artículo trece, se transforman en bonificaciones del cincuenta por ciento durante tres años.”*

Los acuerdos relativos a los beneficios antedichos serán adoptados a instancia de parte, por las Oficinas gestoras competentes, a las que corresponde la concesión o denegación singular de estas bonificaciones

2. El plazo de disfrute de la bonificación comprenderá el tiempo de urbanización o de construcción y un año más a partir del año de terminación de las obras.

3. En todo caso el plazo de disfrute a que se refiere el apartado anterior no podrá exceder de tres años contados a partir de la fecha del inicio de las obras de urbanización y construcción.”

Esta bonificación no resulta equiparable a la anterior del artículo 262.1 f) TRRL, pues no esta vinculada a la asunción por el urbanizador de unos costes, sino que el dato esencial para su aplicación, será que los bienes cuya titularidad constituye el hecho imponible del impuesto no figuren entre los bienes de su inmovilizado, de modo que se equiparen a las mercancías de otras empresas³⁹.

Puede pues afirmarse, que, a partir de la LHL de 1988 desaparece cualquier bonificación en la cuota de IBI, vinculada a los costes de urbanización que hubieran asumido los promotores, y menos aún a los costes de conservación y mantenimiento.⁴⁰

Se plantea así una de las cuestiones más polémicas respecto a las EUC.: la circunstancia de que los propietarios asumen costes propios de las Administraciones

³⁹ La STS 2476/2002, de 8 de abril, en su FJ 5, señala, en este sentido, que la finalidad de la bonificación recogida en el artículo 74 LHL “es la de reducir, (durante tres años) al 10% de la cuota, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles que recaiga sobre aquellos que, por pertenecer a empresas cuya actividad es la de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria y por no formar parte de su patrimonio permanente, constituyen un verdadero “stock” de existencias, equivalente al que, en otro tipo de entidades mercantiles, integran las “mercancías de almacén”

⁴⁰ El artículo 74 LHL fue modificado, manteniendo esa misma finalidad, por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de tal manera que en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, su artículo 73.1 establece, al regular las bonificaciones obligatorias: “1. Tendrán derecho a una bonificación de entre el 50 y el 90 por ciento en la cuota íntegra del impuesto, siempre que así se solicite por los interesados antes del inicio de las obras, los inmuebles que constituyan el objeto de la actividad de las empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria tanto de obra nueva como de rehabilitación equiparable a ésta, y no figuren entre los bienes de su inmovilizado. En defecto de acuerdo municipal, se aplicará a los referidos inmuebles la bonificación máxima prevista en este artículo. El plazo de aplicación de esta bonificación comprenderá desde el período impositivo siguiente a aquel en que se inicien las obras hasta el posterior a su terminación, siempre que durante ese tiempo se realicen obras de urbanización o construcción efectiva, y sin que, en ningún caso, pueda exceder de tres períodos impositivos”

Públicas respecto a la conservación y mantenimiento de dotaciones públicas, sin recibir, a cambio ninguna compensación económica, ni beneficio fiscal.

A. Blazquez Lidoy advierte incluso una vulneración del principio de proporcionalidad, puesto que *“no se pueden exigir íntegramente los impuestos municipales y las cuotas de conservación porque los efectos serían desproporcionados con el fin legítimo que se pretende”*, llegando incluso a plantear la constitucionalidad de esta situación, por existir doble imposición contraria a los principios constitucionales. La constitucionalidad estaría condicionada a que se establecieran mecanismos correctores; o el Ayuntamiento subvenciona a la entidad de conservación, bien mediante transferencias, o bien mediante asunción de funciones, o le reduce carga impositiva ⁴¹.

En derecho positivo, en la Comunidad de Madrid, el artículo 136 de la *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo*, apunta en este sentido, y prevé expresamente que la atribución de la conservación a los propietarios agrupados en entidad urbanística de conservación *“comportará para el Ayuntamiento la obligación legal de subvencionar dicha entidad.”*⁴²

A salvo esta previsión en la normativa de Madrid, la asunción de esta carga por los propietarios no está actualmente puesta en relación con ningún beneficio económico, de donde resulta una de las mayores objeciones y reparos a esta figura urbanística, desde el punto de vista de los particulares.

La situación es que los propietarios de los polígonos y urbanizaciones en que hay constituida una EUC deben pagar el IBI al Ayuntamiento correspondiente, y, además, pagar las cuotas de conservación a la entidad.

Una vez abordada la relación de origen entre la EUC y la fiscalidad, procede avanzar en el estudio de esta figura, y pasar a abordar la cuestión de su naturaleza, en principio administrativa, aunque con matizaciones importantes, pues no puede atribuirse tal condición a toda su actividad, como tendremos ocasión de ver.

⁴¹ A. BLAZQUEZ LIDOY (2001: 87)

⁴² La previsión de que se obligue a subvencionar a las EUC, es criticada por E. Corral García (2009:36), al considerar que esta obligación no puede generalizarse *“y extenderse a urbanizaciones de auténtico lujo que están en la mente de todos. Aquellas urbanizaciones en las que los servicios establecidos superen en exceso el nivel general y cuyo coste fuera asumido en su integridad por la colectividad supondrían realmente una discriminación no fácilmente tolerable”*

III.2 NATURALEZA DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN

III.2.1 CARÁCTER ADMINISTRATIVO DE LAS EUC. DUALIDAD PÚBLICO/PRIVADA

La naturaleza de las EUC se analizará a partir de su consideración primaria de entidad urbanística de colaboración, por ser un tipo dentro de esa categoría global, que comparten también las Juntas de compensación y las asociaciones administrativas de propietarios en el procedimiento de cooperación.

El fundamento de estas entidades es el mismo: la agrupación de propietarios para la gestión de unos intereses comunes, ya sea la urbanización de un polígono, su conservación, o ambas funciones, para lo cual actúan bajo la tutela de la Administración, a la que, de origen le correspondería ejercerlas.⁴³

Se plantea así una dualidad entre lo particular, propio de los miembros que la integran, siendo, desde este punto de vista, una asociación de intereses privados; y lo público, propio de sus funciones, como órgano colaborador de la Administración, derivando de este carácter híbrido, un debate sobre si su naturaleza está dentro de una u otra categoría.⁴⁴

El artículo 26 RGU es claro al afirmar que:

“1. Las Entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo y dependerán en este orden de la Administración urbanística actuante”

Este reconocimiento expreso de la naturaleza administrativa de las entidades urbanísticas colaboradoras ha sido reproducido en la normativa de algunas

⁴³ Deben advertirse también las diferencias entre las distintas entidades urbanísticas colaboradoras, además de por su función, la urbanización en unas, la conservación, en otras, también por su forma de constitución, siempre *ex novo* en unas, mientras que las Entidades de conservación nacen en muchos casos a partir de la subrogación en las mismas de las Juntas o Asociaciones de Propietarios preexistentes.

⁴⁴ RASTROLLO SUAREZ, (2013: 173) señala sobre las entidades urbanísticas colaboradoras que: *“Es precisamente la situación intermedia entre los intereses característicos de su base privada y el interés general y principal al que sirve la entidad, prevalente dentro de un urbanismo configurado como función pública y garantizado por la CE, el rasgo determinante a la hora de calificarla como entidad de naturaleza asociativa”*

Comunidades Autónomas como es el caso de Navarra, Asturias; Castilla y León; Castilla-La Mancha y Cataluña⁴⁵.

La consideración de su naturaleza administrativa, siguiendo a F. Perales Madueño⁴⁶, parte de estas notas características de las entidades urbanísticas colaboradoras:

1. La gestión urbanística y, en particular, la ejecución de los planes, es una función pública.
2. Los particulares están obligados a costear los gastos, tanto de urbanización como de conservación, que son funciones típicamente administrativas.
3. Son entes finalistas creados por la asociación obligatoria de sujetos, normalmente de derecho privado, que asumen la función pública de ejecutar el Plan que corresponde a la Administración, instrumentándose así la participación de los particulares
4. Actúan bajo el control de la Administración Urbanística
5. La aprobación de sus Estatutos y Bases, y su propia constitución requieren sanción administrativa, en ejercicio de un típico acto de tutela
6. Los acuerdos de sus Juntas son impugnables en vía administrativa y contencioso-administrativa.

A esas notas podemos añadir, en el caso de las EUC, otro elemento que las aproxima al ámbito jurídico-administrativo: su objeto principal es la conservación de dotaciones e infraestructuras de titularidad pública.

La autonomía de los propietarios en la gestión de las EUC, y en el resto de entidades colaboradoras está matizada porque existe una importante intervención administrativa que se evidencia a través de mecanismos como la sumisión a la jurisdicción contencioso-administrativa en relación a determinados ámbitos de actuación en el tráfico jurídico; la necesaria aprobación de sus estatutos por la

⁴⁵ Navarra: artículo 57 del *Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo*; Asturias: artículo 367.1 *Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias*; Castilla y León: artículo 192.1 *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*; Castilla-La Mancha: artículo 23.1 *Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*; Cataluña: artículo 188.1 *Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo*

⁴⁶F. PERALES MADUEÑO(2006: 107-108)

Administración; la inscripción constitutiva en un registro administrativo; o la previsión de que haya un representante de la Administración en sus órganos rectores.

No puede cuestionarse la naturaleza administrativa de las EUC, pues lo contrario sería *contra legem*, toda vez que el RGU les atribuye el carácter de entidades de derecho público y naturaleza administrativa.

Tal y como considera J. Castillo Abella (2017: 74), es indudable que considerar entidades privadas a las EUC sería *contra legem*, toda vez que el RGU les atribuye el carácter de entidades de derecho público y naturaleza administrativa, pero aun así no puede desconocerse su base fundamental asociativa, y su dualidad público-privada.

En este sentido, se puede, y de hecho, se debe, matizar su naturaleza administrativa. Así, a juicio de Tomas-Ramón Fernández, el hecho de que la legislación estatal les haya asignado esa calificación “*no es enteramente cierto*.”⁴⁷.

Reflexiona este autor sobre la naturaleza jurídica de las Juntas de Compensación, y, en cuanto estas comparten con las entidades de conservación su condición jurídica de entidades urbanísticas colaboradoras, sus reflexiones, en este punto, resultan válidas igualmente para las EUC, puesto que, como afirma F. Lliset Borrell, debe colegirse “*una naturaleza común a todas las especies de Entidades urbanísticas colaboradoras*”⁴⁸

Así, afirma T.R. Fernández que:

“Sólo merecen esa consideración (de entes de naturaleza administrativa) cuando actúan en lugar de la propia Administración, esto es, cuando realizan por encargo de ésta las funciones que en el proceso de ejecución del planeamiento corresponden, según la Ley, a la Administración. Sólo en esos casos se benefician de los privilegios administrativos”

“En todo lo que no se refiera directamente al ejercicio de funciones públicas en lugar de la propia Administración, las Juntas actúan como entidades privadas, con sujeción al Derecho Privado.”

⁴⁷ T-R. FERNÁNDEZ (2017: 146-147)

⁴⁸ F. LLISSET BORRELL (1975: 695)

Esta teoría ha sido recogida en el Derecho positivo de dos Comunidades Autónomas:

- Aragón: El artículo 22.1 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (*reproduciendo el artículo 8 de la Ley 5/1999, de 17 de junio, Urbanística de Aragón*), establece:

“La participación en la gestión urbanística podrá tener lugar mediante la creación de entidades urbanísticas colaboradoras con personalidad jurídica propia y, cuando resulte de las determinaciones de esta Ley o sus disposiciones de desarrollo, naturaleza administrativa.”

En este mismo sentido, el artículo 5.4 del *Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras*:

“Las entidades urbanísticas colaboradoras, cuando ejerzan potestades administrativas, tendrán carácter administrativo y dependerán de la Administración urbanística actuante

- Cantabria: El artículo 119.2 de la *Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo*, establece:

“Las entidades urbanísticas colaboradoras, cuando ejerzan funciones públicas, tendrán carácter administrativo, dependerán del Ayuntamiento respectivo y se regirán por el Derecho Público en lo relativo a su organización, formación de la voluntad de sus órganos y relaciones con el Ayuntamiento.

Se plantea así una naturaleza dual de estas entidades en función de su actividad concreta: será administrativa cuando ejerzan funciones de ese orden, y, en otro caso, se regirán por el Derecho privado.

En la Jurisprudencia también podemos encontrar consideraciones de este tipo:

- STS 1182/2018, de 27 de marzo en un proceso sobre el posible error judicial en la Sentencia de 18 de enero de 2016 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Girona en el Procedimiento abreviado núm. 97/2015, reconoce el Tribunal (FJ Noveno):

“La idea principal en la que se apoya la sentencia del Juzgado de Girona para justificar su pronunciamiento desestimatorio es que, en lo que hace a la actuación jurídica de las entidades urbanísticas, han de diferenciarse dos modalidades de actos: (i) los que exteriorizan el ejercicio de funciones de naturaleza administrativa, constituidos por la ejecución urbanística o la conservación de las obras urbanizadas, que se rigen principalmente por la legislación urbanística y cuya impugnación está residenciada en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo; y (ii) los que encarnan relaciones jurídicas con terceros que estén regidas por el derecho privado, cuyas controversias han de ser planteadas ante la jurisdicción del orden civil.

...

(Estas razones) “no cabe considerarlas ilógicas, arbitrarias o carentes de una explicación que no sea reconducible a una hermenéutica jurídica razonable.”

- STS 20072/1992 de 15 de abril, en cuyo FJ Séptimo, en relación con la personalidad jurídica de las Entidades Urbanísticas colaboradoras de Conservación se afirma:

“...como Entidades de Derecho público, y dentro de él, del Derecho administrativo, los conflictos que puedan surgir en su actuación, y que no se refieran a intereses puramente privados, acampan dentro del campo del administrativo...”

- STSJ Canarias 2802/2020, de 25 de junio, FD Quinto, en el que se considera que el argumento relativo al carácter administrativo de las Entidades de Conservación,

“...no impide, dada su capacidad jurídica y capacidad de obrar, que mantengan actividades de índole privadas reguladas por el derecho privado, de hecho su primera fuente regulatoria son sus propios Estatutos de forma

que únicamente cuando se ejerciten funciones públicas sus actos serán recurribles en este Orden Jurisdiccional, reiterándose su carácter como forma de participación de los propietarios en la gestión urbanística pues de otro modo se habría creado un órgano exclusivamente administrativo que formara parte integrante de la Administración Pública o constituyera una Entidad de Derecho Público, lo que no es el caso de las Entidades de Conservación que se constituyen por sus Estatutos y tienen libertad de medios para la prestación de sus servicios”

En cualquier caso, respecto a la naturaleza de las EUC, la Jurisprudencia admite claramente su naturaleza administrativa.⁴⁹

- STS 8645/2006 de 21/12/2006, FJ Tercero:

“El carácter administrativo de las Entidades Urbanísticas de Conservación no ofrece dudas; así lo dice de forma expresa el artículo 26.1 del RGU (“Las Entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo y dependerán en este orden de la Administración urbanística actuante”) y así lo viene reconociendo nuestra jurisprudencia.....

En nuestras SSTS de 15 de mayo y 20 de septiembre de 2005, citábamos la STS de 26 de octubre de 1998, según la cual “La naturaleza y normativa de las Entidades de Conservación se infiere del artículo 24 del Reglamento de Gestión Urbanística, que menciona entre las Entidades Urbanísticas de Colaboradoras, en su apartado 2 c), a las Entidades de Conservación. Todas las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, y, por tanto, las Entidades Urbanísticas de Conservación, constituyen un medio de participación en la gestión urbanística de los interesados en el proceso urbanístico.

En la misma línea la STS de 14 de febrero de 1990 señaló que “no hay duda alguna que las Entidades urbanísticas colaboradoras tienen carácter

⁴⁹ Además del TS, en esta misma línea podemos ver Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, como el caso del de Andalucía, en Sentencia 648/2019, de 15 de febrero (FD Primero): *“Y no hay duda de que la Entidad Urbanística de Conservación reclamante tiene la condición de administración pública, ya que es una entidad de derecho público vinculada y sometida al control urbanístico de un ayuntamiento, ante el que puede instar la reclamación de cuotas por el procedimiento administrativo de apremio, actuación que es susceptible de control jurisdiccional ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo”*

administrativo y dependen de la Administración actuante, como dice el artículo 26 de Reglamento de Gestión Urbanística...

- STS 13386/1989, 31/03/1989 FD Tercero:

“Es destacable el carácter administrativo y de dependencia de la Administración urbanística actuante (Ayuntamiento en este caso) que cabe atribuir a la Entidad Urbanística de Conservación actora (art. 26 del Reglamento de Gestión)..”

En consecuencia, la reconocida legal y jurisprudencialmente naturaleza administrativa de las entidades urbanísticas colaboradoras, en general y de las EUC, en particular, solo podemos referirla a una parte de su actividad, la vinculada al derecho urbanístico. El verdadero fin público al que responde la EUC es conservar la urbanización, y toda actuación dirigida a ese fin estará impregnada de esa finalidad pública, tal y como apunta J. Castillo Abella (2017:89).

Desde este punto de vista, el criterio será entender que sus actos tendrán naturaleza administrativa cuando respondan a un deber, obligación o facultad derivado de la normativa administrativa o urbanística, o se encamine a su consecución, sin que deba extenderse esa condición administrativa a otros ámbitos de su actuación.

La Jurisprudencia nos puede ayudar a concretar más, y así podemos ver la STSJ Andalucía 20556/2019, de 2 de octubre, que entiende como funciones administrativas de las EUC *“tanto las de gestión urbanística como las derivadas de la formación de la voluntad de sus órganos colegiados”*, según su FD Quinto:

“Las EUC tienen carácter administrativo y dependen de la Administración actuante, como dice el artículo 26 de Reglamento de Gestión Urbanística, por lo que no ofrece duda que cuando realizan actividades de colaboración y participación en funciones públicas, les es plenamente aplicable el derecho administrativo con la consiguiente competencia de esta jurisdicción para el conocimiento de los acuerdos dictados por los órganos de gobierno de las mismas en esas materias, ceñidos a cuestiones administrativas, entendiendo por tales tanto las de gestión urbanística como las derivadas de la formación de la voluntad de sus órganos colegiados, indispensables para la validez de

sus acuerdos, ello sin desconocer la naturaleza privada que en algunos aspectos puedan tener dichas entidades, puesto que se trata de un ente de base privada pero que es de derecho público”

La naturaleza del acto que sea objeto de fiscalización o control determina también la naturaleza contencioso-administrativa o civil de la jurisdicción que deba enjuiciarlo.⁵⁰

En cuanto corporaciones sectoriales de base privada, las EUC no tienen la consideración de Administración Pública por esencia, sino *secundum quid*⁵¹, sólo en la medida en que son titulares de funciones públicas atribuidas por Ley, en las que no se agota su naturaleza, más bien orientada sustancialmente hacia la atención de intereses propiamente privados.

III.2.2 LAS EUC COMO CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO

Hemos visto como algunas de las Sentencias reseñadas en el apartado anterior aluden a las EUC como “*entidades de derecho público*”, referencia que se reproduce en la legislación de algunas Comunidades Autónomas en materia de urbanismo. Es el caso de Baleares, Galicia o Madrid ⁵²

⁵⁰ Uno de los aspectos que se ha tratado con frecuencia en la Jurisprudencia es la cuestión de si la reclamación de las cuotas de las EUC compete a la jurisdicción civil o a la contencioso-administrativa, con numerosos pronunciamientos a favor de esta segunda opción. Así, la Sala 1.ª del Tribunal Supremo, en Auto de 30 de mayo de 2012, en recurso 203/2009, se ha pronunciado con respecto a una reclamación de cuotas efectuada por una entidad urbanística de conservación contra una de las entidades que se integra en la misma, considerando que su conocimiento no competía a la jurisdicción civil. En el Auto, se enumeran las características principales de las EUC para concluir que: “*Carece de sentido sostener la competencia de la jurisdicción civil para declarar la existencia de una obligación de carácter administrativo que, además, resulta exigible directamente mediante la vía de apremio, con las consiguientes garantías jurisdiccionales de otro orden*”. En este mismo sentido, el auto de dicha Sala 1.ª, de 18 de marzo de 2015, en recurso 835/2013, la STS 26/2015, de 10 de febrero y el auto de la Sala Especial TS de 13 de febrero de 2020 en recurso 22/2019.

⁵¹ GARCÍA DE ENTERRIA Y T.R. FERNÁNDEZ (1983: 380)

⁵² Baleares: artículo 120.4 *Ley de Baleares 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo*; Galicia: artículo 322.3 *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*; y Madrid: artículo 137.1 *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid*

El artículo 2.2 a) de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)* incluye a las entidades de derecho público dentro de la Administración Institucional al disponer:

“ 2. El sector público institucional se integra por:

a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.”

El Consejo de Estado en su dictamen 274/2015, de 29 de abril, identifica la Administración institucional con el *“conjunto de entes creados por las Administraciones territoriales para el desempeño de determinadas actividades en régimen de descentralización funcional o sujeción al derecho privado”*

En los procesos de descentralización se crean entidades dependientes de la Administración, pero dotadas de personalidad jurídica propia para gestionar los servicios que le han sido encomendados, las cuales, en cuanto integrantes del sector público institucional y conforme a lo establecido en el artículo 81 LRJSP *“están sometidas en su actuación a los principios de legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera así como al principio de transparencia en su gestión.”*

En este sentido, las entidades urbanísticas colaboradoras ejercerían sus funciones en régimen de descentralización funcional, serían, como señala T.R. Fernández *“agentes descentralizados de la Administración”*⁵³, o ,en palabras de F. LLiset Borrell, auténticos vicarios de la Administración pública en cuanto sujetos de la función pública urbanística pero sin que, en modo alguno, pueda afirmarse que están encuadradas en la Administración pública en sentido subjetivo, por cuanto no les son aplicables los llamados privilegios subjetivos de la Administración, sino sólo los privilegios de la actividad en cuanto ésta tiene una naturaleza jurídico-administrativa⁵⁴.

⁵³ T-R. FERNANDEZ (2017:147)

⁵⁴ F. LLISSET BORREL (1975: 716)

J.A. López Pellicer advierte en estas entidades un exponente característico de la técnica denominada *“autoadministración”*, administración autónoma o de participación de los particulares organizados en las tareas administrativa⁵⁵, una *“auténtica descentralización administrativa, por vía de participación de los particulares en la ejecución de los planes de urbanismo, a cuyo fin aquéllos vienen agrupados o asociados en una organización personificada de carácter público y corporativo (a diferencia de la descentralización territorial y de la institucional o funcional)”*, considerando por ello que su naturaleza sería la de una *“corporación sectorial”*, cuya gestión se lleva a cabo por los propios interesados en común, y a cuyo efecto se le atribuyen ciertas potestades públicas, facultades y prerrogativas de orden administrativo, a ejercer sobre sus propios miembros⁵⁶

También a este aspecto de la autoadministración apuntan García de Enterría y Parejo Alfonso (1981: 68), en referencia genérica a las entidades urbanísticas de colaboración, al señalar que su regulación como personas jurídico-administrativas no es, en absoluto discrepante con la propia naturaleza de las cosas, pues se está ante el fenómeno bien conocido de la atribución a los propios particulares interesados de la gestión de una función pública en régimen de autoadministración, mediante la agrupación de los particulares en una organización corporativa, es decir, de base asociativa, sin perjuicio de las facultades de control de la Administración, en tanto que ésta no pierde en ningún caso la titularidad de aquella función y de las potestades a ella conectadas.

Como señalan García de Enterría y T.R. Fernández (1983:376-378), las corporaciones sectoriales de base privada son grupos de personas asociadas alrededor de alguna finalidad específica, en la que la cualidad de miembro está determinada por una condición objetiva que hace relación al fin corporativo específico: una cualidad profesional (Colegios Profesionales), la condición de regante de un aprovechamiento de aguas públicas (Comunidad de Regantes), la cualidad de comerciante o industrial (Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación), o de propietario de suelo afectado por la ejecución de un Plan de urbanismo (Juntas de compensación), y, en esta misma categoría incluimos a los

⁵⁵ M.A. NUÑEZ RUIZ (1974:177) considera que las Entidades Urbanísticas Colaboradoras *“constituyen la institución más lograda para hacer efectivo el derecho de participación”*

⁵⁶ J.A. LOPEZ PELLICER (1983: 181)

propietarios de un ámbito que, de conformidad con las normas de planeamiento, tienen la obligación de asumir su conservación. De este modo, bajo una forma pública de personificación, concebida como un cauce asociativo necesario, se hacen valer intereses estrictamente privados de sus miembros.

La nota de pertenencia obligatoria en estos casos no debe considerarse contraria a Derecho, siguiendo el argumento que utiliza el Tribunal Constitucional en Sentencia 89/1989, de 11 de mayo, en relación con los Colegios Profesionales (FD 7 y 8):

“Es lógico que una conjunción de fines privados y públicos -como es el caso de los Colegios- impliquen también modalidades que no deben siempre verse como restricciones o limitaciones injustificadas de la libertad de asociación, sino justamente como garantía de que unos fines y otros puedan ser satisfechos.”

....Y es que al cumplirse por los Colegios Profesionales otros fines específicos, determinados por la profesión titulada, de indudable interés público (disciplina profesional, normas deontológicas, sanciones penales o administrativas, recursos procesales, etc.), ello justifica innegablemente la opción deferida al legislador para regular aquellos Colegios ...y (que) entre aquellas reglas configurativas, ciertamente peculiar, est(é) la de la adscripción forzosa al Colegio Profesional, ...⁵⁷

En cualquier caso, la adscripción obligatoria, sea a Colegios Profesionales, o a otro tipo de corporaciones de derecho público debe ser analizada a partir de las consideraciones del mismo TC en Sentencia 132/1989, de 18 de julio, a la que se

⁵⁷ Continúa su argumento el TC (FD 8), señalando que: *“La misma consideración institucional y parecidas exigencias y requisitos son los seguidos en los países de nuestro entorno, e incluso, respecto a la colegiación obligatoria, en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en resoluciones que el mismo Auto proponente y las partes citan, concretamente las Sentencias de 23 de junio de 1981 (asunto Le Compte) y 10 de febrero de 1983 (asuntos Alben y Le Compte), cuya cita es adecuada al caso presente. Como bien dice el Fiscal, el art. 22 se refiere al derecho de asociación de los individuos como ciudadanos y el 36 establece el marco supralegal de determinados ciudadanos en cuanto profesionales y deja a la Ley que imponga las condiciones necesarias para su ejercicio, y en atención, cabe añadir, a que dicho art. 36 ni ordena ni prohíbe la colegiación obligatoria, diferenciando los Colegios de otros entes con base asociativa. Se puede afirmar, pues, con aquellas Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que la obligación de inscribirse los profesionales en el Colegio y someterse a su disciplina no supone una limitación injustificada, y menos una supresión del derecho garantizado en el art. 22 C.E. y reconocido en el 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos”*

remite también la STC 139/1989, de 20 de julio, cuyo pronunciamiento es en los siguientes términos:

“...no cabe excluir que el legislador, para obtener una adecuada representación de intereses sociales, o por otros fines de interés general, prevea, no sólo la creación de entidades corporativas, sino también la obligada adscripción, a este tipo de entidades, de todos los integrantes de un sector social concreto, cuando esa adscripción sea necesaria para la consecución de los efectos perseguidos. Ahora bien, y reconocida esa posibilidad, debe tenerse en cuenta que ello supondría -ante el principio general de libertad que inspira nuestro sistema constitucional- una restricción efectiva a las opciones de los ciudadanos a formar libremente las organizaciones que estimaran convenientes para perseguir la defensa de sus intereses, con plena autonomía y libertad de actuación, y por consiguiente, ha de considerarse la adscripción obligatoria a esas Corporaciones Públicas como un tratamiento excepcional respecto del principio de libertad, que debe encontrar suficiente justificación, bien en disposiciones constitucionales (así, en el art. 36 C.E.) bien, a falta de ellas, en las características de los fines de interés público que persigan y cuya consecución la Constitución encomiende a los poderes públicos, de manera que la afiliación forzosa cuente con una base directa, o indirecta en los mandatos constitucionales”⁵⁸

En definitiva, a criterio del TC es el interés público el que justifica la imposición de pertenencia a una corporación, de modo que sólo la predominancia de ese interés puede justificar la imposición a los propietarios de dicha pertenencia, y las

⁵⁸ También la STC 67/1985, de 24 de mayo, señala que: “tal limitación de la libertad del individuo afectado consistente en su integración forzosa en una agrupación de base (en términos amplios) “asociativa”, sólo será admisible cuando venga determinada tanto por la relevancia del fin público que se persigue, como por la imposibilidad, o al menos dificultad, de obtener tal fin, sin recurrir a la adscripción forzada a un ente corporativo”

obligaciones que ello conlleve⁵⁹. En otro caso, no quedaría justificada la injerencia del derecho público en la esfera de esos otros intereses privados⁶⁰.

Estas consideraciones las estimamos plenamente aplicables al caso de las EUC, de manera que la aplicación de la doctrina del TC en las citadas Sentencias a ese supuesto, lleva a considerar que el interés público en la conservación y mantenimiento de una determinada urbanización justifica que el legislador establezca, de forma obligatoria la incorporación de los propietarios a la estructura de una entidad cuya función principal sea acometer esa tarea.

Cómo apunta F. Suay Ojalvo (2018:2), estamos ante un caso en que la libertad negativa de asociación resulta limitada por la concurrencia de los intereses públicos. Por ello, debemos considerarlo un supuesto excepcional respecto del principio de libertad, y la incorporación obligatoria a una EUC debe contar con una base directa o indirecta en los mandatos constitucionales⁶¹.

Volvemos en este punto a la dualidad público/privado que hemos visto al analizar la naturaleza jurídica de las EUC. Conforme con esa naturaleza dual, su configuración

⁵⁹ Así, en la STC 139/1989, a partir de la consideración de que el derecho fundamental de asociación, reconocido en el artículo 22 CE conlleva tanto el derecho a asociarse, como a no asociarse, considera, en relación a la adscripción obligatoria a las Cámaras Agrarias, considera que: *“las Cámaras Agrarias, según ya hemos visto, por lo genérico de sus funciones (art. 3.2 del Decreto 1977), por la ambigüedad de sus fines (art. 3.4) e incluso por el carácter coyuntural de su creación como organizaciones llamadas a subrogarse en los medios personales y materiales de las antiguas Cámaras o Hermandades sindicales, no justifican que, una vez aprobada la Constitución de 1978, pudiera mantenerse la obligatoriedad de adscripción a las mismas de todos los propietarios de fincas rústicas o titulares de explotaciones agrarias o ganaderas”*

⁶⁰ Castillo-Abella: (2017, 83)

⁶¹ Conviene hacer la precisión de que la obligatoriedad de integración en la EUC es ajena a que la iniciativa de la urbanización sea pública o privada, tal y como se recoge en la STSJ Madrid 10354/2020, de 5 de junio que, ante la negativa de los propietarios que habían adquirido suelo del Ayuntamiento a integrarse en la EUC argumenta (FD Cuarto) que: *“Ni es esa la única lectura que cabe realizar de los apartados 1º y 2º del artículo 136 LSCM, de acuerdo con los cuales si bien la competencia de la conservación de la urbanización corresponde al Ayuntamiento, el planeamiento urbanístico o, en su defecto, las condiciones en las que se defina el sistema de ejecución elegido, podrán prever la obligación de los propietarios de los solares resultantes de dicha ejecución -sin distinción alguna- de constituirse en entidad urbanística de conservación, correspondiendo en este caso la conservación a ésta última. Ni así se desprende del artículo 68 RGU cuando prevé que los propietarios de los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación -también sin diferenciación de ningún tipo- quedarán sujetos, mediante su integración en una entidad de conservación, a la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos cuando así se imponga por el Plan de Ordenación o por las bases de un programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales...Así las cosas, no puede admitirse a efectos de la constitución de la entidad urbanística de conservación una diferenciación según se trate de unos u otros propietarios en función de la naturaleza de la iniciativa, ya privada, ya pública.”*

como corporaciones sectoriales, también está cualificada por su situación intermedia entre los intereses públicos y los intereses privados. Lo que hacen las entidades urbanísticas colaboradoras, en general, es organizar jurídicamente la participación social de los intereses particulares en la gestión del bien común urbanístico.

De modo que, como señala M.A. Nuñez Ruiz (1974: 359): *“los intereses privados se piensan y organizan funcionalmente, es decir, en cuanto vienen a satisfacer a través del interés privado un fin público”*, lo que lleva a la conclusión de que *“la satisfacción de los intereses públicos exige, necesariamente, el otorgamiento a favor de los entes institucionales de privilegios exorbitantes”*.

De la nota característica de que están destinadas a la satisfacción del interés público, deriva la consideración de las entidades urbanísticas colaboradoras como corporaciones de derecho público, dotadas de facultades exorbitantes a las asociaciones privadas. Entre ellas, la posibilidad de recaudación de sus cuotas por la vía de apremio, o la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para la revisión de sus actos sometidos al derecho administrativo.

De nuevo, procede la remisión a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en concreto, al FD 4 de la Sentencia 20/1988, de 18 de febrero, que, en relación con la naturaleza de los Colegios Profesionales, con argumentos que, de acuerdo con lo expuesto, resultan válidos para las entidades urbanísticas colaboradoras, en general, y las EUC en particular, señala:

“...los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquéllas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o

tutela de las citadas Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquéllas.

....Cierto es que el carácter de Corporaciones públicas de los Colegios Profesionales no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y de sus cometidos principales, por lo que, como ya se dijo en la STC 123/1987, de 15 de julio, estos entes públicos «realizan una actividad que en gran parte es privada, aunque tengan atribuidas por la Ley o delegadas algunas funciones públicas». Pero no es menos verdad que la dimensión pública de los entes colegiales, en cuya virtud, como antes se dijo, están configurados por la Ley bajo formas de personificación jurídico-pública que la propia representación actora no discute, les equipara sin duda a las Administraciones públicas de carácter territorial, si bien tal equiparación quede limitada a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de aquéllos.»

En definitiva, tanto en las entidades urbanísticas colaboradoras, como en cualquier corporación de derecho público, como pueden ser las asociaciones profesionales, se concita el interés privado de sus miembros, junto al interés público que justifica su mantenimiento, e incluso la obligatoriedad de integrarse en esa organización. Junto a esta coincidencia en la base de su creación, existe un rasgo característico de las entidades urbanísticas: su creación es *“propter rem”*, esto es, la pertenencia a ellas es consecuencia de la titularidad de determinados bienes, mientras que corporaciones, como las profesionales, se constituyen *“intuitu personae”*, a partir de las condiciones subjetivas de los miembros que las integran.⁶²

Si es la condición de propietario de determinadas fincas lo que determina la pertenencia a una EUC, al menos en esto existirá un punto de coincidencia con las asociaciones de propietarios, y también con las comunidades reguladas en la Ley de Propiedad Horizontal. No obstante, no se trata de la misma figura, por lo que tendremos que detenernos en el análisis de esta cuestión, y, en particular en la relación de las EUC con las asociaciones y con las comunidades de propietarios.

⁶² En STS 5419/2007, el TS, se refiere a las entidades de conservación como *“asociaciones propter rem, tendentes a asegurar el mantenimiento y la conservación de la urbanización”*

III.2.3 ENTIDADES DE CONSERVACIÓN Y DERECHO DE ASOCIACIÓN

Podemos considerar que una EUC es, en esencia, una agrupación de particulares, organizada para la realización de funciones de mantenimiento y conservación en una urbanización en la que tienen propiedades, con carácter “*propter rem*”⁶³. Desde esta perspectiva, resulta inevitable plantear la analogía de esta figura con la de las asociaciones, y, en concreto, su relación con el derecho fundamental de asociación reconocido en el artículo 22 CE⁶⁴, desarrollado en la *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación*.

El análisis de esta relación lo haremos partiendo de las cuatro facetas o dimensiones en las que se manifiesta el derecho fundamental de asociación, según el Tribunal Constitucional en Sentencia 135/2006, de 27 de abril, FJ 2, con remisión a SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 8, y 104/1999, de 14 de junio, FJ 4⁶⁵:

- 1) Libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas.
- 2) Libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas
- 3) Libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas.

⁶³ La STS 5419/2007, de 11 de julio, se refiere a las entidades de conservación como: “*Agrupaciones de Propietarios, más precisamente, 'asociaciones propter rem', tendentes a asegurar el mantenimiento y la conservación de la urbanización*”

⁶⁴ Artículo 22 CE: “1. Se reconoce el derecho de asociación. 2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales. 3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad. 4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada. 5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar”

⁶⁵ Tanto en el FJ 8 de la STC 173/1998, de 23 de julio, que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones y en el FJ 4 de la STC 104/1999, de 14 de junio, en la que se otorga amparo a la “Asociación de Disminuidos Físicos de Aragón, se señala: “*Partiendo de esta situación y de la regulación parcial establecida en el citado art. 22 C.E., este Tribunal ha venido destacando que el contenido fundamental de ese derecho se manifiesta en tres dimensiones o facetas complementarias: la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; y, finalmente, la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas. Junto a este triple contenido, el derecho de asociación tiene también, según se dijo en la mencionada STC 56/1995, una cuarta dimensión, esta vez ínter privados, que garantiza un haz de facultades a los asociados, considerados individualmente, frente a las asociaciones a las que pertenezcan o en su caso a los particulares respecto de las asociaciones a las cuales pretendan incorporarse.*”

- 4) Como dimensión inter privados, garantía de un haz de facultades a los asociados individualmente considerados frente a las asociaciones a las que pertenecen o a las que pretendan incorporarse

En el caso de las EUC, cuando su creación está prevista en las normas de planeamiento, los propietarios no tienen la libertad de decidir si la crean o no, están obligados a ello. En esto se aprecia una diferencia sustancial entre las EUC y las asociaciones de particulares.

Del mismo modo, en un sentido negativo, los propietarios de una urbanización cuya conservación se haya previsto a través de una entidad, carecen de la libertad para no integrarse en ellas, o dejar de pertenecer, pues es una obligación *“propter rem”*, determinada por la propiedad de determinadas fincas⁶⁶

La STC 139/1989, de 20 de julio (FD 2), en relación con la nota de obligatoriedad de pertenencia a las Cámaras Agrarias, que comparten su condición de corporación sectorial de base privada, con las EUC, constituidas de forma obligada por determinación de las normas de planeamiento, señala que *“no se da la libertad positiva de asociación, pues su creación no queda a la discreción de los individuos”*, o, dicho en los términos de la STS 6203/1998, en relación con las EUC, los

⁶⁶ La STSJ Madrid 2245/2001, de 16 de febrero, ante el planteamiento de la dudosa legalidad del artículo 68 RGU en relación con el art. 22 de la C.E. que consagra el derecho fundamental de asociación como una decisión de voluntad exclusivamente privada, discrepa con la siguiente consideración: *“..los arts. 25-3 y 68 del R.G.U. al determinar que los propietarios de los terrenos comprendidos en un polígono o unidad de actuación quedarán sujetos a la obligación de conservar las obras de urbanización y al mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, cuando así se imponga por el Plan de Ordenación o por las Bases de un programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales, supuesto en que los propietarios habrá de integrarse en una Entidad de Conservación, no contiene limitación al derecho de propiedad privada ni de la libertad del derecho de asociación, en la forma alegada por la actora, sino una plasmación de la participación ciudadana en la función de conservación de los bienes demaniales que tiene encaje en el art. 129 de la C.E. que insta a la participación de los interesados “en la actividad de los organismos jurídicos cuya función afecta directamente a la calidad de vida o al bienestar social”, así como en el art. 4 de la Ley del Suelo de 1.976 según el cual “la gestión urbanística podrá encomendarse a órganos de carácter público, a la iniciativa privada y a Entidades mixtas”; siendo por lo demás la participación ciudadana uno de los principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico - art. 9-2º y 105 C.E.- y como expresa la Sentencia del Tribunal supremo de 14 de abril de 1.992 (RJ 1992/3429), tal participación en el campo del urbanismo se produce no solo en la fase de formación del planeamiento, sino también en la de su ejecución y aún después de finalizada ésta mediante las Entidades de Conservación. En el mismo sentido Sentencia 13 de marzo de 1.989 (RJ 1990/2525) conforme a la cual “es perfectamente legal y posible que el Plan de Ordenación imponga a los promotores y a los futuros propietarios el deber y la carga de conservar la urbanización” (en el mismo sentido ST 17 de mayo de 1994-RJ 1994/3901 y muchas otras)”.*

propietarios no pueden sustraerse a la pertenencia a dichas entidades según recoge su FD Tercero:

“los propietarios que se encuentren incluidos en el ámbito territorial de la Entidad de Conservación contemplada no pueden sustraerse a la pertenencia a dichas entidades, puesto que, en razón de la finalidad perseguida, esta viene determinada por la propiedad de terrenos en el ámbito territorial de la urbanización.”

De acuerdo con lo anterior, no concurren en las EUC de constitución obligatoria las dos primeras facetas o dimensión que, a juicio del Tribunal Constitucional configuran el derecho fundamental de asociación: el doble ámbito positivo y negativo de que los ciudadanos tengan libertad para crearlas y pertenecer a ellas o de no hacerlo.

En cuanto a las restantes facetas propias de las asociaciones, según el Tribunal Constitucional, y su relación con las EUC, respecto a que también en estas exista *“libertad de organización”*, los miembros de la EUC pueden regular su funcionamiento a través de los estatutos, como también pueden hacerlo los miembros de una asociación, en lo que existiría coincidencia⁶⁷.

Más difícil es aceptar que ello lo puedan hacer *“sin injerencias públicas”*, aspecto que resalta el Tribunal Constitucional como característico de las asociaciones. En realidad, en las EUC puede advertirse todo lo contrario: una importante injerencia pública, por cuanto están bajo la tutela de la Administración, y tienen naturaleza jurídico-administrativa, según hemos tenido ocasión de ver.

En la última de las facetas, esto es que haya *“garantía de un haz de facultades a los asociados individualmente considerados frente a las asociaciones a las que pertenecen o a las que pretendan incorporarse”*, también puede apreciarse coincidencia, en el sentido de que los miembros de las EUC adquieren en su

⁶⁷ J. CASTILLO ABELLA (2017:132), pone de manifiesto que *“al objeto y fines estatutarios de las EUC que excedan de la conservación de lo urbanizado -que es lo que justifica la corporativización obligada de los propietarios- no puede aplicársele el ordenamiento jurídico-administrativo, debiendo regirse por las normas de las asociaciones civiles. Ello no quiere decir que las EUC sean asociaciones, sino que el régimen de éstas es el que más se ajusta a las decisiones que adopten los propietarios más allá de la conservación de la urbanización”*.

constitución una serie de derechos y obligaciones individuales frente a la organización a la que pertenecen.

El derecho fundamental de los miembros será el que la EUC se ocupe de las funciones de conservación y mantenimiento, y su obligación fundamental, contribuir al sostenimiento financiero mediante el pago de las cuotas.

De lo anterior resulta que hay dos aspectos fundamentales que separan una asociación constituida en ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 22 CE y una EUC prevista en las normas de planeamiento:

- 1) La libertad plena para crear una asociación, tanto en su vertiente positiva, como negativa de no crearla o de no pertenecer a ella, frente a la obligatoriedad de pertenencia a una EUC.
- 2) La inexistencia de injerencias públicas en el caso de las asociaciones, frente a la tutela administrativa que caracteriza a las EUC.

P. Figareda i Cairol (2000: 31,32) al poner de manifiesto que *“existen notables diferencias entre la entidad de conservación regulada en la legislación urbanística y las asociaciones cuya regulación legal viene conferida por el artículo 22 CE”*, advierte otra nota diferenciadora importante: el artículo 22 CE, no comprende el derecho de constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo, relativas a un sector de la vida social, como ocurre en el caso de las EUC, a las que se refiere como *“asociación de configuración legal”*.

A esta conclusión se llega a partir del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en Sentencia 67/1985, de 24 de mayo, que declara, en un caso planteado a partir de la validez de la creación de la Federación Española de Fútbol-Sala, que determinados artículos de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte, no son contrarios a la Constitución, realizando estas consideraciones en su FJ 3.B):

“c) Concebida la asociación de configuración legal dentro de estos límites, se trataría de una asociación distinta de la prevista en el art. 22 de la Constitución, que no comprende el derecho de constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social. Esta posibilidad no se encuentra excluida por el artículo mencionado, cuyo número 3 se refiere a «las asociaciones

constituidas al amparo de este artículo», de donde se deduce a sensu contrario que no se excluye la existencia de asociaciones que no se constituyan a su amparo.

d) La peculiaridad de estas asociaciones, dado su objeto, puede dar lugar a que el legislador regule su constitución exigiendo los requisitos que estime pertinentes, dentro de los límites indicados; y ello porque el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 no comprende el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social.

Conforme con la naturaleza jurídico-pública de las EUC, su cometido principal es una función que tiene ese carácter: la conservación y el mantenimiento de los bienes demaniales de una urbanización. También porque su objeto implica el ejercicio de una función pública, su constitución está fuera del ámbito de aplicación del artículo 22 CE, pero sin negar que las EUC, y las entidades urbanísticas colaboradoras, en general, tienen una base asociativa⁶⁸.

Por ello, deben entenderse como agrupaciones de propietarios, o, como señala López-Pellicer (1983:180), en relación con las Juntas de Compensación: *“entidad jurídica que engloba una unión de propietarios, cuya asociación se produce, por tanto, en base a esta condición, esto es ob rem, no intuitu personae”*

De acuerdo con lo anterior, la afirmación de que toda EUC tiene una base asociativa, se justifica por ser una agrupación o unión de propietarios, pero no en el sentido de que sea jurídicamente una asociación de las previstas en el artículo 22 CE, pues no concurren los requisitos para ello, conforme a la doctrina expuesta del Tribunal Constitucional.

Faltan para ello dos requisitos que configuran ese derecho fundamental:

- a) la voluntariedad, en sentido positivo de querer integrarse en ella, y negativo, de no existir obligación de permanencia
- b) la exclusión de su objeto de las funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social.

⁶⁸ F. LLiset Borrell (1975: 705), en relación con las EUC: *“La doctrina es pacífica en considerar a las personas jurídicas que estudiamos como de base asociativa”*

Esas dos circunstancias llevan a descartar que las EUC puedan tener la consideración de asociaciones.

III.2.4 ENTIDADES DE CONSERVACIÓN Y COMUNIDADES DE PROPIETARIOS

Otra figura que, por sus características, guarda estrecha relación con las EUC, son las comunidades de propietarios, constituidas conforme a la *Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal* (LPH). En ambas, los propietarios de un determinado ámbito se ocupan de la conservación y mantenimiento de los elementos que son de uso común, en lo que existe coincidencia, pero difieren en un aspecto sustancial: su naturaleza: administrativa en el caso de las EUC, y privada en el caso de las comunidades de propietarios, lo que no impide, que la LPH prevea, en su artículo 2 e) su aplicación a las entidades de conservación.

Según dispone el artículo Primero de la LPH, su objeto es: *“la regulación de la forma especial de propiedad establecida en el artículo 396 del Código Civil, que se denomina propiedad horizontal”*.

El artículo 396 CC, según redacción dada por la Disposición adicional única de Ley 8/1999, de 6 de abril, de modificación de la Ley de Propiedad Horizontal, dispone:

“Los diferentes pisos o locales de un edificio o las partes de ellos susceptibles de aprovechamiento independiente por tener salida propia a un elemento común de aquél o a la vía pública podrán ser objeto de propiedad separada, que llevará inherente un derecho de copropiedad sobre los elementos comunes del edificio, que son todos los necesarios para su adecuado uso y disfrute, tales como el suelo, vuelo, cimentaciones y cubiertas; elementos estructurales y entre ellos los pilares, vigas, forjados y muros de carga; las fachadas, con los revestimientos exteriores de terrazas, balcones y ventanas, incluyendo su imagen o configuración, los elemento de cierre que las conforman y sus revestimientos exteriores; el portal, las escaleras, porterías, corredores, pasos, muros, fosos, patios, pozos y los recintos destinados a ascensores, depósitos, contadores, telefonías o a otros servicios o instalaciones comunes, incluso aquellos que fueren de uso privativo; los

ascensores y las instalaciones, conducciones y canalizaciones para el desagüe y para el suministro de agua, gas o electricidad, incluso las de aprovechamiento de energía solar; las de agua caliente sanitaria, calefacción, aire acondicionado, ventilación o evacuación de humos; las de detección y prevención de incendios; las de portero electrónico y otras de seguridad del edificio, así como las de antenas colectivas y demás instalaciones para los servicios audiovisuales o de telecomunicación, todas ellas hasta la entrada al espacio privativo; las servidumbres y cualesquiera otros elementos materiales o jurídicos que por su naturaleza o destino resulten indivisibles.

Las partes en copropiedad no son en ningún caso susceptibles de división y sólo podrán ser enajenadas, gravadas o embargadas juntamente con la parte determinada privativa de la que son anejo inseparable.

En caso de enajenación de un piso o local, los dueños de los demás, por este solo título, no tendrán derecho de tanteo ni de retracto.

Esta forma de propiedad se rige por las disposiciones legales especiales y, en lo que las mismas permitan, por la voluntad de los interesados.”

El literal de este artículo 396 CC se refiere a la propiedad de diferentes pisos y locales, “*de un edificio*”, supuesto distinto al caso de las EUC, en la que los propietarios no lo son de partes de un edificio, sino de parcelas o edificaciones aisladas dentro de una urbanización. Ahora bien, el artículo 24 LPH incluye dentro de su ámbito de aplicación un supuesto mucho más aproximado al caso de las EUC: el de los complejos inmobiliarios privados, y dispone:

“1. El régimen especial de propiedad establecido en el artículo 396 del Código Civil será aplicable aquellos complejos inmobiliarios privados que reúnan los siguientes requisitos:

a) Estar integrados por dos o más edificaciones o parcelas independientes entre sí cuyo destino principal sea la vivienda o locales.

b) Participar los titulares de estos inmuebles, o de las viviendas o locales en que se encuentren divididos horizontalmente, con carácter inherente a dicho

derecho, en una copropiedad indivisible sobre otros elementos inmobiliarios, viales, instalaciones o servicios.”

Existe un evidente punto de conexión entre los complejos inmobiliarios privados y las EUC, al incluir ambos conceptos la unión de propietarios de parcelas independientes entre sí.

La nota característica para determinar la existencia de una urbanización susceptible de regulación por las normas de la propiedad horizontal, conforme a lo dispuesto en el artículo 396 CC, es que existan propietarios distintos de parcelas físicamente separadas e independientes, y que la propiedad singular y exclusiva sobre cada uno de esos elementos lleve aparejada la participación, con arreglo a una cuota, sobre elementos comunes o, al menos, sobre elementos inmobiliarios, viales, instalaciones o servicios. Se apunta en este sentido que una comunidad será privada en la medida en que todos sus elementos tengan tal condición.

En relación con la naturaleza de la propiedad horizontal, J.L. Lacruz Berdejo (1980:313) afirmaba que parte de la idea de la propiedad individual y plena sobre cada vivienda, *“estableciéndose la comunidad, como un mero accesorio del derecho individual, sobre el resto de la construcción”*, o, sobre el resto de elementos inmobiliarios, viales o instalaciones en el caso de los complejos inmobiliarios. Lo fundamental es, como señala este autor, que el dueño del piso tiene conciencia de que:

“... su propiedad se realiza a través, no ya sólo de unos bienes comunes que son los más valiosos e importantes por cuanto sustentan y delimitan el piso.. y le dan acceso..., sino de un consorcio de condueños que organiza los servicios que hacen utilizable el piso y le dan la figura de vivienda. Es a ese consorcio al que, como si tuviera personalidad jurídica, considera el dueño del piso acreedor de su contribución mensual o trimestral a los gastos generales”⁶⁹

Según esto, en el caso de las comunidades constituidas conforme a la LPH, la propiedad de un determinado elemento, ya sea piso, edificación o parcela independiente lleva inherente la propiedad de unos elementos comunes, a través de los cuales se realiza, el derecho mismo de propiedad, pues sin ellos podría cuestionarse incluso la existencia del elemento privativo, lo cual es especialmente

⁶⁹ J.L. LACRUZ BERDEJO (1980: 315)

evidente en el caso de los elementos de sustentación de las casas: solar, muro, techo, suelo, o tabiques medianeros. Lo esencial es que estas comunidades son propias de un ámbito privado, y se justifican a partir de la propiedad de cada uno de sus elementos, en la que está implícito el uso de los elementos comunes, propiedad de ese “*consorcio de condueños*”, y no de la Administración.

La configuración civil de la propiedad horizontal deja al margen el dominio público. La propiedad horizontal se constituye a partir de bienes de naturaleza privada, con elementos comunes, igualmente privados, hasta el punto de que el dominio público, resultante de la normativa urbanística, excluye la constitución de fincas en régimen de propiedad horizontal. Así resulta del artículo 26.4 del *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana*, que dispone:

“La constitución de finca o fincas en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario autoriza para considerar su superficie total como una sola parcela, siempre que dentro del perímetro de ésta no quede superficie alguna que, conforme a la ordenación territorial y urbanística aplicable, deba tener la condición de dominio público, ser de uso público o servir de soporte a las obras de urbanización o pueda computarse a los efectos del cumplimiento del deber legal a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 18”

De acuerdo con este precepto, es requisito para la constitución de un complejo inmobiliario privado que no haya ningún elemento de titularidad pública dentro de él. En esto, se distinguen de las urbanizaciones de iniciativa privada, previstas en la normativa urbanística, surgidas del desarrollo del planeamiento urbanístico, puesto que, como pone de manifiesto G. Fernández Farreres (1987: 10), “*los efectos de los Planes de iniciativa privada referidos a “urbanizaciones particulares” sustancialmente en nada se diferencian de los propios de los Planes de iniciativa pública, o de iniciativa privada no relativos a “urbanizaciones particulares”..*”, lo que implica que deben cumplirse las obligaciones de cesión obligatoria de las dotaciones públicas a favor de la Administración, esto es, se generan una serie de bienes demaniales, que no están previstos en el caso de los complejos inmobiliarios privados, en los que todo su ámbito es de titularidad de los condóminos.

En cualquier caso, se puede matizar que el hecho de que existan unos elementos comunes de propiedad compartida entre todos los propietarios no implica necesariamente la desvinculación de la Administración respecto a ellos, sino que, como ocurre con toda propiedad privada, la propiedad compartida de esos elementos también está sometida a su función social y al interés general.

Podemos poner como ejemplo los viales de una urbanización. Tal y como apunta E. Corral García (2009: 38), es obvio que las calles o viales trazados en el Plan, y en consecuencia en el Proyecto de urbanización son de titularidad pública y de cesión obligatoria y están afectados uso público. Las calles interiores que no se correspondan con las anteriores tampoco son realmente calles privadas. Admitiendo su titularidad no pública, sería una propiedad *sui generis*, puesto que no estaría destinada al exclusivo uso y disfrute de sus propietarios, los condóminos de la urbanización, sino que esos viales prestan una pluralidad de servicios para la comunidad, independientemente de su titularidad pública o privada.

En ese caso, tal y como señala I. González Ríos esos bienes privados afectos a un uso público – calles privadas -, de admitirse, formarán parte de una propiedad privada especialmente sujeta al cumplimiento de la función social de la propiedad (art. 33 CE) y, en razón a ello, podrá gozar de un régimen jurídico *sui generis*, pero en ningún caso podrá ser equiparado al de las calles públicas⁷⁰

La STS 423/1989, de 31 de marzo, en la que se plantea la capacidad de la EUC de La Moraleja para la sustitución, en contra del criterio del Ayuntamiento de Alcobendas, de los clavos existentes en las calles o viales de la urbanización, por badenes contruidos de hormigón o asfalto, incide en la condición pública de los viales, incluso en urbanizaciones privadas, al señalar que:

“...es claro que aunque los servicios de la comunidad no hubieren sido entregados al Ayuntamiento (las calles, alcantarillado, etc.) y que por ello las calles tuvieran una calificación de vías privadas, el régimen jurídico aplicable no excluye la intervención municipal en materia de circulación, alumbrado y policía de la vía en general; acentuándose la intervención en los supuestos de vías de enlace, travesías, accesos, etc., al no poder ser interrumpida la circulación o impedir el libre tránsito en razón precisamente del carácter de vías públicas que se le atribuye por la ordenación urbanística al ser

⁷⁰ I. GONZÁLEZ RÍOS (2002: 130)

destinadas al uso público. El carácter general del acuerdo asambleario de instalar badenes de hormigón o asfalto en los viales de la urbanización (al no concretar afecta a todos) supone una extralimitación objetiva por parte de la Entidad de Conservación...”.

De acuerdo con lo anterior, respecto a los viarios de las urbanizaciones, por estar destinados al uso público, debe prevalecer la potestad municipal sobre las decisiones que pudieran tomar los propietarios de su ámbito, ya sea a través de una EUC, si se tratase de viales demaniales, o a través de decisiones de la comunidad de propietarios, si se tratase de viales privados.

Para que exista un complejo inmobiliario privado no es necesario que haya elementos comunes, basta con que haya unos servicios generales. En este sentido, la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 5 de abril de 2002, en relación con la negativa del Registrador a inscribir un acuerdo municipal de desafectación del subsuelo de un Parque y constitución de un complejo inmobiliario, en el que el único elemento común aunque mínimo, será el forjado que separe el vuelo del subsuelos, estima el recurso y revoca la nota de calificación, considerando, entre otras cuestiones (FD 5) que:

“...no es imprescindible para que haya complejo inmobiliario la existencia de elementos comunes en el conjunto, sino que basta la existencia de servicios generales, como son los regulados en los estatutos del complejo inmobiliario objeto del presente expediente, donde se regula una cuota de participación de cada elemento para el adecuado sostenimiento de los servicios, cargas y tributos no imputables individualmente a cada una de las fincas”

La clave para que exista un complejo inmobiliario privado se encuentra en la existencia de unos elementos o servicios comunes, de los que se beneficien todos los propietarios de la urbanización y que, por ello, deben costear.

La STS 992/2008, de 27 de octubre (FD Tercero, apartado 2) señala:

“Según la doctrina científica, la característica de los conjuntos inmobiliarios a que se refiere la LPH es, pues, la existencia de una pluralidad de fincas ligadas por un punto de conexión cifrado en la titularidad compartida,

inherente a los derechos privativos sobre cada una de ellas, de elementos inmobiliarios de utilidad común, viales, instalaciones o servicios”⁷¹

Las comunidades de propietarios constituidas conforme al artículo 24 LPH, quedarán sometidas a su contenido, que les resultará íntegramente de aplicación (artículo 24.2 LPH), de modo que los propietarios estarán obligados a contribuir a los costes de funcionamiento y de conservación, en los términos establecidos en el artículo 9 LPH, y, en particular a las obligaciones que les imponen sus apartados e) y f):

“ e) Contribuir, con arreglo a la cuota de participación fijada en el título o a lo especialmente establecido, a los gastos generales para el adecuado sostenimiento del inmueble, sus servicios, cargas y responsabilidades que no sean susceptibles de individualización....

f) Contribuir, con arreglo a su respectiva cuota de participación, a la dotación del fondo de reserva que existirá en la comunidad de propietarios para atender las obras de conservación, de reparación y de rehabilitación de la finca, así como la realización de las obras de accesibilidad recogidas en el artículo Diez.1.b) de esta Ley”

A *sensu contrario*, para que se pueda exigir al propietario de un elemento dentro de una urbanización que contribuya a su sostenimiento, tiene que quedar acreditada la constitución de una comunidad en los términos del artículo 24 LPH, y que

⁷¹ A esta Sentencia se refiere la STS 247/2009, de 1 abril, que en su FD Segundo señala: *La Jurisprudencia de esta Sala en las sentencias de 26 de junio de 1995 y 5 de julio de 1996 tiene reconocida la validez de las supracomunidades, comunidades planas o de urbanizaciones, respecto de las cuales se admite la coexistencia de dos tipos de comunidades entrelazadas para su administración: la propia y exclusiva de cada edificio ya construido, integrado por una pluralidad de viviendas; y la comunidad sobre la propia urbanización. Lo relevante es que de ésta última son parte integrante todos y cada uno de los propietarios de elementos incluidos en la misma, susceptibles de un aprovechamiento individual, ya se trate de edificios o de cada uno de los pisos o locales que lo compongan de estar dividido en régimen de propiedad horizontal típica, ya, como es el caso, de meras fincas en las que se ha proyectado edificar. Por tanto, a los efectos de hablar de urbanización susceptible de regularse por las normas de la propiedad horizontal, no es imprescindible, como defiende la parte recurrente, que se hayan edificado los terrenos, sino que basta con la acreditación de la coexistencia de diferentes unidades inmobiliarias -con independencia de que unas sean edificios, incluso a su vez divididos en régimen de propiedad horizontal, y otras meros terrenos parcelados y dispuesto para su edificación-, que existan propietarios distintos y que la propiedad singular y exclusiva sobre cada uno de esos elementos lleve aparejada la participación, con arreglo a una cuota, sobre elementos comunes o, al menos, sobre elementos inmobiliarios, viales, instalaciones o servicios – artículo 24 LPH -, es decir, servicios generales destinados al mejor uso y disfrute o aprovechamiento de los privativos (RDGRN de 5 de abril de 2002)”*

efectivamente el propietario tenga a su disposición unos elementos o servicios comunes, de los que sea titular en régimen de condominio.

A este respecto, podemos ver la SAP IB 119/2017, de 2 de febrero, que en un caso, en el que la Asociación de Propietarios de una urbanización, constituida de conformidad a la Ley de Asociaciones, reclama al propietario de un chalet y parcela en ella, el importe correspondiente a cuotas mensuales de la misma, centra el problema del siguiente modo:

“No se ha constituido formalmente ningún complejo inmobiliario privado inscrito en el Registro de la Propiedad, sino que la actora se ha constituido como Asociación. Por tanto, el aspecto esencial de la controversia, en un contexto en el que, conforme a la Ley de Asociaciones y los estatutos de la actora, la asociación no es obligatoria y la posible separación de un socio es voluntaria, radica en determinar si el demandado como propietario de un inmueble construido y habitable en la aludida urbanización, tiene la obligación legal de contribuir a las cuotas de la misma, esto es, si concurren los supuestos del artículo 2 c) y 24 de la Ley de Propiedad Horizontal , con existencia de un complejo inmobiliario privado, en este caso de hecho, y que reúnan los dos requisitos exigidos en el apartado 1 del artículo 24: " a) Estar integrado por dos o más edificaciones o parcelas independientes entre sí cuyo destino principal sea la vivienda o locales. b) Participar los titulares de estos inmuebles, o de las viviendas o locales en que se encuentren divididos horizontalmente, con carácter inherente a dicho derecho, en una copropiedad indivisible sobre otros elementos inmobiliarios, viales instalaciones y servicios. .

En el caso concreto, el primer requisito se cumple, y la controversia radica en el segundo...”

En sus consideraciones, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Baleares, se centra en analizar si la Asociación de Propietarios podría exigir el pago de una cuota a quien no es socio de la misma, y a quien, de serlo, podría separarse en cualquier momento, estimando que para ello es preciso que acredite que *“presta un servicio al demandado y que éste tenga obligación de abonarlo por concurrir los requisitos antedichos del artículo 24 de la LPH”*. Para ello, analiza, de forma separada, los distintos servicios que presta la Asociación, tales como: seguridad y vigilancia; tener un empleado de mantenimiento, un repetidor de televisión, o servicios de gerencia,

poniéndolos en relación con los servicios que presta el Ayuntamiento, y llegando a la conclusión de que no pueden exigirse al propietario no incluido en la urbanización, puesto que:

“...se trata de servicios no necesarios con ausencia de elementos comunes de entidad, que suponen una ampliación, complemento o mejora de los servicios municipales, y que, al no ser incardinables en el artículo 24 LPH, deberán ser costeados por los asociados. El hecho de que dicha Urbanización pueda ser calificada como alega la actora como de lujo, ello no implica la repercusión al demandado del coste de unos servicios que no desea, aunque no se le pueda privar de los mismos, al no reputarse como servicios necesarios para un inmueble, y por tal motivo no consideramos tenga la calidad de inherente exigida por la norma legal.”

Debe ponerse de manifiesto las dudas que genera este argumento, pues lleva a hacer una interpretación, sin duda susceptible de muchos matices, respecto a lo que son servicios generales de la urbanización, y, mientras la interpretación del TS en sus Sentencias 992/2008 y 247/2009 es más amplia, e incluyen en ese concepto “los destinados al mejor uso y disfrute o aprovechamiento de los privativos”, la Sentencia de la AP de Baleares introduce el matiz de la “necesidad”, esto es, interpreta que, cuando no haya elementos inmobiliarios comunes, la existencia de un complejo inmobiliario privado requerirá que haya servicios comunes que sean necesarios, con las implicaciones subjetivas que derivan de este concepto.

Se trata de conciliar dos intereses: por un lado, el de los propietarios de la urbanización a los que no se les puede obligar a costear unos servicios que podrían ser innecesarios o superfluos, y por otro, el de la asociación de propietarios que, de forma mayoritaria hubieran decidido que esos servicios se presten. En este caso, entendemos que la clave es valorar si el propietario efectivamente recibe un provecho de ese servicio, pues entonces no podría sustraerse a la obligatoriedad de contribuir, ya que, de otro modo, se estaría generando una situación de enriquecimiento injusto a su favor. El artículo 10 LPH centra esta cuestión y al referirse a las instalaciones que, dentro de la urbanización, deben ser comunes, señala que, en todo caso, serán las que satisfagan los requisitos básicos de seguridad, habitabilidad, accesibilidad universal, y las condiciones de ornato, lo que facilita la interpretación, pues, sin que sea posible eliminar el aspecto subjetivo de

la interpretación, es más fácil consensuar lo que resulta básico para el funcionamiento normal de la urbanización.⁷²

Cuando esté constituido un complejo inmobiliario privado, en los términos que establece el artículo 24 LPH, los propietarios estarán obligados al mantenimiento de los elementos o servicios comunes que se estén prestando, sin que sea necesario, si concurren las circunstancias de ese artículo, que haya un acuerdo unánime o mayoritario de los propietarios.

El TS en Sentencia 114/2020, de 21 de enero, ante un caso en el que, disuelta una EUC, dos propietarios impugnan los acuerdos adoptados en junta de propietarios por ser contrarios a la ley y en particular al art. 17 LPH, que exige unanimidad para la aprobación de las reglas del título constitutivo, considera (FD Octavo) que:

“En la sentencia recurrida se entiende que al no haber votación unánime no se podía constituir comunidad de propietarios (art. 21.2 LPH). Este aserto de la sentencia recurrida desconoce que la Comunidad ya estaba constituida, por su propia configuración física y jurídica, en cuanto la urbanización gozaba de elementos privativos y comunes, con coeficientes de participación específicamente señalados desde la constitución de la entidad urbanística colaboradora.

La entidad urbanística se disolvió con el fin de dar por finalizadas las obras de urbanización, lo cual no impide que sus componentes sigan integrados en una comunidad de bienes, derechos y obligaciones, no siendo de recibo que los ahora demandantes se nieguen a satisfacer los desembolsos correspondientes al mantenimiento de los elementos comunes, que les correspondan según cuota de participación, ya fijada.

En suma el acuerdo impugnado solo pretendía dar forma a una comunidad ya existente, por lo que no era precisa la unanimidad, pues no se pretendía la constitución sino la formalización.”

⁷² Artículo 10 LPH: “ 1. Tendrán carácter obligatorio y no requerirán de acuerdo previo de la Junta de propietarios, impliquen o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, y vengan impuestas por las Administraciones Públicas o solicitadas a instancia de los propietarios, las siguientes actuaciones: a) Los trabajos y las obras que resulten necesarias para el adecuado mantenimiento y cumplimiento del deber de conservación del inmueble y de sus servicios e instalaciones comunes, incluyendo en todo caso, las necesarias para satisfacer los requisitos básicos de seguridad, habitabilidad y accesibilidad universal, así como las condiciones de ornato y cualesquiera otras derivadas de la imposición, por parte de la Administración, del deber legal de conservación”

Si concurren los requisitos para que exista una comunidad de propietarios en los términos del artículo 24 LPH, ésta surtirá efectos para sus miembros, que tendrán la obligación de integrarse en ella, en lo que se evidencia una conexión con las EUC, también constituidas de forma obligatoria, y también destinadas a la conservación y mantenimiento de servicios de la urbanización, lo que no evita que haya importantes diferencias entre ambas entidades:

- 1) En primer lugar, respecto a lo que constituye el objeto a conservar: los elementos comunes de la urbanización que, en el caso de las comunidades de la LPH, serán de titularidad privada, en régimen de condominio entre todos los propietarios, mientras que en el caso de las EUC la obligación de conservar recae sobre bienes de dominio público que pertenecen a la Administración. En este sentido, debe precisarse que es el planeamiento el que determina la naturaleza pública de las obras de urbanización, con la excepción de los complejos inmobiliarios privados, cuya superficie se computa como una parcela en el proceso de urbanización, conforme al artículo 26.4 TRLSRU⁷³.

A este respecto, A. Blazquez Lidoy (2001: 37) señala que la tesis de que a las EUC les resulta de aplicación la figura de la comunidad de propietarios

⁷³ Podemos ver el pronunciamiento de la STSJ PV 2655/2020, de 14 de febrero (FD Tercero): “34. Tras la declaración de inconstitucionalidad del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1922, de 26 julio por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 marzo, y su derogación por la Ley 6/1998, de 13 abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial (SSTS de 20 de diciembre de 2001 - 3 sentencias de la misma fecha- 17 de julio y 23 de noviembre de 2000) recobró su vigencia el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el Decreto 1346/1976, de 9 abril, razón por la cual la referencia a los artículos 20 y 205.1 TRLS 92 ha de entenderse a los artículos 83 y 84 TRLS 76 en cuanto imponen a los propietarios del suelo urbano y de suelo urbanizable programado la cesión obligatoria y gratuita de los terrenos que se destinen con carácter permanente a viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y demás servicios públicos necesarios, así como el deber de costear la urbanización, lo que reitera el art. 46 RGU.

35. Ahora bien, el deber de cesión obligatoria al ayuntamiento de tales elementos de urbanización tiene como excepción las urbanizaciones privadas a las que se refiere el artículo 53 TRLS 76 (art.41 de la ley de 1956), resultando a tales efectos determinante la propia calificación efectuada por el planeamiento urbanístico, de forma que cuando califica el carácter privado de una urbanización y más concretamente de los elementos de urbanización y redes de infraestructuras de servicios interiores a la misma imputando a los propietarios su mantenimiento y conservación, tal y como concurre en el caso, no resultan de aplicación los preceptos invocados en cuanto imponen el deber de cesión obligatoria, ya que se refieren a los elementos de urbanización que han de incorporarse al dominio de acuerdo con las previsiones del plan de ordenación aplicable”

tiene el inconveniente de que no existe en aquellas una copropiedad de bienes, pues ni los propietarios ni los asociados son los titulares de los bienes de uso común, pues son de propiedad pública, normalmente municipal, desde la aprobación del plan. Aunque se le diera una interpretación amplia a la existencia de una copropiedad indivisible sobre “servicios”, siguiendo el literal del artículo 24.1 b) LPH, no debe alcanzar al mantenimiento de bienes que no sean comunes, como ocurre en los bienes públicos

- 2) Las EUC realizan unas funciones públicas, en el sentido de que su cometido, inicialmente es propio de la Administración, si bien la concurrencia de determinadas circunstancias hace que se traslade a los propietarios esa obligación. En el caso de las comunidades de la LPH el interés es exclusivamente privado, pues, como ha declarado la DGRN en reiteradas ocasiones, por todas, la de 25 de octubre de 2019 (BOE nº 281 de 22/11/2019):

“...el régimen de propiedad horizontal se caracteriza por la existencia de un único derecho de propiedad cuyo objeto es complejo: el piso, local o departamento privativo –es decir, un espacio suficientemente delimitado y susceptible de aprovechamiento independiente– y la participación inseparable en la titularidad de los elementos, pertenencias y servicios comunes del edificio (cfr. artículos 3 de la Ley sobre propiedad horizontal y 396 del Código Civil).”

Si el derecho de propiedad en el régimen de propiedad horizontal es único, los propietarios actúan en su propio interés, conservando o manteniendo lo que es suyo. En el caso de las EUC no es lo suyo lo que conservan, sino lo común, los bienes demaniales de titularidad de la Administración.

- 3) Las EUC tienen naturaleza jurídico administrativa, y pueden reclamar sus cuotas por la vía de apremio administrativo, mientras que las comunidades

de propietarios tienen naturaleza jurídico privada.⁷⁴, y para la reclamación de cuotas tienen que acudir a la vía civil.⁷⁵

- 4) Otra diferencia importante es la configuración jurídica del ente encargado de la conservación y mantenimiento en cada caso. Las comunidades de propietarios carecen de personalidad jurídica propia, al no contener una previsión de este tipo la LPH, mientras que las EUC están dotadas de personalidad jurídica propia e independiente de la de los propietarios que las integran.⁷⁶

III.2.5 APLICACIÓN A LAS EUC DE LA LEY DE PROPIEDAD HORIZONTAL

A pesar de estas notables diferencias, el artículo 2 e) de la LPH, según redacción dada por la Disposición Final Primera de la *Ley 8/2013, de 16 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, dispone que esa Ley será de aplicación:

“A las entidades urbanísticas de conservación en los casos en que así lo dispongan sus estatutos”.

⁷⁴ Debe tenerse en cuenta que no toda actuación de la EUC estará sometida a la jurisdicción contencioso-administrativa como señala la STSJ Andalucía 8137/2019, de 29 de marzo: *“..es importante destacar que esa labor de tutela del municipio (y, por tanto, la derivación del asunto a la jurisdicción contencioso-administrativa) solo se da en tanto en cuanto nos encontremos ante una actuación de la EUCC que precise de necesidad de control urbanístico por realizar su actuación en el ámbito estricto de su función urbanística (obligación de conservación de la urbanización), mas no cuando opera extramuros de esa función actuando como cualquier propietario o comunidad de vecinos...”*

⁷⁵ La STSJ Andalucía 2648/2019, de 15 de febrero, en relación con la procedencia de reclamar las cuotas impagadas de una EUC por la vía contencioso-administrativa, en lugar de por la vía civil señala (FD Primero): *“Y no hay duda de que la Entidad Urbanística de Conservación reclamante tiene la condición de administración pública, ya que es una entidad de derecho público vinculada y sometida al control urbanístico de un ayuntamiento, ante el que puede instar la reclamación de cuotas por el procedimiento administrativo de apremio, actuación que es susceptible de control jurisdiccional ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, conforme al art. 1.2.d) de la LJCA .”*

⁷⁶ El artículo 544 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, referido a *“Entidades sin personalidad jurídica”*, cita expresamente, en su apartado 2 a *“las comunidades de propietarios de inmuebles en régimen de propiedad horizontal.”*

Se trata de una previsión, de entrada, bastante distorsionadora, teniendo en cuenta las diferencias que hemos puesto de manifiesto entre las EUC y las comunidades de propietarios, incluyendo los complejos inmobiliarios privados.

Por ello, acudimos a la justificación que se da en la exposición de motivos de la LRRRU para modificar la LPH, en la que se justifica porque se trata de evitar que los regímenes de mayorías establecidos impidan la realización de las actuaciones previstas en la nueva Ley.

“No se puede hacer depender algunos de sus más importantes efectos de que las comunidades de propietarios adopten dicha decisión por unanimidad o por mayorías muy cualificadas, máxime cuando van a incluir obras que, aunque afecten al título constitutivo o a los estatutos, en realidad competen a la Administración actuante autorizar o, en algunos casos, exigir”.⁷⁷

El argumento no tiene una relación directa con la alteración del régimen jurídico aplicable a las EUC. Podemos encontrarle sentido si entendemos que la modificación de la LPH está vinculada, por lo que respecta a las EUC, a un refuerzo de la obligatoriedad de ejecutar las funciones que resulten necesarias, para el mantenimiento y conservación de las urbanizaciones, sin que el hecho de que no hubiera unanimidad o mayoría suficiente en la entidad de conservación pudiera servir de excusa al cumplimiento de esa obligación.

Así, según los argumentos de la propia LRRRU, el objetivo fundamental que justifica la revisión de la LPH es dar una nueva redacción a su artículo 10, el cual, conforme a la Disposición Final Primera LRRRU establece la obligatoriedad, sin que se requiera acuerdo previo de la Junta de propietarios, e impliquen o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, de aquellas actuaciones que vengán impuestas por las Administraciones Públicas o sean solicitadas a instancia de los propietarios, siempre que resulten necesarias para el adecuado mantenimiento y cumplimiento del deber de conservación del inmueble, o para satisfacer requisitos básicos de seguridad, habitabilidad y accesibilidad universal, o sean obras y actuaciones que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal.⁷⁸

⁷⁷ Exposición de Motivos LRRRU. Apartado IX

⁷⁸ El artículo 10 LPH queda redactado en los siguientes términos: «1. Tendrán carácter obligatorio y no requerirán de acuerdo previo de la Junta de propietarios, impliquen o no modificación del título

A la vista de la justificación que consta en la Exposición de Motivos de la LRRRU, puede entenderse que el interés de la comunidad de propietarios en acometer obras o reparaciones de ese tipo, trasciende el interés particular de cada propietario, y, por ello, se articulan las medidas legales necesarias para que no puedan bloquearse actuaciones que resultan especialmente importantes, trascendentes y necesarias para la comunidad.

En cualquier caso, en esa Exposición de Motivos no constan las razones por las que el legislador estatal ha incluido en la LPH la posibilidad de que las EUC se rijan por su contenido, si así lo dispusieran sus Estatutos.

Asimismo, a la vista de esta modificación del artículo 2.e) LPH, nos tenemos que detener en el título jurídico que legitima al Estado para una previsión de este tipo, esto es, para regular el régimen jurídico al que podrán acogerse estas entidades urbanísticas, cuando las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda han sido transferidas a las Comunidades Autónomas.

El apartado 2 de la Disposición final decimonovena de la LRRRU, al regular el Carácter básico y títulos competenciales, establece lo siguiente:

constitutivo o de los estatutos, y vengán impuestas por las Administraciones Públicas o solicitadas a instancia de los propietarios, las siguientes actuaciones: a) Los trabajos y las obras que resulten necesarias para el adecuado mantenimiento y cumplimiento del deber de conservación del inmueble y de sus servicios e instalaciones comunes, incluyendo en todo caso, las necesarias para satisfacer los requisitos básicos de seguridad, habitabilidad y accesibilidad universal, así como las condiciones de ornato y cualesquiera otras derivadas de la imposición, por parte de la Administración, del deber legal de conservación. b) Las obras y actuaciones que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal y, en todo caso, las requeridas a instancia de los propietarios en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten servicios voluntarios, personas con discapacidad, o mayores de setenta años, con el objeto de asegurarles un uso adecuado a sus necesidades de los elementos comunes, así como la instalación de rampas, ascensores u otros dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan la orientación o su comunicación con el exterior, siempre que el importe repercutido anualmente de las mismas, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. No eliminará el carácter obligatorio de estas obras el hecho de que el resto de su coste, más allá de las citadas mensualidades, sea asumido por quienes las hayan requerido. c) La ocupación de elementos comunes del edificio o del complejo inmobiliario privado durante el tiempo que duren las obras a las que se refieren las letras anteriores. d) La construcción de nuevas plantas y cualquier otra alteración de la estructura o fábrica del edificio o de las cosas comunes, así como la constitución de un complejo inmobiliario, tal y como prevé el artículo 17.4 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que resulten preceptivos a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbana. e) Los actos de división material de pisos o locales y sus anejos para formar otros más reducidos e independientes, el aumento de su superficie por agregación de otros colindantes del mismo edificio, o su disminución por segregación de alguna parte, realizados por voluntad y a instancia de sus propietarios, cuando tales actuaciones sean posibles a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.

“2.º Los artículos 5, 11, 12 y 14, las disposiciones finales primera y tercera, y los apartados once y doce y catorce a diecisiete de la disposición final duodécima, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.8.ª y 18.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre legislación civil, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas”

La modificación de la LPH se introduce en la Disposición Final Primera LRRU, siendo ésta la única, entre los artículos y disposiciones citados que se refiere a una materia propia del derecho civil, como es la regulación de la propiedad horizontal. Esto lleva a la conclusión de que el Estado se considera competente para establecer que las EUC se regirán por la LPH, si así lo dispusieran sus Estatutos, no en ejercicio de una competencia urbanística, de la que carece, sino en ejercicio de su competencia en materia de legislación civil.⁷⁹

De lo anterior sacamos las siguientes conclusiones:

- 1) La evidencia, una vez más, de la imbricación de lo público y lo privado en las EUC, hasta el punto de que se regula sobre esta figura, de naturaleza administrativa, en ejercicio de la competencia estatal en materia civil.
- 2) El Estado carece de competencia para disponer la aplicación de la LPH a las EUC de forma imperativa u obligatoria, por lo que el artículo 2.e) LPH se limita a recogerlo como una posibilidad que resultará de la voluntad de los propietarios, si así decidieran recogerlo en los Estatutos.
- 3) Pone de manifiesto la falta de desarrollo legislativo suficiente de las EUC, y las dudas que surgen en la práctica, creemos que particularmente en su régimen de organización y funcionamiento. Esto justificaría que el legislador estatal haya decidido poner a disposición de las EUC el marco legal propio de las comunidades de propietarios, figura con la que guarda semejanzas, aunque también diferencias sustanciales, como hemos tenido ocasión de ver.

⁷⁹ En la Disposición final primera LRRU se modifican los artículos 2, 3, 9, 10 y 17 y la disposición adicional de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal. El resto de los artículos citados en la D.F. Decimonovena, se refieren a las otras materias, también citadas en ella: procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad

Conforme a lo anterior, la previsión del artículo 2.e) LPH se considera un instrumento jurídico para facilitar la regulación de los aspectos más próximos en organización y funcionamiento entre las comunidades de propietarios y las entidades de conservación, de modo que estas puedan transcribir en sus estatutos contenidos de la LPH que les pudieran resultar útiles, pero, en ningún caso, pudiera derivarse de ese artículo una aplicación supletoria genérica del contenido de la LPH a las EUC. Entre otras cosas, no podrá incorporarse a los estatutos de las EUC aquello que, reconocido en la LPH, pudieran resultar contrario al régimen jurídico propio de estas entidades, conforme a la normativa urbanística.

Así, en los estatutos de una EUC no podría recogerse que sus acuerdos serán directamente impugnables ante los tribunales, como dispone el artículo 18 LPH, o que las reclamaciones de deuda a los propietarios se harán a través de un procedimiento monitorio, como prevé el artículo 21 LPH pues, conforme a su propia regulación, los actos de la EUC son recurribles ante la Administración que ejerce la tutela sobre ella, y sus cuotas son exigibles por la vía de apremio, en un procedimiento administrativo.⁸⁰

Entre los contenidos de la LPH que no resultarían extrapolables a los estatutos de una EUC merece una mención especial, por su trascendencia, la privación del derecho de voto en caso de impago de las cuotas por parte de algún comunero o propietario. El artículo 15.2 de la LPH contiene esa sanción a los morosos de la comunidad al disponer:

“Los propietarios que en el momento de iniciarse la junta no se encontrasen al corriente en el pago de todas las deudas vencidas con la comunidad y no hubiesen impugnado judicialmente las mismas o procedido a la consignación judicial o notarial de la suma adeudada, podrán participar en sus

⁸⁰ Artículo 18 LPH: “1. Los acuerdos de la Junta de Propietarios serán impugnables ante los tribunales de conformidad con lo establecido en la legislación procesal general, en los siguientes supuestos: a) Cuando sean contrarios a la ley o a los estatutos de la comunidad de propietarios. b) Cuando resulten gravemente lesivos para los intereses de la propia comunidad en beneficio de uno o varios propietarios. c) Cuando supongan un grave perjuicio para algún propietario que no tenga obligación jurídica de soportarlo o se hayan adoptado con abuso de derecho”

Artículo 21 LPH: “1. Las obligaciones a que se refieren los apartados e) y f) del artículo 9 deberán cumplirse por el propietario de la vivienda o local en el tiempo y forma determinados por la Junta. En caso contrario, el presidente o el administrador, si así lo acordase la junta de propietarios, podrá exigirlo judicialmente a través del proceso monitorio”

deliberaciones si bien no tendrán derecho de voto. El acta de la Junta reflejará los propietarios privados del derecho de voto, cuya persona y cuota de participación en la comunidad no será computada a efectos de alcanzar las mayorías exigidas en esta Ley.”

Esta medida no podría aplicarse al caso de las EUC, que no contuvieran esta previsión en sus Estatutos, conforme a la doctrina de TS en Sentencia 8925/1989, de 14 de diciembre, que, ante la decisión de una EUC de suspender el derecho de voto de todos los comuneros que no estuviesen al corriente de un número determinado de pago de cuotas, considera, en su FD Tercero, que este incumplimiento podrá dar lugar a su reclamación por la vía de apremio, pero no puede impedir el ejercicio de un derecho estatutario, utilizando los siguientes argumentos:

“... tal acuerdo fue adoptado por el Consejo Rector no sólo sin estar facultado para ello sino en abierta contradicción con lo dispuesto en los apartados E) y F) del artículo 9 de los Estatutos que reconocen como derechos de los miembros de la Comunidad, los de concurrir a las reuniones de la Asamblea General e intervenir en la adopción de acuerdos, proporcionalmente a sus respectivas cuotas de participación en la Comunidad así como los de intervenir, como electores o candidatos, en la designación de los miembros del Consejo Rector, y ello como consecuencia inescindible de su participación obligatoria en la Entidad, según ponen de manifiesto los artículos 25 del Reglamento de Gestión Urbanística y 7º de los Estatutos, y aunque es cierto que dichos derechos comportan correlativamente el cumplimiento de una serie de obligaciones, entre ellas las de satisfacer puntualmente las cantidades que la Asamblea General fije para atender a los gastos de conservación y mantenimiento y en su caso prestación de los servicios urbanísticos, espacios viales, zonas verdes públicas, etc. -artículo 9 apartado D)- el incumplimiento del pago de las cuotas podrá determinar su exigencia por la vía de apremio administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento de Gestión y artículo 33.7 de los Estatutos, que expresamente establece que "a estos efectos, tendrán el carácter de títulos ejecutivos las relaciones certificadas de morosos expedida por el Secretario del Consejo Rector, con el visto bueno del Presidente del mismo", pero no impedir el ejercicio de un derecho estatutario, máxime si se

tiene en cuenta que el mismo, como hemos dicho, está reconocido en proporción a la respectiva cuota de participación en la Comunidad..”

Si bien hay contenidos de la LPH que claramente no resultan de aplicación a las EUC, sí que podrían serlo otros, y así que los estatutos de una EUC pudieran reproducir el artículo 13 LPH, y prever que sus órganos de gobierno son la Junta de propietarios; el presidente y, en su caso, los vicepresidentes; el secretario y el administrador, o reproducir los artículos 14 y 16 de LPH, relativos a las competencias y convocatoria de las juntas de propietarios.⁸¹

En definitiva, en el marco de la dualidad publico/privada que caracteriza a las entidades de conservación, algunos de sus aspectos de naturaleza privada pueden recogerse en sus estatutos conforme a las normas reguladoras de la comunidad de propietarios de la LPH, según prevé el artículo 2.e) de esta Ley, mientras que otros aspectos quedan excluidos de esta posibilidad, en cuanto implican el ejercicio de funciones públicas, a las que les es plenamente aplicable las normas del derecho administrativo que pueden resultar contradictorias con el contenido de la legislación sobre propiedad horizontal.

De acuerdo con estas consideraciones, la LPH no puede resultar de aplicación plena a una EUC, ni aun cuando lo pudieran disponer sus estatutos, como del literal del artículo 2.e) LPH resulta, pues por su condición de entidades administrativas, hay aspectos de las mismas que exceden del ámbito del derecho privado y del contenido de la LPH.

Por ello, la redacción de este artículo debiera haber sido más precisa, y concretar que el contenido de la LPH resultará de aplicación a los aspectos de derecho privado de las entidades de conservación, si así se recogiera en sus estatutos, pero, en

⁸¹ Artículo 13 LPH: *“1. Los órganos de gobierno de la comunidad son los siguientes: a) La Junta de propietarios. b) El presidente y, en su caso, los vicepresidentes. c) El secretario. d) El administrador...”*

Artículo 14 LPH: *“Corresponde a la Junta de propietarios: a) Nombrar y remover a las personas que ejerzan los cargos mencionados en el artículo anterior ... b) Aprobar el plan de gastos e ingresos previsibles y las cuentas correspondientes. c) Aprobar los presupuestos y la ejecución de todas las obras de reparación de la finca, d) Aprobar o reformar los estatutos y determinar las normas de régimen interior. e) Conocer y decidir en los demás asuntos de interés general para la comunidad, ...”*

Artículo 16 LPH: *“1. La Junta de propietarios se reunirá por lo menos una vez al año para aprobar los presupuestos y cuentas y en las demás ocasiones que lo considere conveniente el presidente o lo pidan la cuarta parte de los propietarios, o un número de éstos que representen al menos el 25 por 100 de las cuotas de participación...”*

ningún caso, a los aspectos de derecho público, derivados del ejercicio de las funciones de conservación de la urbanización, que tienen su propia regulación al margen del derecho privado.

Si ponemos el acento en la naturaleza administrativa de las entidades de conservación, y de las entidades urbanísticas colaboradoras, en general, resulta más lógico que la normativa de aplicación al funcionamiento de sus órganos de gobierno y administración sea la propia del derecho público y no la normativa de derecho privado.

En la normativa autonómica vemos los ejemplos de las Comunidades Autónomas que han regulado este aspecto:

- Artículo 5.3 del *Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras*:

“Supletoriamente, serán de aplicación a las entidades urbanísticas colaboradoras las disposiciones relativas al funcionamiento de los órganos administrativos colegiados contenidas en la legislación de Régimen Jurídico del Sector Público”

- Artículo 367.3 *Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias*

“Salvo lo dispuesto en el apartado siguiente, los estatutos de las entidades urbanísticas colaboradoras deben atenerse a las normas de Derecho público en cuanto a organización, formación de voluntad de sus órganos de gobierno y relaciones con la Administración actuante.”⁸²

- Artículo 119.2 *Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo*:

⁸² En este artículo del Decreto asturiano, resulta significativa la salvedad hecha al comienzo. El apartado siguiente al que se remite, dispone: *“Las entidades de gestión voluntaria de zonas y polígonos industriales se regirán, en lo no establecido por la normativa territorial y urbanística, por la legislación general de asociaciones”*. Se advierte así una distinción entre las entidades constituidas de forma voluntaria, a las que se aplicará la legislación de asociaciones, en el ámbito de derecho privado, y las constituidas de forma obligatoria, que se regirán por las normas de derecho público.

“Las entidades urbanísticas colaboradoras, cuando ejerzan funciones públicas, tendrán carácter administrativo, dependerán del Ayuntamiento respectivo y se regirán por el Derecho Público en lo relativo a su organización, formación de la voluntad de sus órganos y relaciones con el Ayuntamiento.”

- Artículo 192.3 Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León:

“Los estatutos de las entidades urbanísticas colaboradoras deben atenerse a las normas de Derecho público en cuanto a organización, formación de voluntad de sus órganos de gobierno y relaciones con el Ayuntamiento.”

- Artículo 23.3 Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha:

“Los estatutos de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras deben atenerse a las normas de Derecho público en cuanto a organización, formación de la voluntad de sus órganos de gobierno y relaciones con la Administración urbanística actuante.”

- Artículo 187.4 Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña:

“Las entidades urbanísticas colaboradoras se rigen por la Ley de urbanismo, por este Reglamento, y por sus estatutos o reglas de funcionamiento, así como por las disposiciones relativas al funcionamiento de los órganos administrativos colegiados contenidas en la legislación de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.”

La conclusión que sacamos de lo expuesto es que, si bien, como se ha señalado anteriormente, algunos aspectos de la LPH pudieran resultar de aplicación a las entidades urbanísticas colaboradoras, en general, y a las EUC en particular, lo cierto

es que el legislador autonómico no sigue el criterio marcado por el estatal al haber introducido el apartado e) en el artículo 2 LPH a través de la *Ley 8/2013, de 16 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, y opta, de forma generalizada, por declarar la supletoriedad de la normativa público-administrativa, en relación con su organización y funcionamiento, frente a la normativa privada de la propiedad horizontal. Si a la falta de precisión que hemos señalado anteriormente respecto al artículo 2.e) LPH, unimos la falta de competencia del legislador estatal en materia urbanística, y la contradicción que esa previsión plantea con la normativa urbanística autonómica, surgen numerosas dudas sobre el alcance de este artículo y su aplicación práctica, al menos en las Comunidades Autónomas cuya normativa hemos transcrito.

De hecho, de esta regulación autonómica advertimos un claro indicio de “*administrativización*” o “*publificación*” de las EUC, en el sentido de que, aun con su condición dual privado-público, el legislador urbanístico se inclina por la aplicación preferente de la normativa público-administrativa, de manera que el campo susceptible de regulación por el derecho privado en el caso de estas entidades se va limitando a aquellas actividades en las que no ejerzan funciones públicas.

III.3 CARÁCTER “PROPTER REM” DE LAS ENTIDADES DE CONSERVACIÓN

Al referirnos a las EUC, y, en particular su relación con las corporaciones de derecho público y con las comunidades de propietarios, hemos aludido con frecuencia a su carácter “*propter rem*”, u “*ob rem*”, haciendo alusión a que es la propiedad de un determinado bien lo que determina la obligatoriedad de integrarse en la entidad de conservación.

El análisis de las obligaciones de este tipo nos puede ayudar también a profundizar en la naturaleza jurídica de las EUC, y pone de manifiesto, una vez más, la interrelación en su régimen jurídico del derecho privado y el derecho público, toda vez que las obligaciones *propter rem* son propias del ámbito del derecho civil, necesariamente unidas a una titularidad jurídico-real, y, en el caso de las EUC se

une a esa vinculación a un derecho real una peculiaridad: su cumplimiento se garantiza mediante un procedimiento administrativo, como es el de apremio.⁸³

Las obligaciones "*propter rem*" se caracterizan por las siguientes notas⁸⁴:

a) *Accesoriedad de una determinada titularidad jurídico-real*. Las vicisitudes de la obligación dependen de la existencia y de las vicisitudes de la titularidad sobre la cosa.

b) *Especial designación del sujeto pasivo, a través de la titularidad de un derecho real*. El sujeto pasivo se determina a través de la titularidad de un derecho real, normalmente el de propiedad. En contraposición, el sujeto activo o acreedor no es necesario que se determine de este modo, puede determinarse a semejanza del sujeto pasivo, pero no necesariamente.

c) *Renuncia y abandono liberatorio*. En las obligaciones *propter rem*, el sujeto pasivo tiene la facultad de liberarse de realizar la prestación debida mediante la renuncia o el abandono del derecho real.

d) *Transmisión de la obligación por transmisión del derecho real*. Como consecuencia de la accesoriedad, mediante la transmisión del derecho real se produce un cambio subjetivo en la posición del deudor, sin que sea precisa una especial voluntad encaminada a producir la transmisión pasiva de la obligación. Basta la voluntad de transmitir el derecho real para que a tal transmisión acompañe la de las obligaciones.

e) *No aplicación del dogma de la autonomía de la voluntad*. No pueden crearse libremente obligaciones de esta naturaleza, y en rigor, no hay más obligaciones *propter rem* que las taxativamente previstas en la ley.

No deja de llamar la atención que, siendo las EUC entidades de naturaleza administrativa, como hemos tenido ocasión de ver, para explicar un aspecto esencial de las mismas, como es el nacimiento de una obligación de conservación y

⁸³ FD Segundo 4 STS 1413/2015, de 8 de abril, que, respecto a la validez de un contrato formalizado por un causante, afirma: "La cuestión presenta un evidente punto de contacto con las obligaciones "*propter rem*" (por razón de la cosa) constituidos en función de la titularidad del derecho de propiedad sobre el bien, ... pues tales obligaciones van necesariamente unidas a una titularidad jurídico-real, de modo que su vinculación para el adquirente es necesaria consecuencia de la trasmisión del derecho real."

⁸⁴ Estas características las vemos recogidas en la Sentencia 12742/1998, de 2 de diciembre de la Audiencia Provincial de Madrid, y en Díez-Picazo (1995: 85 y 86)

mantenimiento para los propietarios, haya que recurrir a instituciones propias del derecho privado, como es la configuración de las obligaciones *propter rem*.

Esta vinculación la encontramos en la doctrina. Por ejemplo, A. Blazquez Lidoy (2001:95), al afirmar que el obligado a satisfacer las cuotas de conservación en una EUC es el propietario del bien, sin que sea posible que esa función la asuma el arrendatario o usufructuario, pone de manifiesto que *“el vínculo subjetivo que une el presupuesto material del hecho imponible con el sujeto pasivo es el de la propiedad”*, de modo que *“Las cuotas son una obligación “propter rem”, por cuanto no afecta a personas, sino que recae sobre inmuebles.”*

También podemos ver como M.A. Nuñez Ruiz (1974:322) acude a la figura de la obligación *“propter rem”*, no sólo para justificar la obligatoriedad de participar en las EUC, sino que la extiende a toda la actividad urbanística, y pone de manifiesto, en relación con las cargas que deben asumir los propietarios en el desarrollo de la actividad urbanística, cómo la doctrina se ha inclinado generalmente por la consideración de estos deberes o prestaciones como obligaciones *“propter rem”*, cuya titularidad viene asumida por un sujeto determinado mediatamente.

Para este autor, las titularidades *“ob rem”* comportarían dos clases de deberes:

- a) Deberes de hacer: costear la urbanización, y, en su caso, edificar los solares
- b) Deberes de dar: ceder los terrenos para viales, parques y jardines públicos, equipamiento social y otras dotaciones de interés general.

Los deberes serían jurídicamente *“ob rem”*, en cuanto que la Ley los hace coincidir con el suelo, como objeto de referencia.

También en la jurisprudencia vemos la remisión a este tipo de obligaciones en relación con las EUC, como en las SSTs 6203/1998, de 26 de octubre de 1998, (FD Tercero); 8645/2006, de 21 de diciembre de 2006 (FD Tercero), y 5419/2007, de 11 de julio 2007 (FD Sexto), que se refieren, a las EUC como *“Agrupaciones de Propietarios, más precisamente, ‘asociaciones propter rem’, tendentes a asegurar el mantenimiento y la conservación de la urbanización”*⁸⁵

La propiedad constituye pues, el elemento esencial para configurar la obligación de pertenencia a una EUC. De ese derecho privado resulta la pertenencia a una entidad

⁸⁵ En este mismo sentido, STSJ AND 4982/2020, de 24 de febrero de 2020, FD Cuarto

de naturaleza administrativa, de ahí la peculiaridad que comparten todas las entidades urbanísticas colaboradoras.

A modo de conclusión de este epígrafe sobre la naturaleza jurídica de las EUC, se considera oportuna, por constituir un resumen bastante claro de la configuración de esta entidad, la remisión a lo señalado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que de una manera concisa y clara, en su Sentencia 8137/2019, de 29 de marzo delimita sus principales características:

“Sobre esta figura puede destacarse la existencia de una profusa doctrina jurisprudencial de la que puede ser nuevamente ejemplo la Sentencia dictada por la Sala III del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2006 la cual y en concreto señala en su Fundamento Quinto que: "... En nuestras SSTs de 15 de mayo y 20 de septiembre de 2005, citábamos la STS de 26 de octubre de 1998, según la cual "La naturaleza y normativa de las Entidades de Conservación se infiere del artículo 24 del Reglamento de Gestión Urbanística, que menciona entre las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, en su apartado 2 c), a las Entidades de Conservación. Todas las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, y, por tanto, las Entidades Urbanísticas de Conservación, constituyen un medio de participación en la gestión urbanística de los interesados en el proceso urbanístico. La regulación de las Entidades Colaboradoras será, según el citado artículo 24.3, la que resulte de sus Estatutos, lo establecido en el artículo 24 al 30 del Reglamento de Gestión y, normas de los artículos 67 al 70 del mismo texto legal que resulten igualmente aplicables".

Asimismo y siguiendo las apreciaciones doctrinales sobre esta materia tratadas entre otros por el Magistrado Sr. Pérez Corrales, consecuencia esencial de la recepción de las obras tanto en el caso de recepción mediante acta como en el supuesto de silencio administrativo será - además de iniciarse el plazo de garantía de un año por vicios o defectos de construcción - la asunción del deber de conservación de la urbanización bien por el municipio bien por los propietarios de los solares agrupados legalmente en Entidades Urbanísticas de Conservación (EUC).

El marco normativo básico de dichas entidades estaría integrado por los artículos 111, 153 y 154 ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística, y artículos 24 a 30 y 68 a 70 Real Decreto 3288/1978, de 25 de

agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Partiendo de ello, es destacable que las EUCC son de constitución obligatoria cuando el plan lo prevé o cuando la obligación de conservación haya sido asumida voluntariamente por cualquier procedimiento. A más a más, son entidades de derecho público, de adscripción obligatoria y personalidad y capacidad jurídica propias para el cumplimiento de sus fines desde su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

Están sujetas a la tutela del municipio y pueden solicitar y obtener de éste la aplicación de la vía de apremio para la exigencia de las cuotas de conservación que correspondan a los propietarios. La participación de los propietarios en los gastos se determina, a) Conforme a los estatutos; b) En su defecto, conforme a lo establecido en el sistema de ejecución de la unidad de ejecución correspondiente; c) En su defecto, conforme a la que tengan asignada en la comunidad de propietarios, si se ha constituido una en régimen de propiedad horizontal.

También es importante destacar que esa labor de tutela del municipio (y, por tanto, la derivación del asunto a la jurisdicción contencioso-administrativa) solo se da en tanto en cuanto nos encontremos ante una actuación de la EUCC que precise de necesidad de control urbanístico por realizar su actuación en el ámbito estricto de su función urbanística (obligación de conservación de la urbanización), mas no cuando opera extramuros de esa función actuando como cualquier propietario o comunidad de vecinos, pues en tal caso su actuación no queda sometida al derecho administrativo.”

CAPÍTULO IV. ACTIVIDAD DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN

Una vez analizada la normativa que regula las EUC, su configuración y habiéndonos aproximado a las causas que han justificado su creación y su naturaleza jurídica pasaremos a analizar otra cuestión esencial: su actividad, esto es, los cometidos a los que se dedican, para, a través de ellos, perfilar de manera más precisa su sentido.

La función de conservar y mantener es evidente, pero, ¿desde cuando debe ejercerla?, ¿Cuándo se la transmite la Administración?, y por otro lado ¿Cuáles son las prestaciones que debemos incluir en esa referencia genérica de conservación y mantenimiento?.

Esto nos lleva a examinar la actividad de las EUC a través de dos cuestiones: por un lado, el momento en el que surge ese deber de conservación para las EUC, por otro, su objeto, las prestaciones que tienen que asumir.

IV.1 NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE CONSERVAR

IV.1.1 RECEPCIÓN DE LA URBANIZACIÓN

La obligación de conservar las obras de urbanización, y mantener las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, surge, para la Administración actuante en el momento en *“que se haya efectuado la cesión de aquellas”*, según dispone el artículo 67 RGU:

“La conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos serán de cargo de la Administración actuante, una vez que se haya efectuado la cesión de aquellas”

Con anterioridad a ese momento, los deberes de conservación y mantenimiento son por cuenta del promotor de la urbanización, normalmente la Junta de Compensación.

Cómo de manera gráfica expresa A. Blazquez Lidoy (2001: 33), el promotor deberá asumir la conservación mientras que las obras de urbanización formen parte de algo que *“se está vendiendo”* y deberá dejar de hacerlo cuando la citada obra pase a formar parte predominante de algo que *“se está usando”*.⁸⁶

Adquiere así relevancia, a nuestros efectos, el concepto de urbanización, su ejecución y conclusión.

La entrega de la urbanización a la Administración actuante es el punto final de un proceso complejo, que parte de la planificación, instrumento conformador del suelo, es decir de lo que *“es”* (“Sein”) a lo que *“debe ser”* (“Sollen”), de la situación real a la nueva situación organizada, para culminar en la ejecución de la obra urbanizadora, con la que toda la actividad urbanística previa alcanzará su sentido.⁸⁷

García de Enterría y Parejo Alfonso (1981:27/28), ponen de manifiesto, que hay dos momentos básicos en la ordenación urbanística: el de la fijación normativa del modelo territorial en que ha de producirse y al que debe abocar el desarrollo del aprovechamiento del suelo, que prefigura y programa positivamente el proceso urbanístico; y el de la ejecución del planeamiento para la efectiva consecución del modelo territorial diseñado, de conformidad con la programación y las previsiones establecidas y mediante la necesaria transformación de la realidad.

La ejecución del planeamiento consiste en la transformación de la realidad, porque en ella se encierran las dos vertientes primarias de dicha actividad de ejecución: la transformación de la realidad física (mediante la realización de las obras que sean precisas) y la transformación de la realidad jurídica (acomodación de la situación jurídico-civil previa de los derechos reales, a las exigencias de dichas determinaciones). Al primer cometido sirve la institución del proyecto de urbanización, el segundo se cumple a través de los sistemas de actuación (compensación, cooperación y expropiación).

⁸⁶ Como señala el TS en Sentencia 17514/1994, de 17 mayo, FD Cuarto: *“las Entidades de conservación requieren la previa realización de una urbanización, pues, como hemos dicho, su objetivo es precisamente la conservación y mantenimiento de una urbanización ya realizada”*

⁸⁷ M.A. NÚÑEZ RUIZ (1974: 45)

Según se define por la Real Academia Española, urbanizar es:

“Acondicionar una porción de terreno y prepararlo para su uso urbano, abriendo calles y dotándolas de luz, pavimento y demás servicios”

Según el artículo del 7.1.a) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, las actuaciones de nueva urbanización, suponen:

“..el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística”.

En definitiva, urbanizar es llevar a cabo la *“transformación material de la ciudad por cuya virtud un «dibujo» se convierte en realidad”* (FD Tercero STS 1281/1990 de 14 de febrero)

La urbanización es siempre una responsabilidad de la Administración, un servicio público, con independencia del sistema de ejecución que se decida⁸⁸.

Atendiendo al mayor o menor protagonismo de los particulares en el proceso, la LS76 diseñó los siguientes sistemas⁸⁹:

- *Sistema de expropiación*, en el que el protagonismo de los particulares es prácticamente nulo, al proceder la Administración a expropiar los terrenos incluidos en el polígono o unidad de actuación de que se trate, asumiendo, mediante gestión directa y exclusiva el proceso de urbanización.
- *Sistema de cooperación*, en el que los propietarios mantienen la propiedad del suelo, y la Administración ejecuta la urbanización. Se trata de un sistema mixto, en el que los propietarios no se limitan a una posición pasiva, sino que

⁸⁸ T.R. FERNÁNDEZ (2017: 138) señala que la ejecución del planeamiento es llevar a cabo una pluralidad de acciones, desde la urbanización, responsabilidad de la Administración, hasta la edificación, actividad privada que controla la Administración.

⁸⁹ El FJ Segundo de la STS 13311/1989, de 11 de marzo reconoce: *“La ejecución del planeamiento es claramente en nuestro ordenamiento jurídico una función pública - art. 114.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo - en la que los propietarios del suelo a urbanizar pueden asumir mayor, menor o incluso nulo protagonismo según el sistema de ejecución que se aplique - compensación, cooperación o expropiación”.*

participan en el proceso a través de las denominadas Asociaciones Administrativas de Cooperación⁹⁰.

- *Sistema de compensación*, en el que son los propietarios los que asumen el mayor protagonismo del proceso, constituidos en Junta de Compensación. Estas Juntas, al igual que las EUC son entidades urbanísticas colaboradoras, y comparten con ellas aspectos esenciales como representar una típica forma de autoadministración, es decir, de gestión autónoma por los propios interesados de funciones inicialmente administrativas, o responder directamente frente a la Administración que las tutela (T.R. Fernández: 2017: 146)

Más recientemente, se han introducido otros sistemas, como el denominado de ejecución forzosa, como método para evitar problemas de inactividad por parte de las Juntas de Compensación, de modo que es la Administración actuante la que concluye la actividad urbanizadora pendiente de ejecutar, y lo hace con cargo a quienes debieron de asumirla⁹¹.

Asimismo, debemos hacer referencia al sistema de ejecución mediante agente urbanizador, introducido en el ordenamiento jurídico por la *Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística en Valencia*, ya derogada, y, posteriormente incorporado a la normativa urbanística del resto de Comunidades Autónomas. Supone que cualquier persona puede presentar un concreto proyecto, que debe ser aprobado por la Administración, y será ese particular el que soportará los costes correspondientes, que le serán compensados bien en terrenos, bien en metálico por los propietarios de terrenos edificables en el ámbito o sector correspondiente.

De conformidad con el artículo 67 RGU, concluidas las obras de urbanización, se debe proceder a su cesión a la Administración actuante, momento a partir del cual

⁹⁰ Para LLISSET BORRELL (1975:696), estas asociaciones en el procedimiento de cooperación son una *“organización con existencia en cierta forma independiente de sus componentes, que quedan desplazados por la Asociación en el cumplimiento de unas funciones concretas; la Asociación queda estructurada como organización capaz de alumbrar por sí una voluntad común canalizadora de todos los elementos componentes; la Asociación actúa, en fin, como centro de referencia de una actividad encaminada a velar porque la urbanización se desarrolle conforme a los planes y proyectos y en condiciones que aseguren el máximo rendimiento con el mínimo coste de obras y servicios”*

⁹¹ Esta figura está recogida en el artículo 125 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de Madrid; en el artículo 251 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias; y en artículo 178 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

se hará cargo de su conservación y del mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, salvo que hubiera prevista una EUC.

En este sentido, y tal y como apunta González-Varas Ibañez (2013:58), la recepción y aceptación de las obras por la Administración deviene una actividad fundamental para determinar el inicio de la obligación de las EUC.

El momento de recepción de las obras de urbanización, resulta crucial en el procedimiento de urbanización, pues implica su conclusión, y el traslado, como regla general, de la obligación de conservar de los urbanizadores a la Administración. De ahí que haya sido fuente de no pocos problemas, entre ellos, los derivados de la inactividad por parte de la Administración, como una vía para eludir sus obligaciones, cuestión sobre la que ha tenido ocasión de pronunciarse la Jurisprudencia, en el sentido de admitir recepciones tácitas.

Así la STS 17011/1993, de 29 de noviembre que, ante la negativa del Ayuntamiento de Sagunto a asumir los recibos de luz de una urbanización por estimar que no le correspondía a tal Corporación municipal su pago, al no haberse procedido todavía a extender el acta de cesión de los servicios, razona (FD Segundo) que:

“.. aunque del art. 180 del mencionado Reglamento de Gestión Urbanística se infiera un acentuado carácter ritual de la entrega de las obras a la Administración y recepción de las mismas por ella, en que previa la comprobación de su estado y circunstancias, lo que envuelve un previo ofrecimiento por los promotores, poniéndolas a su disposición, se formaliza la correspondiente acta, acta que supone la conformidad con las realizadas y su aceptación y recepción, también es posible una válida y eficaz por recepción y aceptación tácitas deducible de actos propios de la Administración vinculantes para la misma, tal como en la sentencia recurrida se pone de manifiesto.”

Reconociendo el Tribunal, “al menos en cuanto al servicio de alumbrado público... la existencia de una cesión tácita patentizada por los actos propios del Ayuntamiento”, lo que le lleva a desestimar su apelación.⁹²

⁹² En este mismo sentido, podemos ver, entre otras, la STS 365/2002, de 25 de enero, dispone en su FD Segundo: “...es posible admitir excepcionalmente una recepción y aceptación tácita válida y eficaz que vincula a la Administración, cuando las obras se han realizado debidamente y existen actos propios de ésta que resultan concluyentes de tal recepción”; la STSJ Andalucía 9538/2019, de 28 junio que ante un caso de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por la conservación de unos viarios, en los que alegaba la falta de recepción, el Tribunal entiende que: “..las circunstancias concurrentes en el supuesto que ahora

En cualquier caso, para deducir implícitamente la recepción, es necesario que las obras se encuentren en las debidas condiciones para ser recibidas, y que sólo la resistencia de la Administración a recibirlas, sin causa objetiva, impida la formalización del acta. No resultará admisible aquella opción cuando la Administración tenga causa técnica para rechazar la recepción de las obras de urbanización, y así lo haya manifestado. En este sentido, podemos ver la STS 8062/2005, de 27 de diciembre, que entiende que, en ese caso, no puede exigirse el cumplimiento de las obligaciones de conservación:

“por cuanto, salvo supuestos excepcionales de renuente dejación municipal, la recepción de las obras de urbanización por parte del Ayuntamiento requiere la previa verificación municipal y la correspondiente formalización de traspaso, cuestión, como se comprenderá, distinta de la relativa al aprovechamiento urbanístico. La pretensión de entender transferidas, por vía de silencio administrativo, las obligaciones de conservación y mantenimiento de las dotaciones y servicios públicos no encajaría fácilmente en el ámbito que del silencio se contemplaba en el artículo 43.2.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA) --- 43.2 tras su reforma por la Ley 4/1999, de 23 de enero --- que establece el límite en la transferencia al solicitante o a tercero de "facultades relativas al dominio público o al servicio público". (FD Quinto)

En este mismo sentido de entender que no es posible entender una recepción tácita de las obras de urbanización cuando no se han ejecutado correctamente, se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en Sentencia 10557/2020, de 15 de diciembre (FD Primero):

“...ninguna obligación compete al ayuntamiento de recepcionar, ni en forma expresa ni tácita, unas obras de urbanización ejecutadas careciéndose de los correspondientes proyectos de reparcelación y de urbanización formalmente

se trata y, concretamente, la incorporación al uso general de la vía en cuestión, el largo tiempo transcurrido desde entonces, así como la no ubicación de la vía en un determinado recinto sometido a la tutela o vigilancia de otras instituciones, impiden desconocer la puesta en servicio de hecho de la vía y, por lo tanto, el surgimiento de las atribuciones administrativas locales sobre su mantenimiento y conservación, y ello con independencia de las consecuencias que en otros órdenes (por ejemplo, en el orden urbanístico o tributario) puedan extraerse sobre el cumplimiento de unas u otras obligaciones.... no pudiendo acoger la falta de legitimación pasiva alegada por la Administración demandada, correspondiéndole en los términos expresados el mantenimiento y conservación de la vía en cuestión,”

aprobados sin que, en cualquiera de los casos, haya acreditado la apelante en estos autos tan siquiera, singularmente mediante una prueba de carácter técnico, la adecuada y completa terminación de aquellas obras convencionalmente acordadas y cuya obligación de conservar parece que también convencionalmente asumió, al no acreditarse en absoluto que la urbanización en esa irregular forma ejecutada se encuentre en las condiciones debidas”

La opción de marcar plazos para la recepción de las obras, y, llegado el caso, admitir la recepción tácita de las urbanizaciones se ha incorporado a la normativa urbanística, lo que facilita la gestión y evita situaciones de vacío respecto a la conservación de las urbanizaciones si la Administración actuante, sin causa justificada, se negara a la recepción para no asumir los costes que derivan de ese trámite.

Valga citar como ejemplos de lo anterior la legislación de Aragón y Madrid⁹³:

- Artículo 123 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón,

“Las obras de urbanización de unidades funcionales, una vez correctamente finalizadas de conformidad con los proyectos de urbanización aprobados y puestas a disposición de la Administración, se entenderán recibidas cuando hayan transcurrido tres meses desde la presentación de la correspondiente acta de comprobación de las

⁹³ En Cataluña también se contiene una previsión de este tipo en norma reglamentaria: artículo 169 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo de Cataluña, según el cual: *“La cesión de obras de urbanización, instalaciones y dotaciones la ejecución de las cuales estuviese prevista en el plan urbanístico y en el proyecto de urbanización aplicables, cuando su ejecución no corresponde directamente al ayuntamiento, se tiene que efectuar a favor del ayuntamiento dentro de un plazo no superior a tres meses, contado desde la recepción de la obra por parte de la persona responsable de la ejecución.”* Esta cesión, según el apartado 3 de este artículo *“debe ser formalizada en acta que tienen que suscribir el ayuntamiento, la administración actuante otra que el ayuntamiento, en su caso, y la persona responsable de la ejecución de la urbanización”*. Para ello, se debe notificar al Ayuntamiento la conclusión de las obras para que pueda *“comprobar en el plazo de tres meses que la obra realizada ha sido ejecutada de conformidad con las previsiones de urbanización del planeamiento y del proyecto de urbanización”* En el supuesto de que se hubiesen constatado deficiencias, deben ser enmendadas antes de la recepción pero, *“si el órgano actuante no resuelve expresamente sobre la recepción de las obras en el plazo de tres meses, se entiende estimada la petición y formalizada la cesión por silencio administrativo positivo.*

obras y la documentación necesaria para su conservación a la Administración sin que ésta se haya pronunciado al respecto”.

- Artículo 135.8 Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid,

“En el caso de que la Administración no resolviera sobre la recepción de las obras de urbanización en el plazo previsto en el planeamiento u ordenanza municipal o, en su defecto, en el de tres meses, bastará el ofrecimiento formal de cesión de las mismas por la persona responsable de la ejecución, a los efectos de entender recepcionadas las obras.”

Es importante hacer la precisión de que la entrega de las fincas destinadas a viales, zonas verdes y equipamiento, a los que están obligados los promotores, como parte de la cesión de las dotaciones públicas a la comunidad, no equivale a la cesión de las obras de urbanización. Se trata de dos cuestiones distintas, como ha establecido el Tribunal Supremo en Sentencia 15761/1991, de 6 de febrero, según la cual (FD Sexto), en referencia a la escritura de cesión de viales que había otorgado el promotor a favor del Ayuntamiento, y en la que fundamentaba su pretensión de que la entidad local asumiera las obras de subsanación de las deficiencias en las calles, motiva el Tribunal lo siguiente:

“...no puede afirmarse que a través de la indicada escritura se hiciera cesión al Ayuntamiento de los viales con las obras de urbanización incorporadas a los mismos. Aparte de que la indicada escritura expresamente alude a que son objeto de cesión determinadas “fincas» destinadas a viales y zonas verdes y equipamiento, no puede perderse de vista que con dicha escritura se daba cumplimiento a una de las obligaciones determinadas por el Plan General de Ordenación para los promotores de ciertas urbanizaciones, entre ellas la de autos, y que el referido Plan, como se indicó anteriormente, expresa como otra de las obligaciones de los referidos promotores la de llevar a cabo las obras de urbanización pendientes de realizar. Si, por tanto, las obras de urbanización no estaban aún ultimadas, no puede entenderse, como ya se ha adelantado, que en la escritura en cuestión se hiciera cesión de aquéllas.”

De este modo, es posible que, aun cuando las dotaciones públicas, incluidos los viarios, estén ya cedidos a la Administración actuante, esto no implique necesariamente que aquella o, en su caso, la EUC deba asumir su conservación y mantenimiento, pues previamente el promotor ha debido de entregar las obras de urbanización.⁹⁴

Insistiendo en esta idea (F.Fonseca Ferrandiz 2003:378), pone de manifiesto que:

“El objeto de la recepción son las obras y servicios previstos por el planeamiento y por el proyecto de urbanización, tales como viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas, de recreo y expansión, centros culturales y docentes, es decir, en general, las dotaciones propias de la actuación. No constituyen objeto de este procedimiento las cesiones obligatorias y gratuitas cuya cesión, de acuerdo con la dinámica del proceso de ejecución del planeamiento, se debe haber realizado con anterioridad”.

La cesión de terrenos a la Administración que resulta del Proyecto de Reparcelación, y que acredita su dominio desde la anotación en el Registro de la Propiedad, debemos distinguirla de la recepción, por la Administración, de las obras de urbanización. Esta última no deriva de la aprobación e inscripción de la reparcelación, sino que requiere que los propietarios las ofrezcan en debidas condiciones y la autoridad municipal, previa comprobación de las mismas las acepte mediante un acto expreso de recepción definitiva, o en su defecto mediante una aceptación tácita.

Según esto, al concluir una urbanización, debemos distinguir dos momentos:

- 1) La cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas, en cumplimiento de las obligaciones urbanísticas inherentes a los propietarios.

Se trataría de un *“momento jurídico”*, pues la atribución de estas propiedades a la Administración resulta del propio documento de la reparcelación, en el que ya se prevén las fincas de cesión obligatoria, destinadas a viarios, zonas verdes, sistemas generales o equipamientos, que quedarán de titularidad de

⁹⁴ Respecto a esta cuestión, resulta significativo el Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias, cuyo artículo 144 establece que el deber legal de conservación, referido a las EUC *“finaliza en el momento que se haya generado la recepción tácita de la urbanización”*, evidenciando la separación entre la cesión de los elementos públicos de la urbanización, y la recepción de las obras de urbanización, distanciadas por un lapso de tiempo, durante el cual la conservación *“puede estar encomendada al urbanizador, promotor o constructor o, en su caso a la entidad urbanística de conservación (artículo 144.4)”*

la Administración y directamente, al inscribir la reparcelación, se hace constar su dominio en el Registro de la Propiedad.⁹⁵

- 2) La recepción de las obras de urbanización, que requiere la previa verificación administrativa de que se encuentran en las debidas condiciones⁹⁶.

Se trataría, en contraposición, de un *“momento técnico”*, pues requiere la comprobación de que, efectivamente, la obra está concluida y ejecutada conforme a lo previsto. Una vez que la Administración hace esta constatación, ya de forma expresa, ya tácita, el urbanizador transmite la obligación que hasta entonces tenía y nace la obligación de conservar para la Administración, o excepcionalmente, cuando así se haya previsto en el planeamiento, para la EUC.⁹⁷

Por otro lado, debe hacerse notar el hecho de que los viales, o, en general, las dotaciones públicas, que deben entregarse obligatoriamente a la Administración en los procedimientos de urbanización siempre tendrán naturaleza pública, con independencia de que luego su conservación y mantenimiento deba ser asumido por la Administración titular de esos bienes, o, en los casos en que así proceda, por los propietarios constituidos en EUC.

No exceptúa lo anterior el hecho de que la urbanización sea de iniciativa privada, tal y cómo hemos tenido ocasión de ver en el anterior apartado I.1, sobre la primera regulación de las EUC en la normativa estatal. Si la regla general, desde la LS56, es que, en todas las urbanizaciones, al menos los viales, parques y jardines son de

⁹⁵ El artículo 172 RGU, incluye entre las determinaciones que deberá contener el proyecto de reparcelación las siguientes: *“Descripción de las fincas resultantes, incluyendo, en su caso, las que corresponden a la Administración adjudicataria del 10 por 100 del aprovechamiento medio”* y *“Localización de los terrenos de cesión obligatoria y de las reservas que establezca el plan”*

⁹⁶ El artículo 180.1 RGU establece: *La cesión de las obras de urbanización e instalaciones y dotaciones cuya ejecución estuviere prevista en el plan de ordenación y proyecto de urbanización aplicables se efectuará por la Junta de Compensación en favor de la Administración actuante dentro de un plazo no superior a tres meses, contado desde la recepción definitiva por la Junta.*

⁹⁷ I. GONZALEZ RÍOS (2002:185), pone de manifiesto que la obligación de conservación de los viales *debe* recaer sobre los propietarios o promotores en las Urbanizaciones de iniciativa particular con anterioridad a la recepción de las obras por el ayuntamiento, y con posterioridad *pueden*, también, quedar de su cuenta, en referencia al caso de que se hubiera previsto la constitución de una EUC.

cesión obligatoria, no habrá, en realidad, ninguna urbanización privada, exclusivamente de particulares.

Como reconoce el Tribunal Supremo en Sentencia 7662/2004, de 24 de noviembre, que, en relación con la titularidad de viales y zonas verdes de la urbanización “La Moraleja”, al plantearse su posible dominio y uso privado con el argumento de que el Plan Parcial no estableció que habrían de destinarse al dominio y uso público municipal, argumenta (FD Séptimo):

“Late en este argumento una concepción equivocada de las cesiones urbanísticas de viales y zonas verdes, al pretenderse que pueden realizarse a favor de personas distintas del organismo público actuante o hacerse a favor del Ayuntamiento pero gravados los terrenos con no se sabe qué suerte de servidumbres. Pero ni una ni otra cosa son posibles: las cesiones se hacen en bienes libres, es decir, no gravados y siempre a favor del Ayuntamiento u organismo público actuante (artículo 63-3 de la Ley del Suelo de 1956, artículos 83-3-1º y 84-3-a) y b) del T.R.L.S. de 9 de Abril de 1976 y artículo 46-2 del Reglamento de Gestión Urbanística) y tienen siempre una finalidad pública (artículos 46-3-a) y 47-1 del mismo). Es por ello que las cesiones que impone la legislación urbanística no pueden dar nunca como resultado viales privados, o zonas verdes privadas o espacios libres privados.”

Esta consideración apunta a una de las claves en el análisis de las EUC: el hecho de que su objeto es la conservación de unas dotaciones públicas de naturaleza demanial, cuya titularidad no le pertenece, sino que corresponde a la Administración actuante.

Los elementos demaniales de la urbanización son el resultado de la cesión obligatoria urbanística, lo que justifica su titularidad pública. A la vez, este hecho determina que, en el ejercicio de sus funciones propias, las EUC desarrollen unas funciones públicas, que justifica su naturaleza administrativa, y el sometimiento a la tutela de la Administración.

Los elementos comunes de una urbanización en la que está prevista la configuración de una EUC, siempre serán públicos, por ello, podemos resumir el cometido de estas entidades como una “conservación de lo demanial”. En cambio, en el caso de las comunidades de propietario, o complejos inmobiliarios privados, en los que no hay

elementos demaniales, el cometido de sus propietarios sería la “*conservación de lo particular*”, aunque sea de uso común.

Esta apreciación debe ser tenida en cuenta en aquellos casos en los que propietarios de urbanizaciones privadas han planteado que sean los Ayuntamientos los que se hagan cargo de sus elementos comunes, como ocurrió en el caso de la STSJ Cataluña 10557/2020, de 15 de diciembre, en la que se rechazó esa posibilidad (FD Segundo), considerando que:

“..para que un Ayuntamiento, o en general una Administración, pueda asumir los gastos de conservación y mantenimiento de un bien, particularmente urbanístico, es necesario que ese bien le pertenezca, es decir, que se integre en el dominio público mediante las correspondientes cesiones. Las cesiones son un acto de disposición y como tal han de ser efectuadas por quien ostenta la titularidad dominical de los bienes en cuestión.

Es de destacar, además, que los bienes comunes no lo son con vocación de ser eventualmente cedidos (como sucede en el caso de las entidades urbanísticas de conservación) sino con vocación de permanencia, pues los estatutos no se fijan como objetivo concluir la urbanización y ceder los bienes, sino mantener los bienes en régimen de comunidad ordinaria u horizontal tumbada.”

Resulta pues, clave a nuestros efectos distinguir cuando estamos ante elementos comunes de un complejo inmobiliario privado, propiedad en proindiviso de una pluralidad de propietarios, que resultan obligados, en cuanto tales a conservarlos, a cuando estamos ante elementos, de uso común, pero de cesión obligatoria a la Administración en aplicación de la normativa urbanística, que, aunque resultan de su propiedad, y, por ello, debe recibirlos, no está obligada a conservarlos cuando el planeamiento prevé que se constituya una EUC.

IV.1.2 TRASLADO DE LA OBLIGACIÓN DE CONSERVAR

A partir de la recepción de las obras de urbanización, la obligación genérica que establece el artículo 67 RGU para que la Administración actuante asuma la conservación de las obras de urbanización, y el mantenimiento de las dotaciones e

instalaciones de los servicios públicos, se exceptiona en el supuesto recogido en el siguiente artículo 68, al disponer:

“1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, quedarán sujetos los propietarios de los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación a dicha obligación, cuando así se imponga por el Plan de Ordenación o por las bases de un programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales.

2. En el supuesto del número anterior, los propietarios habrán de integrarse en una Entidad de conservación.”

Este artículo, junto con el artículo 25.3 del mismo Reglamento concentran una de las claves de las EUC: la sujeción de los propietarios a consentir su constitución, y las consecuencias que de ello se derivan, cuando lo hayan previsto las normas de planeamiento⁹⁸.

Cómo ya se ha advertido anteriormente, al tratar la regulación estatal de las EUC, estos artículos suponen un giro importante, respecto a la previsión contenida en las Leyes estatales del Suelo.

Tanto el artículo 41 LS 56, como el artículo 53 TRLS 76, incluyen la previsión de que habrá que prever la forma de conservación de las urbanizaciones, que, en su caso podrán asumir los propietarios, en los casos de urbanizaciones particulares, en la LS 56, o de iniciativa particular, en el TRLS 76.

En cambio, en el *Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, que, actualmente sigue en vigor, no se vincula la creación de las EUC a ese tipo de urbanizaciones, sino a cualquiera de ellas.

Los promotores/propietarios pueden planificar que la urbanización que van a desarrollar se mantenga a través de una entidad de conservación, como una

⁹⁸ Artículo 25.3 RGU: *“Será obligatoria la constitución de una Entidad de conservación siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación en virtud de las determinaciones del Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales. En tales supuestos, la pertenencia a la Entidad de conservación será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial.”*

cuestión de voluntad, pero también es posible que les venga impuesta a través de las normas de planeamiento, sin presencia de los destinatarios de la EUC.⁹⁹

González-Varas Ibañez (2013:53), destaca, en este sentido la importancia de que :

“..sean el Ayuntamiento y el promotor quienes adoptan la decisión respecto de quien ha de correr con el sostenimiento de la urbanización en el futuro y, sobre todo, cuanto tiempo ha de asumirse esa obligación. El Ayuntamiento es parte interesada y directamente beneficiada en que la EUC se prolongue indefinidamente en el tiempo y el promotor no tiene ningún reparo en asumirla porque sabe que no será él quien habrá de soportar la previsión de las EUC, sino los futuros compradores.”

Cuando las normas de planeamiento hayan previsto la constitución de una EUC, podemos considerar que la Administración pasa a un segundo plano a partir del momento de la recepción de las obras de urbanización, llegando incluso algún pronunciamiento jurisprudencial a entender que los problemas sobre las obras de urbanización, que pudieran surgir, se deben resolver entre promotor y adquirentes, limitando la posición de la Administración a la de control.

Este es el pronunciamiento de la STS 6593/1998, de 10 de noviembre (FD Segundo):

“...la cesión constituye el hecho que señala el momento a partir del cual las obras son de cargo de la Administración. Ahora bien, y como expresamente prevé el artículo 68, esa obligación de conservación no surge para la Administración, cuando son los propietarios los obligados a la conservación. Corolario irremediable de lo anterior es el de que si la obligación de conservación recae sobre los propietarios del polígono o unidad de actuación la cesión a que se refiere el artículo 67 no puede tener lugar pues ello imposibilitaría el ejercicio de las actividades que la conservación comporta (todo ello sin perjuicio de las facultades de policía y de todo orden que sobre el dominio público corresponde a la Administración).

En consecuencia, los problemas sobre la finalización de las obras de urbanización, a que alude el apelante en su escrito de alegaciones, son

⁹⁹ Según hemos visto en el Capítulo I, en la normativa autonómica, existe una clara tendencia a evitar la imposición a los propietarios, y asignarles un mayor protagonismo, a través de la formalización de convenios, para concretar la forma de conservación de las urbanizaciones.

cuestiones a resolver entre promotor y adquirientes, sin perjuicio de las facultades que en el plano de ejecución urbanística corresponden a la Administración, pero que no pueden convertir a la Administración en sujeto pasivo de una relación jurídica a la que, en principio, y dejando a salvo sus facultades de control, es ajena. Ello sin olvidar que la nueva creación de una Entidad de Conservación no requiere la terminación de la obra urbanizadora, pues tal circunstancia (terminación de la obra) únicamente operará como elemento determinante del comienzo de su actividad, cuya creación puede concebirse, sin dificultad alguna, en un momento anterior”.

Llegado el momento en el que la EUC debe empezar a funcionar, pues ya ha concluido la fase de urbanización, la cuestión que nos planteamos es la delimitación de su cometido, esto es, el análisis de las tareas que tienen que realizar este tipo de entidades.

IV.2 OBJETO DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN

IV.2.1 FUNCIÓN DE CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO

Resulta evidente que el objeto de las EUC es la conservación de las obras de urbanización, así como su mantenimiento, garantizando que se encuentren en condiciones de prestar servicio a los propietarios de su ámbito. En términos del TS (Sentencia 1280/1990, de 14 de febrero, FD Octavo), *“tienen como finalidad, como su propio y expresivo nombre indica, la conservación de las obras de urbanización, además del mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos”.*

Podemos apreciar la concurrencia de dos intereses: por un lado, los intereses generales de la comunidad para que se conserven adecuadamente los bienes públicos, y, por otro, los intereses de los particulares propietarios en la urbanización, para que ésta se encuentre en las debidas condiciones de uso. En este sentido constituye su objeto la defensa de tales intereses, aspiración que comparte con el resto de entidades urbanísticas colaboradoras.

Desde el punto de vista del interés general, el dato esencial es que inicialmente el objeto de las EUC debiera ser asumido por la Administración, y solo la concurrencia

de determinadas circunstancias supone el traslado de esa obligación a los propietarios.

Concurre en el objeto de las EUC la *“publicatio”*, esto es la asunción por la Administración de la titularidad pública de la prestación, que es gestionada de forma autónoma por los propios interesados a los que afecta la actividad, en lo que López Pellicer (1983: 28) advierte una nota positiva, en contraprestación a la nota negativa, representada por el hecho de que la participación de los interesados en las tareas y funciones de la Administración no llega a encuadrarse de modo profesionalizado en el complejo orgánico de aquélla, *“es decir, sin llegar a incorporarse e integrarse en ésta como titulares de órganos administrativos: al margen por tanto de los cuadros burocráticos de la Administración ... por lo que en estos supuestos de participación los ciudadanos no llegan a adquirir la condición de funcionarios”*.¹⁰⁰

La intervención de los particulares a través de una EUC no es el reflejo de un ámbito de actuación en interés exclusivamente privado, sino que es el desarrollo de una actividad pública, encomendada a la Administración, concurriendo el supuesto de *“publicatio”*.

Así debe entenderse a la vista de los artículos 25 y 26 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)*. El artículo 25.2 e) LBRL prevé, entre las competencias propias de los municipios, la de infraestructura viaria, mientras que el artículo 26.1 establece, entre los servicios que deben prestar todos los municipios, los de alumbrado público, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas, esto es, funciones que, como veremos, constituyen base fundamental en las prestaciones de las EUC.

Tradicionalmente se ha distinguido entre forma directa e indirecta de prestar los servicios públicos. En la primera, será la Administración la que dispondrá sus medios propios para la prestación, mientras que en la segunda, será un tercero, a través de un contrato administrativo, el que se ocuparía de prestarlo. En este marco, las EUC serían un *tertium genus*, en la prestación del servicio público, son, como hemos visto al tratar su naturaleza jurídica, asociaciones de propietarios de naturaleza administrativa, pero no un órgano administrativo, están al margen de los órganos

¹⁰⁰ Sin perjuicio de que los propietarios, constituidos en EUC ejerzan funciones públicas, en cuanto son competencia primaria de la Administración, resulta evidente que de la normativa urbanística en ningún caso, podrá derivarse la incorporación a la Función Pública, sometida a su propio régimen jurídico.

burocráticos de la Administración, y, por otro lado, tampoco son un contratista de la Administración que asuma la prestación de ese servicio¹⁰¹

Siguiendo a I. González Ríos (2002:197-198), se descarta que el fundamento para que una EUC asuma la conservación y mantenimiento de los servicios de las urbanizaciones pueda hallarse en el establecimiento de una concesión por las siguientes razones¹⁰²:

- La concesión de servicios públicos se guía por el interés particular del concesionario de obtener un beneficio de la explotación de los servicios que gestiona, beneficio que no se recoge respecto a las EUC.
- La concesión se otorga mediante concurso de proyectos, mientras que la “concesión” que entraña la prestación de servicios por una EUC puede venir impuesta de forma obligatoria a los propietarios incluidos en una unidad de ejecución
- La concesión de servicios públicos requiere del pago de un canon al municipio, canon que no tiene que pagar la EUC.
- En la concesión de servicios públicos, el Ayuntamiento puede otorgar al concesionario la utilización de la vía de apremio para la percepción de las prestaciones económicas que adeuden los usuarios de servicio, mientras que en el caso de impago de cuotas por los propietarios de una EUC será el municipio quien ejecute, de oficio o a instancia de la EUC, esa facultad de apremio.

La atribución a los particulares de la obligación de conservar las obras de urbanización, eximiendo la aplicación de los artículos 25 y 26 LBRL, es un supuesto

¹⁰¹ El artículo 160.5 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana, según la redacción dada por la Ley 1/2019, de 5 de febrero, recoge esta triple opción respecto a la conservación de las obras de urbanización, al prever la gestión directa, la gestión indirecta mediante la contratación de conformidad con la legislación de contratos del sector público, y la constitución voluntaria de asociaciones privadas de conservación de la urbanización.

¹⁰² Otros autores, como Blazquez Lidoy (2001: 131), tampoco consideran que las Entidades de Conservación tengan el régimen jurídico propio de los concesionarios, básicamente por la falta de contrato concesional

excepcional, que sólo procede cuando se haya previsto en las normas de planeamiento, o cuando los particulares, voluntariamente, así lo hayan decidido y pactado en un convenio con la Administración.

Tal y como reconoce el Tribunal Supremo en Sentencia 1008/2006, de 18 de enero (FJ Noveno), *“la obligación de conservación de las obras y servicios urbanísticos es una exigencia insoslayable de los Ayuntamientos, de la que tan sólo se pueden eximir en casos excepcionales y, desde luego, de duración concreta”*, de modo que realizados los fines que justifican la creación de la EUC, *“no sólo no tiene ningún sentido la pervivencia de la institución sino que su continuidad impediría el mantenimiento de las obras y servicios por quien está legalmente obligado a ello, es decir, por el Ayuntamiento”*

Las competencias municipales que resultan de los artículos 25 y 26 de la LBRL en materia de infraestructura viaria, alumbrado, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas, se debe interpretar de manera coordinada con las normas urbanísticas, puesto que se trata de ámbitos de competencia distintos, en el sentido de que el mantenimiento y la conservación de la obra urbanizada no es una actuación urbanística.¹⁰³

Según el artículo 7 del *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU)*, las actuaciones urbanísticas pueden ser de dos tipos: las actuaciones de transformación urbanística y las de edificación o edificatorias.¹⁰⁴

¹⁰³ A. BLAZQUEZ LIDOY (2001:26), citando a Huellín Vallejo, pone de manifiesto que *la legislación urbanística regula todo el proceso de urbanización, pero se queda en el umbral de la prestación de servicios, que corresponde a la legislación local; la conciencia clara de que estamos en dos campos interrelacionados y regidos por dos normas distintas, la urbanística y la de régimen local es lo único que nos permitirá acertar con soluciones válidas.*

¹⁰⁴ Artículo 7 TRLSRU: 1. A efectos de esta ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística: a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen: 1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística. 2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior. b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los

Las primeras incluyen las de nueva urbanización y las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado; también las actuaciones de dotación, es decir, las que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad, o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.

Las segundas, las actuaciones de edificación o edificatorias, son las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente y las de rehabilitación edificatoria, cuyo objeto son obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes¹⁰⁵

La conservación queda fuera del concepto de actuación urbanística, se trata de funciones distintas y sucesivas: la primera comienza cuando ha concluido la segunda. Hasta que la actuación urbanística no está materializada a través de la entrega de la urbanización no se plantea la cuestión de quien debe hacerse cargo de su conservación y mantenimiento.

El artículo 7.4 TRLSRU, identifica el momento en que terminan las actuaciones de urbanización:

“La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas

nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.

¹⁰⁵ La STS 3779/2018, de 30 de octubre, FD Decimocuarto, en relación con la nueva regulación representada por el TRLSRU, señala lo siguiente: *“En definitiva, según la nueva regulación, las obligaciones de los propietarios no van a venir determinadas por la categorización del suelo (consolidado o no consolidado), sino por el tipo de actuación de transformación urbanística que se vaya a acometer sobre el mismo, dado que la legislación urbanística ya no tiene como finalidad esencial la formación de un nuevo tejido urbano sobre la base de una progresiva ejecución de las distintas actuaciones a realizar sobre el suelo, que daba lugar a la consolidación de situaciones cuya revisión no era posible, sino que, como afirma el art. 4 de la nueva Ley: La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste.”*

correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras.”

Cuando las actuaciones de urbanización ya están terminadas, el derecho urbanístico ya habrá cumplido su cometido, y dejará paso al derecho local, regulador de las competencias de las entidades locales.

La regla general nos indica que se transfiere a la Administración municipal ex artículos 25 y 26 LBRL, las competencias sobre la obra urbanizadora ya concluida y recepcionada, pero, de forma excepcional, las propias normas urbanísticas pueden trasladar esas funciones a un tercero, en concreto a una EUC, si se dan los supuestos legales para ello¹⁰⁶.

En este sentido, podemos ver la STSJ Madrid 3907/2003, de 11 de marzo de 2003, cuyo Fundamento de Derecho Séptimo reconoce¹⁰⁷:

“Por tanto y aunque los arts. 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985 de 2 de abril establezca las competencias y servicios que deben de prestar los Municipios y entre ellos el de alumbrado público y limpieza viaria, ello lo será en el supuesto del art. 67 del RGU, una vez efectuada la cesión de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos a la Administración, momento a partir del cual las obras, gastos y servicios serán de cargo de la Administración; ahora bien y como reiteradamente se ha expuesto y expresamente prevé el art. 68 RGU esa obligación no surge para la Administración, cuando son los propietarios de terrenos los obligados a la conservación de las obras de urbanización y a mantener las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos. Tal es el caso presente, en que la prestación de los servicios y el abono de los gastos corre de cuenta de la Entidad de Conservación, todo ello sin perjuicio de las facultades de policía y de todo orden que sobre el dominio público corresponde a la Administración”.

¹⁰⁶ F. Romero Hernández (1987: 43), considera que en buena lógica jurídica, las EUC deberían recibir su regulación desde la estructura normativa del régimen local y no desde el Derecho Urbanístico

¹⁰⁷ También la STSJ Madrid 2245/2001, de 16 de febrero (FD Séptimo)

IV.2.2 PRESTACIONES PROPIAS DE LAS EUC

De manera genérica, las EUC se ocupan de la conservación y mantenimiento de las urbanizaciones, esto es, les corresponde realizar todas las obras de ejecución que sean necesarias para el adecuado funcionamiento de la urbanización. Ahora bien, desde esa generalidad, concretar las tareas que se corresponden con esos conceptos supone mayores problemas, fundamentalmente por dos razones:

- a) Estas funciones no están definidas en su regulación, por lo que no podemos acudir a la fuente normativa para determinar si una determinada actividad es propia de la EUC o no.
- b) Si bien puede haber un consenso en actividades básicas, como que las redes de suministro de luz, agua, gas o telefonía se encuentren en las debidas condiciones de uso, hay otros servicios accesorios, como la seguridad o el transporte, por citar los casos más típicos, que no está tan claro que deban ser asumidos por los propietarios de la urbanización, y han sido fuente de debate.¹⁰⁸

Por ello, el punto de referencia obligado serán los Estatutos de cada EUC, donde podrán incluirse, de forma expresa, las prestaciones o servicios que le quedarán encomendados, pero es frecuente que las cláusulas estatutarias estén redactadas de forma genérica, y ahí es donde la jurisprudencia ha ido delimitando las funciones propias de las EUC.

Es a través de los pronunciamientos jurisprudenciales como básicamente se ha ido delimitando el objeto de las EUC. La revisión de algunos de ellos, nos servirá para

¹⁰⁸ A. BLAZQUEZ LIDOY (2001: 38,39) afirma que: *“La obligación de estas entidades alcanza a satisfacer los gastos necesarios, tanto de personal como materiales, en todo lo que afecte al funcionamiento y mantenimiento de las obras, instalaciones y servicios de la urbanización y también alcanza a la realización de obras ordinarias y extraordinarias en las obras e instalaciones: obras de vialidad, de saneamiento, de alcantarillado, de suministro de agua, de suministro de energía eléctrica y jardinería y arbolado en parques, jardines y vías públicas”*

sacar conclusiones con las que aproximarnos al objetivo de concretar las funciones que pueden legítimamente desarrollar estas entidades:

- 1) La tarea fundamental es la conservación de las obras de urbanización, además del mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, sin perjuicio de que sus Estatutos pueden incluir entre los fines de la entidad, además de la conservación de las obras de urbanización, cualesquiera otros que acuerde la Asamblea General y redunden en beneficio de la urbanización.

En este sentido, la STS 1280/1990, de 14 febrero FD Séptimo y Octavo, señala:

“... el hecho de que el artículo 6 «in fine» (de los Estatutos de la EUC) incluya entre los fines de la entidad cualesquiera otros que acuerde la Asamblea General y redunden en beneficio de la urbanización no puede estimarse causa de nulidad”.

“ ...las Entidades de Conservación tienen como finalidad, como su propio y expresivo nombre indica, la conservación de las obras de urbanización, además del mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos ...”

- 2) La Entidad de Conservación no es competente para asumir un servicio que legal o estatutariamente no tenga atribuido, y así se reconoce en STS 13386/1989, de 31 marzo. FD Cuarto:

“la Entidad de Conservación no es competente para asumir un servicio que legal o estatutariamente no tenga atribuido, al no tener facultades para exigir la presentación de proyectos de obra, etc., ni, en consecuencia, establecer cuotas por este servicio u otro análogo. En definitiva, la entidad, en el ejercicio de sus atribuciones, ha de moverse necesariamente dentro del ámbito objetivo que delimitan los preceptos

citados antes del Reglamento de Gestión, en relación con el desarrollo contenido en sus propios estatutos.”

- 3) Pueden incluir entre su objeto facultades para ordenar el ejercicio del derecho sobre los elementos comunes, si los hubiera, o, incluso, sobre los de pertenencia exclusiva en cuanto su uso pueda dañar o molestar a otros miembros de la entidad, conforme a la doctrina del TS en Sentencia 6593/1998, de 10 noviembre. FD Sexto:

“a) Se impugna, en primer término, el artículo 8 a) de los Estatutos que establece: "ejercer los derechos que por titularidad les sean atribuidos sobre las parcelas o porciones de terrenos de propiedad privada, siempre dentro de los límites establecidos por la Ley, el planeamiento urbanístico y los acuerdos de los Organismos Rectores de la Entidad.". Se reprocha a dicho precepto que: "venía a reconocer a la entidad de conservación potestades que no le corresponden, en la medida en la que no podía mediatizar los derechos sobre las partes privativas correspondientes a cada propietario". Tal impugnación ha de rechazarse si se tiene en cuenta que lo que en dicho precepto se regula es el "ejercicio" de los derechos de los miembros de la asociación, para lo que evidentemente está legitimada, pues mediante el precepto impugnado no se atacan los elementos estructurales del derecho de propiedad sino que se pretende ordenar el ejercicio del derecho sobre los elementos comunes, o, incluso, sobre los de pertenencia exclusiva en cuanto su uso pueda dañar o molestar a otros miembros de la entidad”.

- 4) La obligación genérica de conservar y mantener a su costa las dotaciones e instalaciones del servicio público de alumbrado, incluye la infraestructura necesaria para la prestación de ese servicio, pero no el coste de la energía consumida en su normal funcionamiento, siguiendo la STS 649/2004, de 4 febrero. FD Cuarto:

“Ni en la sentencia citada de contraste ni en la que es objeto de este recurso, los estatutos de las respectivas entidades urbanísticas colaboradoras de conservación contenían una específica asunción de la obligación de hacerse cargo del coste de la energía eléctrica utilizada por el alumbrado de los viales de la urbanización, sino que la obligación se definía, en los mismos términos que se expresa el artículo 67 del Reglamento de Gestión Urbanística , aludiendo a la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos. De esta redacción no resulta que la entidad de conservación recurrente en la instancia asumiera la obligación de conservar y mantener a su coste el servicio público de alumbrado dentro de su ámbito de actuación, sino las dotaciones e instalaciones de ese servicio público, dentro de cuyo concepto se incluye la infraestructura necesaria para la prestación de ese servicio, pero no el coste de la energía consumida en su normal funcionamiento”

- 5) El mantenimiento incluye los costes necesarios para el funcionamiento de las instalaciones, tal y como reconoce la STS 12467/1990, de 3 de abril, en relación con la problemática que dimana del coste del alumbrado público y energía eléctrica necesaria para los motores del sistema de eliminación de las aguas fecales de la urbanización, FD Segundo¹⁰⁹:

“En reiterada jurisprudencia de esta Sala, sentencias de 22 de octubre de 1975, 12 de abril de 1985 , 14 de marzo de 1989 , y 13 de marzo de 1990 entre otras, la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos serán de cargo de los propietarios de los polígonos o unidad de actuación cuando así lo imponga el Plan de Ordenación a cuyo amparo se haya procedido a la urbanización por iniciativa privada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley del Suelo , sin que se pueda distinguir entre los gastos que ocasione la conservación de las obras e instalaciones de los servicios públicos y los que deriven

¹⁰⁹ Sus argumentos se han reproducido en STSJ Madrid 2245/2001, de 16 febrero (FD Séptimo)

de la prestación de esos servicios, cuando, como en este supuesto, en el Plan Parcial de Hacienda Dos Mares se previó que la conservación y mantenimiento irían a cargo de los propietarios, así como en los Estatutos de la entidad, artículo 5.º, se estableció su obligación de contribuir con arreglo a su cuota de participación en los gastos de conservación y mantenimiento, ya que en el mantenimiento se incluye lo que se refiere a la conservación de las instalaciones como el coste de su funcionamiento según la interpretación gramatical que procede dar a este término, que implica mantener y proseguir una cosa en su estado y por consiguiente su funcionamiento”

- 6) A sensu contrario, no corresponde a la EUC hacerse cargo de las obras de urbanización que se encontraran pendientes de ejecutar. Así se reconoce en la STS 2111/2000, de 16 de marzo, FD Primero:

“Tal obligación de la Entidad Urbanística no se deriva de precepto alguno de la legislación urbanística. Sus obligaciones, a las que se refieren el artículo 67 y siguientes del Reglamento de Gestión, son solo de conservación, no de ejecución”.

Además de estos ejemplos prácticos analizados por la Jurisprudencia, en la doctrina, encontramos la opinión de F. Romero Hernández (1987:89,90), para quien resulta claro que, a través de las actividades de las EUC, se trata de costear los gastos de materiales y personal para el funcionamiento de los servicios y las reparaciones ordinarias o extraordinarias de las obras o instalaciones,

“Sin embargo, cuando por razones de interés general hayan de instalarse servicios o realizarse obras que supongan una sustitución tan importante como para implicar un auténtico primer establecimiento, habrá que entenderlas no incluibles en el objeto de la EUC”.

Introducimos así una consideración importante respecto a la naturaleza de la obra que debiera asumir la EUC: poniendo en relación esta opinión de Romero Hernández con la STS 2111/2000, de 10 de marzo, citada en el anterior epígrafe 6),

se llega a la conclusión de que no sería tarea de la EUC aquella que, por su trascendencia o entidad, pudiera considerarse una obra propia de la urbanización.

A estos efectos, distinguiremos entre las funciones propias de la construcción de las dotaciones y equipamientos que requiere una urbanización, esto es, la ejecución urbanística, a acometer normalmente a través de una Junta de Compensación, y las funciones que, al margen de su ejecución, requiere su conservación y mantenimiento, que corresponderán a la EUC si así estuviera previsto. No puede haber intercambio de funciones entre ellas: ni la EUC puede asumir obras propias de la ejecución urbanística, ni la Junta de Compensación, entregadas las obras de urbanización, puede asumir funciones propias de su conservación y mantenimiento.

E. Corral García (2009: 42), considera que:

“Las Entidades de Conservación nunca pueden constituirse para urbanizar porque su constitución implica la previa realización de la urbanización y su objeto es, precisamente, la conservación y el mantenimiento de la urbanización ya ejecutada”

Con estas precisiones, podríamos afirmar que el objeto de las EUC es la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, sin perjuicio de que pueda asumir otros servicios o actividades, si así estuviera previsto expresamente en sus Estatutos.

En el análisis de las EUC no podemos olvidar en ningún momento, que, cuando la EUC se constituye de manera imperativa, por haberlo previsto las normas de planeamiento, se están ejerciendo unas competencias que, en principio, están atribuidas a la Administración, luego, su objeto debería ser el mismo que hubiera asumido aquélla si no hubieran concurrido las condiciones para constituir una EUC, con la salvedad de que los propietarios, voluntariamente, hubieran decidido asumir otras competencias y funciones además de las propias de la conservación y el mantenimiento, y así lo hubieran recogido en los Estatutos.

La cuestión es si estos otros servicios deben estar estrictamente vinculados a la infraestructura de la urbanización, o, de un modo más amplio, pudieran incluir cualesquiera otros servicios de interés para los propietarios.

En la línea de la interpretación restrictiva encontramos la Sentencia 1065/2002, de 30 de abril del TSJ Aragón que, al plantear si la EUC puede implantar servicios como el de autobuses o zona social, lo rechaza señalando lo siguiente:

“... la posibilidad contemplada en los Estatutos de implantación de nuevos servicios no puede, en una interpretación lógica y finalista, más allá de la meramente literal, sino entenderse referida a aquellos que sean estrictamente urbanísticos, propios de la infraestructura de la urbanización, y que si bien serían de cargo de la Administración actuante, tal obligación se ha impuesto a los propietarios, constituidos en Entidad Urbanística de Conservación, como un medio de participación en la gestión urbanística. ... la habilitación para ejercer determinadas potestades administrativas, sólo se justifican en cuanto cumple un fin de conservación de las obras, instalaciones y servicios urbanísticos, que se puede configurar como una función administrativa delegada, careciendo más allá de competencia”

También el TSJ Madrid en Sentencia 6403/2001, de 11 de mayo considera que la contratación de una empresa de seguridad privada para garantizar la seguridad de las personas, de sus viviendas y de los bienes de los propietarios allí residentes excede del contenido propio de la obligación de conservación y mantenimiento de las obras e instalaciones y, por ende, de lo que constituye el contenido específico de una Entidad de Conservación, sobre la base de lo siguiente:

“... en la medida en que tales entidades están integradas por propietarios de bienes sitos en el polígono o unidad de actuación y que la pertenencia a las mismas es obligatoria siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre dichos propietarios., no es posible... que estatutariamente se contemplen cargas ajenas a los objetivos para el que se constituyeron, pues en caso contrario se estaría utilizando la adscripción obligatoria a una entidad administrativa, constituida para un fin concreto y determinado, como un mecanismo que sirve para violentar la voluntad individual de los propietarios en ella integrados haciéndoles asumir cargas a las que no están obligados por norma jurídica alguna y en contra de su voluntad”

Esta interpretación restrictiva no es compartida por el Tribunal Supremo, y, en concreto esta Sentencia del TSJ Madrid de 11 de mayo de 2001 fue casada por STS 2257/2004, de 1 de abril, a partir de estas consideraciones (FD Segundo):

“Del artículo 25.3 RG resulta que la conservación de las obras de urbanización es el objetivo inexcusable al que responde la constitución de las entidades de conservación, pero junto a este objetivo el artículo 8.2 RG establece que dichas entidades podrán igualmente realizar tareas de conservación y administración de las unidades residenciales creadas y de bienes y servicios que formen parte de su equipamiento, de donde se desprende que dichas entidades pueden concretar en los estatutos por los que han de regirse, según dispone el artículo 6.3 RG, el alcance de esa tarea de administración en un sentido más amplio que la estricta reparación y mantenimiento de las obras de urbanización ejecutadas.

Supuesta esa posibilidad corresponde examinar los Estatutos de la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación .. para determinar si entre sus objetivos cabe incluir el establecimiento de un servicio de vigilancia y seguridad... El artículo VII de los Estatutos define el objetivo y fines de la Entidad en un sentido muy amplio que comprende, como no podía ser de otro modo, la adecuada conservación de las obras, instalaciones y servicios de la Urbanización, pero que se extiende a la mejor regulación y mantenimiento de la vida comunitaria y a la defensa de los intereses colectivos, objetivos de amplia formulación a cuya consecución se encamina el establecimiento del servicio que nos ocupa”.

Prevalece pues en el Tribunal Supremo la interpretación más amplia respecto a las funciones que pueden asumir las EUC, resultando admisibles aquellas encaminadas a la defensa de unos intereses colectivos, entendidos de modo genérico y no restringidos a actividades estrictamente vinculadas al mantenimiento de unas infraestructuras.¹¹⁰

De modo incipiente, en la regulación autonómica de las EUC, advertimos una apertura respecto a las funciones que pueden asumir los propietarios en las urbanizaciones, en el sentido de que se va un paso más allá del criterio establecido

¹¹⁰ En el caso de Aragón, siguiendo esta línea, el artículo 50.2 del Decreto 210/2018, prevé que, además de las funciones de conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, *“las entidades de conservación podrán ejercer las funciones relativas a la administración y gestión de servicios de interés común que expresamente estén previstos en sus estatutos”*

por el TS, previendo la constitución de entidades que no se limiten sólo a las funciones de conservación.

Es el caso de Murcia, donde el artículo 188.8 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, establece:

“Cuando la conservación de la urbanización corresponda a los propietarios, estos se organizarán en entidades dedicadas, de forma exclusiva o no, a la conservación de dichas obras, con el régimen que se establezca por vía reglamentaria o mediante convenio”

Especialmente significativo, en el ámbito de las zonas industriales, es la novedosa figura de las entidades de gestión y modernización de las áreas industriales (EGM), a través de las cuales los particulares, no sólo asumen la conservación y mantenimiento de la urbanización, sino que su objetivo se amplía hasta la promoción económica del Área y el incremento de la oferta de servicios adicionales en las mismas, como manera de reforzar la capacidad y la competitividad de las áreas industriales. Así las vemos previstas en la *Ley 14/2018, de 5 de junio, de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana* y en la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*.¹¹¹

Se trata de ejemplos de nuevas formas de gestión de las urbanizaciones por parte de los particulares, como una forma evolucionada de las tradicionales EUC.

En el fondo de esta cuestión late la cuestión de la obligatoriedad de pertenencia a una EUC. Si se trata de una imposición a los propietarios, parece claro que la Administración no les puede exigir que asuman unas funciones que excedan de las que a ella misma le correspondería como primera obligada, y, en este sentido, vemos las Sentencias de los TSJ de Aragón y Madrid, antes referidas, pero otra cosa será si los propietarios, voluntariamente, deciden a través de sus Estatutos ampliar esas funciones a otros servicios en interés de la urbanización.

¹¹¹ Artículo 4 Ley 14/2018 Valencia: *“Las entidades de gestión modernización de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana se constituirán como agrupaciones sin ánimo de lucro de personas titulares, de base privada pero con finalidad pública, por las funciones públicas municipales que les pueden ser encomendadas.”*

D.A. Primera.2 Ley 7/2021 Andalucía: *“En las áreas industriales del suelo urbano se podrán constituir entidades de gestión y modernización para contribuir a la conservación, mantenimiento, ampliación y mejora de las infraestructuras, dotaciones y servicios en dichas áreas”*

La doctrina más reciente apunta en esta dirección, hacia una interpretación amplia de las funciones que pueden encomendarse a las EUC. L.E. Flores Dominguez (2021: 113) señala como elemento clave el de la funcionalidad de la actividad a desarrollar, su conexión con una conservación, entendida, no como una mera función mecánica, sino como un conjunto de actuaciones que mejoran y optimizan los espacios públicos como espacios de convivencia, o que aportan, en el caso de los polígonos industriales, un valor añadido que no puede sostener el municipio. Esto le lleva a proponer una relectura de los conceptos de *“conservación y administración”*, permitiendo que se optimicen los recursos humanos y materiales de que disponen las EUC, sin necesidad de crear una nueva estructura jurídica que les de soporte, y proponiendo que se utilicen estas entidades *“como instrumentos de desarrollo de la vida colectiva en la propia urbanización, convirtiendo ésta en un espacio común de convivencia y que sea la calle un elemento de dinamización social”* (2021:123)

Resultan ciertamente interesantes estas reflexiones, que apuntan hacia una evolución de la figura de las EUC, cada vez con más funciones, particularmente en polígonos industriales, como impulsores de desarrollo económico. Tendremos ocasión de detenernos sobre estas cuestiones cuando abordemos las expectativas de las EUC, pero podemos apuntar dos aspectos, básicos en este tipo de entidades, que resultarán afectados por una ampliación, en un sentido, que podríamos llamar económico, de sus funciones:

- a) El aspecto urbanístico, origen de estas entidades, que quedaría solapado por esas funciones, ajenas a su ámbito.
- b) La obligatoriedad de pertenencia a través de las normas de planeamiento, pues si las funciones de la EUC no son estricta o básicamente urbanísticas, pierde sentido que esas normas obliguen a la pertenencia, pareciendo más oportuno que surgieran de la voluntad de los propietarios de desarrollar actividades que completen o mejoren el desarrollo económico de su área.

Baste ahora apuntar que, a falta de un desarrollo normativo de las funciones que tienen que asumir las EUC, las propias de la conservación y mantenimiento de la urbanización, se completan a través de las previsiones de sus Estatutos, hacia fines privados propios de los miembros de la entidad.

CAPÍTULO V. CARACTERES DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN: OBLIGATORIEDAD Y PERMANENCIA

Avanzando en el análisis de las EUC, debemos detenernos en dos de sus notas características que más polémica suscitan en la práctica: por un lado, la obligatoriedad para los propietarios de incorporarse a ellas, y, por otro, la prolongación en el tiempo de esa situación.

Aun cuando podríamos considerar las EUC como asociaciones de propietarios, esto es, un grupo de particulares organizados para la consecución de un interés común, hay dos derechos fundamentales de los asociados que no pueden predicarse de los integrantes de una EUC: el derecho a asociarse de forma libre y voluntaria, y el derecho a separarse voluntariamente de la asociación en cualquier tiempo, reconocidos en los artículos 19 y 23 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

En esta comparativa, existe una evidente limitación de derechos para los propietarios de fincas en urbanizaciones en las que se haya previsto su conservación a través de una entidad urbanística colaboradora. Sin embargo, es una figura reconocida y aceptada en el ordenamiento jurídico, contando también con el respaldo jurisprudencial.

En el siguiente epígrafe abordaremos las razones, por las que, aún implicando limitación de derechos para los propietarios, se viene asumiendo la obligatoriedad de pertenencia, y la prolongación en el tiempo de la entidad.

V.1 OBLIGATORIEDAD

De acuerdo con el 68 RGU, sin perjuicio de que la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos sean de cargo de la Administración actuante, conforme establece el precedente artículo 67 RGU, quedarán sujetos a esa obligación los propietarios de los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación, cuando así se imponga por el Plan de Ordenación o por las bases de un programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales, estableciendo, asimismo que, en tal caso, los propietarios habrán de integrarse en una Entidad de conservación

De la redacción del artículo 68 RGU, y de las expresiones en referencia a los propietarios de la urbanización “*quedarán sujetos*”, y “*habrán de integrarse*” resulta una condición imperativa, que necesariamente nos conduce a apreciar la obligatoriedad, tanto de constitución de una EUC, como de integración en ella de los propietarios, cuando se den los supuestos para ello.

Por si hubiera alguna duda, esta condición la recoge expresamente el artículo 25.3 RGU, según el cual:

“... será obligatoria la constitución de una Entidad de conservación siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación en virtud de las determinaciones del Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales. En tales supuestos, la pertenencia a la Entidad de conservación será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial”

La obligación para los particulares de conservar la futura urbanización, constituidos en entidad de conservación, nace desde el mismo planeamiento. En el momento inicial de su diseño ya se anticipa que serán los propietarios futuros quienes, por subrogación en la posición que correspondería a la Administración deberán asumir su coste, con independencia de su voluntad, pues así lo ha dispuesto la norma.¹¹²

¹¹² En otro caso, si no estuviera previsto que los propietarios asumieran estos costes, se mantendrá inalterada la obligación de la Administración de conservar las urbanizaciones, no concurrirá la excepción reconocida en el artículo 68 RGU, y así se recoge en STS 7144/2006, de 3 de noviembre, que confirma en casación la sentencia dictada el 10 de enero de 2003 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias que resuelve que el Ayuntamiento de Mogán se haga cargo de los servicios públicos de su competencia, tales como abastecimiento de agua potable, alcantarillado, saneamiento y tratamiento de aguas residuales, recogida de residuos sólidos, alumbrado público,

Esta condición ha sido reconocida expresamente por la Jurisprudencia, y así la STS 20072/1992, de 15 de abril, en sus FD Sexto y Séptimo, señala:

“Se trata, pues, de una Entidad que, aunque compuesta por particulares, viene establecida para colaborar en un fin específicamente urbanístico, como es el de la gestión de conservación de una obra sometida a dicha disciplina.....

La personalidad jurídica de estas Entidades, por tanto, nace, más que por la simple voluntad de las individualidades que las integran, por la voluntad preponderante del ordenamiento jurídico -voluntad normativa-, o voluntad legal: Art. 35.1 del Código Civil”.

A *sensu contrario*, sólo será posible obligar a la integración en una EUC cuando así este previsto en las normas de planeamiento, conclusión que confirma el TS en Sentencia 606/2004, de 3 de febrero, al admitir la posibilidad de que un particular cause baja en una EUC, según los siguiente (FD Segundo):

“...el deber de conservación de las obras de urbanización recaerá sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación, en cuyo caso será obligatoria la constitución de una Entidad de conservación, cuando así resulte de las determinaciones de un Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística o de disposiciones legales expresas. Sólo en estos casos la pertenencia a la Entidad de conservación será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial. Considerando probado que en el presente caso ... ni del plan parcial con arreglo al cual se llevó a cabo la urbanización de los terrenos ni de ninguna otra disposición resulta la obligación de los propietarios de hacerse cargo de la conservación de las obras de urbanización ejecutadas y de los demás terrenos de cesión obligatoria”

Si analizamos la nota de obligatoriedad de pertenencia a las EUC desde la perspectiva de la normativa autonómica, vemos que no todas las Comunidades la establecen, y que, en general, se plantean formas más proclives a buscar el consenso y el acuerdo entre la Administración y los particulares, evitando la imposición.

pavimentación y mantenimiento de las vías públicas y accesos a los núcleos de población en las urbanizaciones, puesto que no ha quedado *“acreditada la constitución de la entidad urbanística ni tampoco que las obras de mantenimiento corresponda a los propietarios”*

En este contexto, la aplicación del RGU sólo tiene carácter supletorio, por lo que, en primer lugar, habrá que estar a la normativa propia de cada Comunidad Autónoma, y defender la obligatoriedad, cuando se den los supuestos para ello, si así lo hubiera establecido el legislador autonómico, o si procediera la aplicación supletoria del RGU.

Entre las Comunidades Autónomas que mantienen la obligatoriedad se encuentran Baleares, Aragón y Galicia¹¹³.

Otras, como es el caso de Asturias, plantean fórmulas alternativas, y así en el artículo 196 del *Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en el Principado de Asturias en materia de ordenación del territorio y urbanismo*, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, se establece que:

*“Cuando la conservación, total o parcialmente, no corresponda a la Administración urbanística, se podrá prever la constitución, voluntaria u obligatoria, de entidades dedicadas, de forma exclusiva o no, a la conservación de dichas obras, con el régimen que se establezca por vía reglamentaria o mediante convenio.”*¹¹⁴.

Se trata de una fórmula abierta, en la que el legislador remite a la vía reglamentaria o a la firma de un convenio la imposición para crear una EUC, pero la obligatoriedad no es la única opción planteada por el legislador asturiano.

¹¹³ Artículo 120.4 Ley 12/2017, de Urbanismo de Illes Balears: *“Las entidades urbanísticas de conservación son entidades de derecho público, de adscripción obligatoria y personalidad y capacidad jurídicas propias para el cumplimiento de sus fines...”*

Artículo 22.2 TRLUA: **2.** *“La creación y pertenencia a estas entidades será obligatoria en los supuestos establecidos en esta Ley o en sus disposiciones de desarrollo, en los planes y proyectos de interés general de Aragón, el plan general o el planeamiento de desarrollo de iniciativa pública o particular”*

Artículo 322 Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, Reglamento de la Ley del suelo de Galicia: *“Será obligatoria la constitución de dichas entidades siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios...”*

¹¹⁴ En el mismo sentido de admitir la constitución voluntaria u obligatoria, según se determine reglamentariamente se pronuncian el artículo 135 del *Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha*, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, y el artículo 88 de la *Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura*

Ejemplo de regulación en el que ha desaparecido la obligatoriedad de pertenencia a las EUC, es el caso de Castilla y León, que, a través del artículo 68 bis.4 de su *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo*, establece la mayor flexibilidad, y, después de afirmar que, recibida la urbanización, su conservación y mantenimiento corresponden al Ayuntamiento, admite, como excepción que pueda *“suscribir un convenio urbanístico con los propietarios de bienes inmuebles incluidos en un ámbito determinado, con objeto de que colaboren en la conservación y mantenimiento de la urbanización de dicho ámbito”*.

Esto es, en esta Comunidad Autónoma sólo se transferirá la competencia para conservar la urbanización si los propietarios muestran su conformidad en un convenio, y aun así esa transferencia no será completa, pues sólo se prevé que los particulares *“colaboren”*, no que la asuman en su integridad.

También podemos ver el caso de Valencia, donde el artículo 79.1 LRAUV, dispone expresamente, en relación con las asociaciones de propietarios que se ocupen de la conservación de obras públicas municipales que:

“Los administrados no podrán ser obligados por mandato de la Administración a integrarse en esas asociaciones”

La multiplicidad de normativas lleva también a una multiplicidad de criterios, y aun cuando la obligatoriedad de pertenencia a las EUC sigue recogida en la normativa de la mayoría de Comunidades Autónomas, ya no es una previsión unánime para toda España, sino que se advierte una clara tendencia hacia la no imposición y el pacto con la Administración por la vía de los convenios.

En la línea contraria a que la Administración imponga la incorporación obligatoria a estas entidades, A. Cabral González- Sicilia (2018:6), se muestra especialmente crítico, y, a partir de la consideración de que debe ser la Administración quien asuma los costes de mantenimiento de la obra urbanizadora, señala:

“..algunos redactores de planeamientos generales se toman la ilegítima “licencia” de imponer la obligación de constituir estas entidades de conservación (ex novo) de forma genérica con exigua motivación haciendo de lo excepcional, lo general para polígonos industriales (que ahora tildan de parques empresariales) absorbidos por los núcleos residenciales circundantes...”

Esto es, hay una clara tendencia, en la normativa, en la jurisprudencia y en la doctrina, hacia la voluntariedad en la constitución de EUC.

V.2 CONSTITUCIÓN VOLUNTARIA DE EUC

Lo anterior nos lleva a plantear la cuestión de que puede haber entidades de conservación que se hayan constituido voluntariamente por los particulares. Así resulta del artículo 25.3 RGU que, al establecer que será obligatoria la constitución de una Entidad de conservación *“siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación en virtud de las determinaciones del Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales”*, pero, cuando no concurren esas circunstancias, nada impide que pueda constituirse una EUC, sólo que no será obligatoria, sino voluntaria, si esa es la opción de los propietarios.

De hecho, de forma generalizada en la normativa autonómica vigente, se reconoce expresamente la posibilidad de que se constituyan EUC de carácter voluntario¹¹⁵.

Respecto a las razones que llevan a los propietarios a esta opción, lo más lógico lleva a pensar que quieren tener unos elementos que diferencien a su urbanización del resto, considerando insuficiente la prestación municipal.

Según señala F. Romero Hernández (1987: 78), las EUC voluntarias se crean sobre todo en aquellos sectores de la población en que los ciudadanos se sienten temerosos de que la asunción municipal de los servicios va a suponer un empobrecimiento de su prestación, o en aquellas urbanizaciones privadas en que

¹¹⁵ Es el caso de Andalucía (artículo 98.4 Ley 7/2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía), Asturias (artículo 196 Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por DL 1/2004), Baleares (artículo 29.3 h) Ley 12/2017, de Urbanismo de Illes Balears), Canarias (artículo 266.3 a) Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales protegidos de Canarias), Cantabria (artículo 156.3 Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen urbanístico del Suelo), Castilla-La Mancha (artículo 135 Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por DL 1/2004), Castilla y León (artículo 68 bis.4 Ley 4/2008, de medidas sobre Urbanismo y Suelo), Cataluña (artículo 202 Decreto 305/2006, Reglamento de la Ley de Urbanismo) ó Murcia (artículo 188.6 Ley 13/2015, de Ordenación Territorial y Urbanística). En Aragón, sin referirse a EUC voluntarias, el artículo 49 del REUCA prevé que los propietarios podrán solicitar asumir la obligación de conservar.

por su carácter aislado y su naturaleza residencial o turística exija específicas formas de conservación de los servicios.

Si pensamos en la práctica, resulta difícil imaginar que los propietarios de una urbanización puedan ponerse de acuerdo en este punto, y asumir voluntariamente, sin más, servicios que corresponden a la Administración actuante. De hecho, con carácter general, el legislador autonómico lo que ha previsto es que esta forma de conservación esté regulada en un convenio, a formalizar entre la Administración y los propietarios, de modo que en él se incluyan cláusulas o condiciones en beneficio de ambas partes: plazo de duración de la EUC, servicios que asumirán unos y otros, bonificaciones fiscales o económicas, etc...¹¹⁶.

El convenio urbanístico se convertiría de este modo en un instrumento de flexibilización de la actividad urbanizadora, eliminando las “rigideces” que pudiera contener un planteamiento, fruto exclusivo de la potestad administrativa, de un poder público encargado de custodiar los intereses colectivos en el desarrollo de la función urbanística.¹¹⁷

Conviene insistir en el dato de que las partes de esos convenios serán, por un lado, la Administración actuante, y, por otro los propietarios, que voluntariamente han decidido asumir los costes del mantenimiento y conservación de la urbanización, pero que todavía no se han constituido en EUC. De hecho, esa constitución será una de las obligaciones que debe derivar del convenio.

Así se recoge expresamente, por ejemplo, en el artículo 208.3 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, según el cual:

“La firma del convenio determina para los propietarios afectados, ..., la obligación de constituir una Entidad de Conservación”.

En este mismo sentido, el artículo 202.1 del *Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo de Cataluña*:

¹¹⁶ Las Comunidades Autónomas que prevén la constitución de EUC voluntarias incluyen la previsión de un convenio regulador.

¹¹⁷ RASTROLLO SUAREZ (2013:158)

“Si el planeamiento urbanístico no establece la obligación de las personas propietarias de conservar las obras de urbanización la constitución de las juntas de conservación exige, previamente o simultánea, el otorgamiento de un convenio con el ayuntamiento.”¹¹⁸.

Asimismo, esta regulación se refiere, de manera genérica, a los propietarios afectados, debiendo entenderse que se refiere a “*todos*” los propietarios dentro del ámbito de la urbanización. Si estamos planteando que la firma de estos convenios responde a la voluntariedad de asumir los costes de conservación y mantenimiento de la urbanización, todos los propietarios tendrían que estar conformes, para evitar una imposición obligatoria para los disconformes, y, tratándose de una obligación que no derivaría de las normas de planeamiento, no tendrían ninguna razón para soportarla.

La regla general es que en la normativa autonómica no se establecen porcentajes o mayorías, sino que las leyes de las Comunidades Autónomas se refieren, de manera genérica a la asunción voluntaria por los propietarios de la obligación de conservar la urbanización.

En este sentido, supone una excepción, previsiblemente motivada por la dificultad de alcanzar unanimidades, la reciente *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*, cuyo artículo 98.4, prevé que, excepcionalmente, la conservación de las obras de urbanización corresponderá a los propietarios, agrupados en EUC,

“Cuando haya sido asumida voluntaria y motivadamente por tres cuartas partes de las personas propietarias”.

De este modo, en Andalucía, una vez alcanzada esa mayoría, la obligación de incorporarse a la EUC, no derivará de las normas de planeamiento, sino que será una imposición legal para todos los propietarios, derivada de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía

Otra solución es la que encontramos en Cataluña, en el artículo 202.3 del *Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de*

¹¹⁸ En Navarra se prevé que el convenio para la conservación sea formalizado, en los planes de iniciativa particular, por el urbanizador, el cual deberá aportar garantías del cumplimiento de los compromisos de ejecución y conservación adquiridos (artículo 69.2 Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio)

Urbanismo, dónde el deber de conservación sólo lo asumirán las personas propietarias que hayan decidido firmar el convenio con el Ayuntamiento, e incorporarse a la entidad de conservación. El problema de esta solución es que cabe anticipar problemas prácticos y de convivencia, si sólo algunos de los propietarios contribuyen a la conservación y mantenimiento de la urbanización, cuando todos, en principio, la van a usar en plano de igualdad¹¹⁹

F. Romero Hernandez (1987: 103-105), ya se planteó la cuestión de si era posible constituir una EUC voluntaria sin contar con el acuerdo unánime de los propietarios afectados, llegando a la conclusión de que habría que *“crear unas normas análogas a las previstas para la constitución de las Juntas de Compensación de iniciativa privada estableciendo un porcentaje de la superficie del polígono o unidad de actuación suficiente para poner en marcha el proceso de creación de una entidad de conservación”*, posibilidad que entendía rechazada, tanto por el legislador estatal, como por el autonómico, ya que en ninguna norma se incluía una previsión de este tipo, a falta de la cual, la *“única solución”* que encontraba este autor para los propietarios que deseen la creación de una EUC, sin contar con la unanimidad de todos los propietarios dentro del ámbito, sería que instasen una modificación del instrumento planificador que corresponda.

De este modo, por un lado, la fuerza obligatoria del Plan constituirá habilitación suficiente para la imposición de las obligaciones pretendidas y, por otro lado, el desarrollo del procedimiento de modificación, que incluye el trámite de información pública, conllevaría las suficientes garantías para los propietarios afectados de que la utilización de este recurso legal, propuesto a instancia de otros *“no es injusto ni comporta desviación de poder”*.

En definitiva, lo que estaba planteando es que, a través de la modificación del planeamiento, lo que podría haberse configurado en EUC voluntaria, a falta de unanimidad entre los propietarios, se llegase a configurar en EUC obligatoria.

¹¹⁹ Artículo 202 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Cataluña: *“1. Si el planeamiento urbanístico no establece la obligación de las personas propietarias de conservar las obras de urbanización, la constitución de las juntas de conservación exige, previamente o simultánea, el otorgamiento de un convenio con el ayuntamiento. ... 3. El deber de conservación sólo lo asumen las personas propietarias que se incorporen a la junta de conservación que se constituya.”*

Si bien esta forma de proceder puede servir como ejercicio teórico, lo cierto es que difícilmente podrá llevarse a la práctica, pues cabría esperar una reacción de los propietarios disconformes en la fase de alegaciones al Plan que pudiera imponerles esta obligación, que difícilmente se rechazaría, pues normalmente pesarán más los argumentos de que es una obligación que no tendrían que asumir los propietarios si, de inicio, no se hubiera previsto.

Por ello, nos inclinamos por considerar que, a falta de previsión normativa, las EUC solo podrán ser voluntarias si todos los propietarios están conformes en su creación, lo que convierte a este tipo de entidades en una utopía, cómo ya señaló F. Romero Hernández (1987:101). De cualquier modo, debemos dejar a salvo el caso de Andalucía, que, en el sentido que apuntaba este autor en 1987, ha optado en su Ley 7/2021, por establecer una mayoría amplia, de tres cuartas partes de los propietarios, que puede obligar al resto a integrarse en una EUC.

En los casos en que no concurra la voluntariedad de los propietarios para constituir una EUC, se mantendrá para la Administración su obligación de asumir los costes de conservación y mantenimiento.

Resulta significativa la opción del legislador valenciano que plantea en el artículo 169.2 del *Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobació del text refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje*, que los gastos ordinarios de la urbanización sean asumidos por la Administración, mientras que el mantenimiento de servicios extraordinarios que sean de interés particular, pueden ser asumidos, voluntariamente, por los administrados.¹²⁰

De este modo se hace factible conciliar la obligación de conservación por parte de la Administración, y a la vez el interés de los particulares en que su urbanización

¹²⁰ Artículo 169 D.L 1/2021 Valencia: " 1. La conservación de las obras de urbanización es responsabilidad del ayuntamiento desde su recepción.... Carecerá de validez todo pacto o disposición que pretenda trasladar esa competencia a personas privadas, propietarios o propietarias o asociaciones de personas propietarias, sin colaboración y control público o sin condiciones o por tiempo indeterminado. 2. La conservación de las obras de urbanización se podrá realizar por gestión directa o por gestión indirecta. ... No obstante, los administrados podrán constituir e integrarse voluntariamente en asociaciones privadas de conservación de la urbanización, cuyo objeto sea la conservación de las obras públicas de urbanización y el mantenimiento de servicios extraordinarios que sean de interés particular."

tenga unas dotaciones que la diferencien del resto, estando dispuestos a asumir los costes que ello supone.

A falta de unanimidad, y, cómo señalábamos anteriormente respecto a la aplicación del artículo 202.3 del Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña, cabe anticipar problemas de gestión si se diera el caso de que unos propietarios decidieran unirse formando, ya una EUC, ya otra figura asociativa, que asumiera los costes de conservación de la urbanización, o, en general, la prestación de servicios en interés del común, y otros propietarios no se incorporaran a ella, porque difícilmente se podrán separar ámbitos o servicios de los que estos últimos no se beneficiaran, a pesar de no contribuir a su coste.

Cuando los propietarios, voluntariamente decidan asumir la conservación y mantenimiento de su urbanización, se constituirán en EUC, que tendrá las mismas características y régimen jurídico que si se hubiera constituido de forma obligatoria¹²¹.

La posibilidad de constituir EUC voluntarias está implícita desde el RGU, y, ni en la normativa estatal, ni en la normativa autonómica, se establece ninguna diferenciación en el régimen jurídico de las EUC en función de que su origen sea voluntario u obligatorio.¹²²

V.3 PERMANENCIA EN EL TIEMPO DE LAS EUC

Una de las cuestiones que ha suscitado más debate en torno a las EUC es la relativa a su duración, esto es, si tienen carácter indefinido o si su condición debe ser temporal, y, en tal caso, cuál debe ser su plazo máximo de duración.

El artículo 30 del RGU, de manera genérica para todas las entidades colaboradoras establece que su disolución se producirá *“por el cumplimiento de los fines para los*

¹²¹ En Aragón, el artículo 49 REUCA, después de establecer que los propietarios quedan obligados a conservar la urbanización obligatoriamente si lo impone el planeamiento urbanístico, o *“porque se solicite por los propietarios”* dispone, en su apartado 3 que, en esos supuestos, *“los propietarios se integrarán por ministerio de la ley en una entidad de conservación, para el cumplimiento del deber de conservación”*

¹²² Como señala BLAZQUEZ LIDOY (2001:43), la voluntariedad de la constitución no hace que pierda su naturaleza administrativa.

que fueron creadas”, referencia que resulta clara en el caso de otras entidades, como las Juntas de Compensación, en las que el cumplimiento de sus fines vendrá determinado por la conclusión de la obra urbanizadora y su entrega a la Administración actuante. En cambio, queda, cuando menos ambigua, en el caso de las entidades de conservación, por cuanto su cometido se prolonga indefinidamente en el tiempo, y la necesidad de mantener en las condiciones debidas de uso una urbanización, no tiene un momento determinable de cumplimiento, sino que se prolonga de forma indefinida en el tiempo.¹²³

Lo anterior no puede llevarnos de forma errónea a la conclusión de que una EUC nunca terminará de cumplir sus fines, luego nunca dejará de existir. Si el análisis respecto a la temporalidad de las EUC no puede ponerse en relación con el momento en que pudiera cesar la obligación de conservación, tendremos que buscar otro referente, que tendrá que ver con su esencia misma, y con el hecho de que las EUC están asumiendo unas competencias propias de la Administración, en una situación de subrogación que, en principio, solo debería prolongarse durante el tiempo necesario en función de las circunstancias que la han motivado.

En palabras de J. Castillo Abella (2017:121)¹²⁴:

“sólo está justificada la imposición de la obligación de conservar hasta tanto el Ayuntamiento sea técnica y económicamente capaz de conservar por sí mismo”

Si admitimos que, desde el artículo 30 RGU, las entidades urbanísticas colaboradoras tienen un momento en el que deben disolverse, indeterminado, pero previsible, la concreción de ese momento diferirá entre aquellas entidades urbanísticas cuyo cometido es la urbanización, pues en éstas la entrega de la obra

¹²³ F. LLISSET BORRELL (1975: 705) resalta como nota definitoria de las entidades urbanísticas colaboradoras que su duración es limitada, aunque no necesariamente reducida al tiempo indispensable para realizar las obras de urbanización, puesto que pueden tener por objeto, al menos la Juntas de compensación, además, la edificación y aun la conservación de las obras y servicios comunes.

¹²⁴ En esta misma línea P. FIGAREDA I CAIROL (2000: 46) considera que no resulta procedente la admisión del carácter indefinido de la Entidad, ya que con ello se estaría penalizando una parte del suelo urbano con unas cargas superiores a las que soporta el resto al tener que hacerse cargo del mantenimiento de la infraestructura y dotaciones que, una vez finalizadas por el promotor y transcurrido el plazo de mantenimiento fijado por las ordenanzas del planeamiento, debiera hacerse cargo la Administración Local.

a la Administración marcará, de forma clara, que su función ha concluido, y aquellas entidades cuyo cometido es la conservación y mantenimiento de la obra urbanizada, pues esta función, en puridad, nunca concluye.

Por ello, la jurisprudencia más reciente plantea la temporalidad de las EUC, no porque su función haya concluido, sino porque la Administración, titular originario de esta competencia, no puede trasladarla *sine die* a los particulares.

En este sentido, la STS 1008/2006, de 18 de enero, FD Noveno:

“Si como hemos visto la obligación de conservación de las obras y servicios urbanísticos es una exigencia insoslayable de los Ayuntamientos, de la que tan sólo se pueden eximir en casos excepcionales y, desde luego, de duración concreta, ineludible será examinar las condiciones, términos y circunstancias determinantes de la imposición, en su día, de dicha obligación a los particulares, así como verificar si las mismas persisten o no en el momento en que los actores solicitaron la extinción de dicha obligación.”

En el caso de esta Sentencia, la conclusión de que la EUC tiene un carácter temporal se fundamenta en el análisis del tiempo transcurrido desde la aprobación del Plan Parcial (1967); desde la cesión de la totalidad de las obras de urbanización del promotor a la Junta de propietarios (1981) desde la constitución de la entidad urbanística de conservación (1986) y, en fin, desde la última cesión al Ayuntamiento de los servicios urbanísticos (1989), lo cual, unido a la existencia de recursos municipales, a la integración de la urbanización en el casco urbano. y, de forma determinante, al cumplimiento de los fines y obligaciones pendientes, según el artículo 30 RGU, justifican la extinción de la obligación de conservación y mantenimiento por los particulares, veinte años después de la conclusión de la obra urbanizadora.

Con esos argumentos, el Tribunal Supremo estima que procede el

“... cese de la obligación impuesta, ya que, en definitiva, constituida una entidad de conservación para el cumplimiento de unos determinados fines, realizados éstos, no sólo no tiene ningún sentido la pervivencia de la institución sino que su continuidad impediría el mantenimiento de las obras y servicios por quien está legalmente obligado a ello, es decir, por el Ayuntamiento”.

No ha sido siempre éste el criterio del Tribunal Supremo, y encontramos sentencias favorables a entender el carácter ilimitado en el tiempo de las EUC. Baste citar como ejemplo la STS 2353/1990, de 13 de marzo, que, a partir del literal del artículo 68 RGU considera que:

“... es perfectamente legal y posible que el plan de ordenación imponga a los promotores o a los futuros propietarios de la urbanización el deber y la carga de conservarla sin límite temporal, tal como ya entendió este Tribunal en su expresada sentencia de 14 de marzo de 1989 y en la de 12 de abril de 1985 y en la jurisprudencia anterior a ellas en la que se había dicho que nada obstaba a que sin perjuicio de la titularidad municipal, los propietarios asumiesen en todo o en parte el sostenimiento de los servicios (sentencia de 22 de octubre de 1975); pues como también había explicado la sentencia de 23 de abril de 1975, «... se trata de los medios articulados para que la acción urbanizadora privada no origine verdaderas situaciones de imposibilidad o vacío en la actuación municipal al crear núcleos superiores o ajenos a sus posibilidades, o incluso dificultades jurídicas para la integración en el municipio...»

También en la doctrina encontramos este criterio a favor del mantenimiento sin límite temporal de las EUC, y así F. Romero Hernández (1987:81), considera que si la conservación por parte de los propietarios es obligatoria cuando se dan las circunstancias de los artículos 68.1 y 25.3 RGU, la indeterminación del tiempo de la duración es un requisito legal, y por tanto el pronunciamiento estatutario no pertenece al campo del *“ius dispositivum”*, por lo que *“lo normal es crear EUC que podríamos calificar de permanentes”*.

Esta conclusión, planteada hace más de treinta años, la podemos ver alineada con la Jurisprudencia de los años 70 y 80 del siglo XX, y, como hemos apuntado, puede considerarse ya superada por la consideración de que las EUC deben tener una duración limitada en el tiempo.

De hecho, ya el artículo 46 RPU preveía que los Planes Parciales referidos a urbanizaciones de iniciativa particular debían incluir, si la conservación corriera a cargo de los futuros propietarios de parcelas o de los promotores, el *“período de tiempo al que se extenderá la obligación de conservación”*, subyaciendo la idea de que su duración no podía ser ilimitada en el tiempo.

Volviendo al más reciente posicionamiento del Tribunal Supremo sobre la temporalidad de las EUC, como señala la antes citada STS 1008/2006, de 18 de enero, la obligación de conservar debe considerarse una “*exigencia insoslayable*” de las Administraciones Públicas que no puede ser trasladada de forma obligatoria a los propietarios más allá del tiempo imprescindible, ya sea porque el Ayuntamiento cuente con medios suficientes para conservar por sí la urbanización o porque el crecimiento urbano haya reducido la distancia al núcleo de población. De hecho, en el Fundamento Octavo de esta Sentencia el Tribunal Supremo llega a afirmar que “*la tendencia legislativa actual se orienta, con acierto, hacia la fijación de un plazo definido*”, posicionándose, de forma indubitada, a favor de la temporalidad de las EUC constituidas de forma obligatoria.

En esta misma dirección apuntan los pronunciamientos jurisprudenciales que consideran que en los casos de solicitud de establecimientos de límites temporales de la EUC por parte de particulares, el silencio debe ser positivo. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso Sede: Bilbao 1955/2018, de 8 de mayo, ante un supuesto de solicitud para la modificación de los Estatutos de una EUC, de manera que su duración pasase de 25 a 7 años, razona lo siguiente (FD Primero):

“La regla general del silencio positivo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, a salvo de los casos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario, se dispone en el artículo 43.1, párrafo primero, de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, aplicable ratione temporis.

El párrafo segundo del mismo artículo establece excepciones a esa regla general, entre ellas, en lo que ahora importa, atribuye efecto desestimatorio al silencio en los procedimientos “cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.

... para que sea negativo en el procedimiento iniciado por la entidad apelante, se precisa que con la aprobación del nuevo artículo 4 se transfirieran facultades del servicio público de conservación al solicitante o a un tercero.

Lo que no sucede con la reducción del periodo de duración de 25 a 7 años, que anticipa la disolución de la entidad con la consiguiente asunción por el Ayuntamiento del deber de conservación de las obras de urbanización.

Como ha quedado dicho, la "Entidad Urbanística de Conservación del Parque Empresarial ..." se constituye por transformación de la preexistente Junta de Compensación, concluida su participación en la gestión urbanística con extinción de sus derechos y obligaciones, esto es, tomando como premisa, la que sería consecuencia última de la modificación estatutaria examinada- es el Ayuntamiento el que se hace cargo del deber de conservación, que le compete como Administración urbanística actuante (artículo 67 del RGU y artículo 197.1 de la LSU del País Vasco); y el Ayuntamiento -obvio resulta decirlo- ni es tercero, ni le son transferidas facultades del servicio de conservación, que ostenta originariamente por mandato legal; luego, no concurriendo la excepción antedicha, debe declararse aprobada por silencio administrativo positivo la modificación del repetido artículo 4 de los Estatutos.¹²⁵

En este mismo sentido se pronuncia la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ Madrid en Sentencia 10676/2014, de 22 de septiembre de 2014, que, al analizar el recurso interpuesto por una Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación contra la desestimación presunta de su solicitud de disolución, argumenta a favor del silencio positivo en el FD Quinto lo siguiente:

"... la Entidad en su pretensión actúa como particular y con la misma no obtiene facultades relativas al servicio público ya que precisamente la misma conlleva que sea el Ayuntamiento el que cumpla con las obligaciones derivadas del artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local"

¹²⁵ El vigente artículo 24 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: "El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas"

En la regulación de las EUC en la normativa autonómica, a la que se refiere el Tribunal Supremo, según se ha visto en su análisis anterior, se opta desde que se señale el plazo de duración en el instrumento que imponga la obligatoriedad de conservación, como es el caso de Aragón¹²⁶, Canarias¹²⁷ y Murcia¹²⁸, hasta las que optan por establecer un plazo máximo de duración, así diez años en Castilla y León¹²⁹, y cinco años en Cataluña¹³⁰, o determinarlo en función de parámetros objetivos como hace Baleares¹³¹, *“hasta que el ámbito llegue a tener consolidada la*

¹²⁶ Artículo 57.1 Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras: *“La duración de las entidades urbanísticas de conservación vendrá determinada por el plazo de la obligación de conservación. El plazo de la obligación de conservación deberá venir expresamente determinado en el instrumento que la imponga.”*

¹²⁷ Artículo 144.1 Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias: *“La conservación y funcionamiento de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, incumbe a la Administración actuante a partir de la recepción definitiva de la totalidad de ellas o de la recepción parcial por fases completas, salvo que las determinaciones del Plan, sus instrumentos de desarrollo o la normativa urbanística, establezcan que la obligación de conservar ha de recaer sobre otros sujetos, a cuyos efectos se indicará el período de tiempo al que se extenderá dicha obligación.”*

¹²⁸ Artículo 188.7 Ley de Murcia 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística: *“..._el deber de conservación corresponderá, total o parcialmente, a los propietarios cuando se produzca alguno de los siguientes supuestos: a) Que se prevea expresamente por el planeamiento urbanístico, en función de los resultados del informe de sostenibilidad económica. La imposición de este deber a los propietarios por el planeamiento deberá tener un plazo determinado, que será prorrogable. El plazo, así como la prórroga, se determinará por el ayuntamiento en función de las circunstancias objetivas que dieron lugar a su imposición.”*

¹²⁹ Artículo 208.3 Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León: *“Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, el Ayuntamiento puede suscribir un convenio urbanístico con los propietarios de bienes inmuebles incluidos en un ámbito determinado, a fin de que los mismos colaboren en la conservación y mantenimiento de la urbanización de dicho ámbito...a) El convenio debe especificar: ... 2.º La duración del compromiso de colaboración de los propietarios, que no puede ser inferior a cuatro años ni superior a diez, sin perjuicio de la renovación del convenio una vez transcurrido el plazo inicialmente previsto en el mismo”*

¹³⁰ Disposición Final Cuarta Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña: *“1. Se autoriza al Gobierno para regular por decreto las condiciones, los requisitos y los plazos bajo cuyo cumplimiento el planeamiento urbanístico puede imponer a las personas propietarias la obligación de conservar las obras y las instalaciones de urbanización ejecutadas, más allá de la recepción definitiva de éstas por la Administración o, si procede, para determinarla directamente, para todo el territorio de Cataluña o para una parte de éste. Mientras no se apruebe dicha regulación, el planeamiento puede establecer esta obligación, por razones justificadas de desproporción entre los costes y los tributos, hasta que el ámbito llegue a tener consolidada la edificación en dos terceras partes y, en cualquier caso, como máximo durante cinco años a partir de la recepción, total o parcial, de las obras de urbanización.”*

¹³¹ Artículo 120.3 Ley de Baleares 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo: *“La conservación de las obras de urbanización corresponderá a las personas propietarias de los solares generados en una actuación de nueva urbanización alejada de los núcleos de población existentes, previa constitución de la*

edificación en el 50%”, si bien el máximo exponente a favor de la temporalidad es la Comunidad Valenciana¹³² que niega validez a cualquier pacto que pudiera trasladar por tiempo indeterminado a personas privadas o asociaciones de propietarios la conservación de las obras públicas municipales.

Según esto, si bien de la regulación del RGU pudieran surgir dudas sobre el carácter temporal de las EUC, e incluso podemos encontrar antiguos pronunciamientos del Tribunal Supremo que defienden que no tendrían límite temporal, en la actualidad, tanto de la regulación que hacen, con carácter general, las Comunidades Autónomas, como de los pronunciamientos jurisprudenciales más recientes debe concluirse que las EUC tienen un carácter esencialmente temporal, derivado de que sus funciones corresponden originariamente a la Administración Pública, y no resulta admisible que las traslade, de forma obligatoria y *sine die* a los propietarios.

Tal y como pone de manifiesto A. Cabral González-Sicilia (2018:5), *“estamos asistiendo a una evolución/mutación no sólo a nivel legislativo sino también en la exégesis que nos proporcionan nuestros tribunales, que pasa de la mera constatación de apreciar que el período de tiempo pueda ser ilimitado para las Entidades de Conservación (y así que su cometido —mantenimiento y conservación de las infraestructuras que sirven para la prestación de servicios de un determinado ámbito del término municipal- sea asumido por los propietarios afectados a «perpetuidad»), a declarar la improcedencia de esa obligación ilimitada temporalmente. Línea argumental que viene a impedir que el deber de conservación de la urbanización se perpetúe en el tiempo hasta el punto de que pase a convertirse en «letra muerta» la previsión del artículo 26 de la LRBRL, y que se impute la conservación de la urbanización al propio Ayuntamiento, dado que es el destinatario natural de tal obligación”*

garantía prevista reglamentariamente por los consejos insulares respectivos, y agrupadas legalmente en entidad urbanística de conservación, cuando haya sido asumida voluntariamente por cualquier procedimiento o cuando el planeamiento así lo determine. Esta obligación se mantendrá hasta que el ámbito llegue a tener consolidada la edificación en el 50%, y corresponderá después su conservación al municipio, momento en el que se devolverán las garantías constituidas.”

¹³² Artículo 169.1 Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de Valencia: *“La conservación de las obras de urbanización es responsabilidad del ayuntamiento desde su recepción, siendo antes del urbanizador, salvo la reparación de vicios constructivos. Carecerá de validez todo pacto o disposición que pretenda trasladar esa competencia a personas privadas, propietarios o asociaciones de propietarios, sin colaboración y control público o sin condiciones o por tiempo indeterminado”*

El hecho de que los Ayuntamientos no puedan eximirse de forma permanente de su obligación de conservar y mantener las obras de urbanización se impone, tanto para la legislación, como para la jurisprudencia, en la causa fundamental para rechazar que se pueda imponer a los propietarios esta obligación, sin límite temporal.

Esto nos lleva considerar que las EUC deben ser organizaciones esencialmente temporales, si bien, y salvo en aquellas Comunidades Autónomas en las que el legislador ha establecido claramente un período de años de duración, o vinculado su duración a un determinado desarrollo de la urbanización, como ocurre en Baleares, el tiempo en el que deben permanecer es indeterminado.

En la práctica, a falta de previsión legal, su extinción vendrá determinada por la conformidad de la Administración a asumir el coste de la conservación y mantenimiento de la urbanización, esto es, a que disponga de medios económicos para poder afrontar esta obligación.

Siendo esto así, no es difícil imaginar que serán los propietarios quienes deban tomar la iniciativa para la extinción de las EUC, y que los Ayuntamientos puedan plantear reparos, que terminen en procedimientos contenciosos, como los que hemos expuesto en los párrafos anteriores. De este modo, sin límite legal de duración, y sin acuerdo entre Administración y propietarios, serán los órganos jurisdiccionales quienes finalmente, y, caso por caso, pondrán fin a las EUC.

Como una alternativa, que estimamos merece ser mencionada por su originalidad, podemos ver el caso de la EUC “*Residencial Espuña 1.ª Fase*” en Totana (Murcia) en la que se opta por establecer distintos plazos de duración para las diferentes obligaciones que asume la entidad¹³³

Así, conforme al cuadro que consta en el artículo 3 de sus Estatutos, la conservación y mantenimiento de los sistemas de espacios libres de dominio y uso público, a excepción de parques y jardines, así como el suministro de los servicios generales de abastecimiento y de evacuación y depuración de aguas residuales, los asumirá la EUC hasta el 1 de junio de 2019; el mantenimiento de parques y jardines, hasta el 31 de diciembre de 2020, y el resto de funciones que tiene encomendadas hasta

¹³³ Boletín Oficial Región de Murcia nº152 de 4/7/2019

el 31 de diciembre de 2030, con la excepción de la guarda y vigilancia, que las asumirá hasta el 30 de diciembre de 2025.

En definitiva, en estos Estatutos se reconoce la temporalidad de la EUC, pero sin que el traspaso de sus funciones al Ayuntamiento se realice en un único momento, sino como resultado de un proceso. Se trata de una solución innovadora que puede acabar, en buena medida, con la conflictividad que se puede generar entre Administración y propietarios cuando éstos estimen cumplida la finalidad que justificó la creación de una EUC.

Pero, a salvo este tipo de previsiones estatutarias, en aquellas Comunidades Autónomas en las que la temporalidad de las EUC no resulta claramente definida en sus normas urbanísticas, existe una clara tendencia por parte de las Administraciones actuantes a perpetuar esta forma de conservación, claramente beneficiosa para sus intereses económicos.

CAPÍTULO VI. ASPECTOS FORMALES DE LAS ENTIDADES DE CONSERVACIÓN

Una vez que hemos analizado la naturaleza, funciones y duración de las EUC, pasaremos a considerar sus aspectos formales. Desde el artículo 68 del RGU de 1978, está previsto que los propietarios ejerzan sus competencias de conservación y mantenimiento, integrados en una Entidad de conservación, la cual, como toda persona jurídica, estará sometida a unas reglas de organización y funcionamiento para la legítima toma de sus decisiones.

Esto es lo que nos proponemos analizar, cómo deben constituirse, cómo adquieren personalidad jurídica y cómo se establecen sus reglas de funcionamiento, en definitiva, su análisis desde el punto de vista formal.

VI.1 CONSTITUCIÓN DE LAS EUC

Ya hemos visto anteriormente el momento a partir del cual surge la obligación de conservar para la EUC: desde la recepción de las obras de urbanización y de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, cuando ha nacido esa obligación para la Administración, pero, de forma excepcional, se traslada a los propietarios de los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación, si así lo prevén las normas de planeamiento¹³⁴

Según dispone el artículo 68.2 RGU, en ese caso *“los propietarios habrán de integrarse en una Entidad de conservación”*, esto es, en una persona jurídica, dotada de personalidad propia, de naturaleza administrativa, y cuya constitución está sometida a determinadas reglas, que deberemos analizar.

El artículo 25.2 RGU establece que:

“Las Entidades de conservación de las obras de urbanización podrán constituirse como consecuencia de la transformación de alguna Entidad preexistente de las enunciadas en el número anterior (Juntas de

¹³⁴ Artículos 67 y 68 RGU

Compensación y Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación) o, *específicamente para dichos fines, sin que previamente se haya constituido una Entidad para la ejecución de las obras de urbanización*”

De este enunciado resulta la clasificación básica de las EUC, según su constitución:

- *Ex novo*,
- Por transformación de otra entidad urbanística colaboradora preexistente¹³⁵.

La posibilidad de este doble origen constituye, tal y como apunta J.J. Rastrollo Suarez (2013:197), una de las peculiaridades de las EUC, que las distingue del resto de entidades urbanísticas colaboradoras, y, en particular de las Juntas de Compensación, cuya creación siempre será *ex novo*.

Cuando esté prevista la constitución obligatoria de una EUC, resulta también obligatorio que los propietarios que han formado parte de la Junta de Compensación se integren en la nueva entidad.

Así, la STS 18945/1993, de 1 de septiembre, en la que se aceptan los argumentos de la Sentencia fecha 20 de febrero de 1990 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, según la cual:

“...no plantea duda alguna la inclusión obligatoria y automática de la actora en la "Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación .." pues ésta se constituyó como consecuencia de la transformación de la "Junta de Compensación .." en Entidad de Conservación, al amparo de lo prevenido en el art. 25.2. del Reglamento de Gestión Urbanística...”

Esta Sentencia añade, además, en su FD Primero, que la inclusión de los terrenos de la actora en el polígono y su pertenencia a la Junta de Compensación, transformada en EUC, la hizo cotitular de las obras de urbanización “y, *por*

¹³⁵ La previsión de que las EUC puedan constituirse por transformación de una entidad urbanística preexistente o mediante su creación específica, está contenida también en la legislación autonómica: artículo 52 Decreto 210/2018, de 3 de diciembre de Aragón; artículo 322.3 del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, de Galicia; artículo 204 del Decreto 305/2006, de 18 de julio de Cataluña; artículo 56.2 Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, de Navarra

consiguiente, sujeto obligado a su conservación en tanto esta obligación no pase al Ayuntamiento con la entrega de las mismas...”

En cualquier caso, ya sea por creación *ex novo*, ya por transformación de una entidad urbanística colaboradora previa, la integración obligatoria en una EUC debe derivar de las normas de planeamiento, y no de lo que pudieran acordar esas entidades previas, pues siendo su objeto el de la urbanización, carecen de competencias para establecer obligaciones respecto a su conservación y mantenimiento futuro ¹³⁶.

La creación de una EUC la puede imponer la Administración, a través de sus normas urbanísticas, pero no la pueden imponer unos particulares a otros, a través de acuerdos no unánimes en entidades urbanísticas colaboradoras constituidas previamente. ¹³⁷

La referida doble vía de constitución de las EUC se recoge en la normativa autonómica, según vemos en ejemplos como los siguientes:

- Artículo 368.2 *Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias*; artículo 141.1 *Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias*, y artículo 56.2 *Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra*:

“ Las entidades de conservación de las obras de urbanización podrán constituirse como consecuencia de la transformación de alguna entidad preexistente ... o, específicamente para dichos fines, sin que

¹³⁶ La STSJ M 2062/2003 , de 10 de febrero, FD Quinto, señala que las Juntas de Compensación *“no pueden obligar, por el sistema de mayoría, a que sus integrantes asuman obligaciones a las que normativamente no están obligados celebrando acuerdos o convenios que exceden de los fines concretos para el que fueron legalmente constituidas, pues el régimen de vinculación obligatoria a dicha Junta y de obligatoriedad de sus acuerdos no le permite celebrar convenios que exceden del cometido para el que fueron constituidas, caso contrario se estaría utilizando la adscripción obligatoria a una entidad administrativa, constituida para un fin concreto y determinado, como un mecanismo que sirviese para violentar la voluntad individual de los propietarios individuales en ella integrados, haciéndoles asumir obligaciones a las que no están obligados por norma jurídica alguna y en contra de su voluntad”*

¹³⁷ Nos remitimos en este punto a lo tratado anteriormente respecto a las EUC voluntarias.

previamente se haya constituido una entidad para la ejecución de las obras de urbanización.”

- Artículo 204 Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña:

“Las juntas de compensación y las asociaciones administrativas de cooperación se pueden transformar en juntas de conservación, con la tramitación previa de la adaptación de los estatutos, de acuerdo con lo establecido por el artículo 113.2 de la Ley de urbanismo, y es preciso la modificación, mediante un documento público, del acuerdo de constitución, que debe aprobarse según lo que prevé el artículo 113.4 de la Ley mencionada.”

- Artículo 322.3 Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia:

“Las entidades urbanísticas de conservación son entidades de derecho público que pueden constituirse mediante la transformación de otra entidad urbanística colaboradora preexistente o ser de nueva creación para los fines específicos de conservación.”

Entre la normativa urbanística autonómica, respecto a la iniciativa para la constitución de las EUC, también encontramos ejemplos de que la puedan ejercer terceros, es el caso del artículo 24.1. B) del Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, que admite, siempre y cuando el planeamiento imponga el mantenimiento por los propietarios, que pueda formular esa iniciativa la Administración urbanística actuante a instancia del agente urbanizador, esto es, del agente responsable de la gestión para la total ejecución de la correspondiente actuación urbanizadora, por cuenta de la Administración actuante, según es definido en el artículo 73 de este Reglamento de Castilla-La Mancha.¹³⁸

¹³⁸ Artículo 24.1 Decreto 29/2011 Castilla-La Mancha: “Para la constitución de una Entidad Urbanística de Colaboración deben seguirse los siguientes trámites: ...B) En el caso de Entidades Urbanísticas

Más extraño es que se reconozca que la iniciativa para la constitución de una EUC pueda corresponder a cualquier persona, en ejercicio de la acción pública urbanística, previsión que únicamente encontramos en Aragón, en concreto, en el artículo 53.1 del Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón (REUCA):

“El procedimiento de constitución se iniciará a solicitud de la entidad preexistente, por expreso acuerdo de la administración actuante o a instancia de cualquier persona en ejercicio de la acción pública urbanística.”

De acuerdo con la normativa aragonesa, la acción pública es reconocida como un derecho de los ciudadanos en el artículo 19. j) del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, que podrán ejercitar *“ante los órganos administrativos y la Jurisdicción Contencioso-administrativa, mediante los correspondientes recursos o acciones, para exigir la observancia de la legislación y el planeamiento reguladores de la actividad urbanística.”*

A partir de este objetivo de la acción pública, cuesta imaginar el supuesto de hecho en que cualquier persona, que no sea propietario ni agente urbanizador, pueda instar la constitución de una entidad de conservación, pues, siendo requisito que esté prevista en las normas de planeamiento, a falta de iniciativa de la entidad preexistente, lo normal será que los propios Ayuntamientos promuevan su constitución, pues de otro modo serán ellos mismos los que tendrían que asumir los gastos de mantenimiento de la urbanización.

Si la constitución de la entidad no estuviera prevista en el planeamiento, debe rechazarse de plano la posibilidad de que, a través de la acción pública, pudiera instarse su constitución, pues se estaría actuando al margen de la legislación y del planeamiento, que son los pilares fundamentales para sostener la acción pública.

Siguiendo con el procedimiento de constitución de las EUC, una vez que se ha instado su creación, debe procederse a la elaboración de los estatutos por los que

Colaboradoras de Conservación: a) La formulación de la iniciativa de su constitución, a la que se debe acompañar una propuesta de estatutos, elaborada por todas o algunas de las personas propietarias afectadas por la actuación urbanística de que se trate, o bien por la Administración urbanística actuante, de oficio o a instancia del agente urbanizador o de una o varias de tales personas propietarias. Sólo cabrá promover la iniciativa en aquellas actuaciones en las que el planeamiento imponga el mantenimiento por las personas propietarias de terrenos de las obras de urbanización, incluyendo el de las dotaciones y los servicios públicos de ésta...”

se gobernará. Conforme al principio de publicidad, que debe regir la actuación urbanística, y, en particular las EUC, los proyectos de Estatutos deben ser sometidos a un trámite de información pública previo a su aprobación por la Administración actuante.¹³⁹

Desde el punto de vista procedimental, cuando se constituya una EUC, el Ayuntamiento, o, en general, la Administración actuante, debe aprobar sus Estatutos. En este punto, hay coincidencia en la norma urbanística, tanto estatal como autonómica¹⁴⁰.

En lo que no hay unanimidad es en si es, o no, necesario el otorgamiento de escritura pública de constitución de la EUC, y en si es, o no, necesaria su inscripción en un Registro de entidades urbanísticas colaboradoras para que adquieran personalidad jurídica, cuestiones ambas en las que nos detendremos:

a) Otorgamiento de escritura pública de constitución

En el RGU no está previsto que las EUC se constituyan en escritura, y solo Aragón (*artículo 53.3 Decreto 210/2018*); Castilla-La Mancha (*artículo 24.1.B.f) Decreto 29/2011*) y Galicia (*artículo 324.1.b) Decreto 143/2016*) prevén en su normativa autonómica que la constitución de las EUC se formalice en escritura pública.

A estas Comunidades podemos añadir Cataluña, que también prevé el otorgamiento de documento público, referido, de forma genérica, a las entidades urbanísticas colaboradoras: juntas de compensación, asociaciones administrativas de cooperación y juntas de conservación (*artículo 190 Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo*).

¹³⁹ STS 6203/1998, FD Tercero, sobre las EUC: *“Los principios que rigen su estructura y funcionamiento, al tratarse de Agrupaciones de Propietarios, más precisamente, “asociaciones propter rem”, tendentes a asegurar el mantenimiento y la conservación de la urbanización, son los de “publicidad” del procedimiento y toma de acuerdos y “sistema democrático” en la adopción de decisiones.”*

También, en Aragón, el artículo 53 REUCA, al regular el procedimiento de constitución de las EUC, dispone, en su apartado 3: *“Una vez sometida la documentación a información pública por el plazo mínimo de un mes y audiencia de los interesados, la administración actuante acordará si procede la aprobación de la constitución de la entidad de conservación junto con los estatutos. ...”*

¹⁴⁰ Artículo 27.1 RGU: *“La constitución de las Entidades urbanísticas colaboradoras, así como sus Estatutos, habrán de ser aprobados por la Administración urbanística actuante”*

La razón por la que no está generalizada en la normativa que rige las EUC la exigencia de escritura pública para su constitución, la entendemos relacionada con su naturaleza obligatoria: los propietarios no pueden soslayarla, por lo que no resultaría necesaria la firma del documento público, ya que su objeto no es la fehaciencia de su voluntad de constituir la entidad, sino básicamente la certificación de unas normas de funcionamiento que ya han sido aprobadas por la Administración actuante.

Así parece confirmarlo el hecho de que aun, cuando la norma urbanística prevea la formalización de documento público, no resulta necesaria la comparecencia de todos los propietarios afectados.

Siguiendo el ejemplo de Cataluña, el citado artículo 190 del Decreto 305/2006, en su apartado 2, después de prever que la constitución de la entidad se llevará a cabo mediante documento público, otorgado por las personas propietarias que hayan tomado válidamente la iniciativa o que se hayan adherido, y las empresas urbanizadoras, si procede, señala que de esa constitución se dará cuenta al resto de personas propietarias afectadas, para que puedan adherirse mediante un escrito dirigido al notario o fedatario que haya autorizado la escritura o documento público de constitución. Pero la norma catalana no establece la obligatoriedad de esa adhesión, puesto que las consecuencias jurídicas “*propter rem*”, para los propietarios serán las mismas, comparezcan o no ante Notario.

Los propietarios no pueden eludir las obligaciones resultantes de la creación de una EUC evitando la comparecencia al otorgamiento del documento público para su constitución.¹⁴¹

En este mismo sentido, podemos ver el artículo 24.1 B) del *Reglamento de la Actividad de Ejecución en desarrollo de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística de Castilla – La Mancha*, aprobado por Decreto 29/2011, de 19 de abril en el que, respecto a la constitución de las EUC dispone¹⁴²:

¹⁴¹ Artículo 190.2 Decreto 305/2006 Cataluña: “*La constitución de la entidad se lleva a cabo mediante documento público otorgado por las personas propietarias que hayan tomado válidamente la iniciativa o si bien que se hayan adherido en los plazos que establece este Reglamento, y las empresas urbanizadoras, si procede. De la constitución se da cuenta al resto de personas propietarias afectadas, para que puedan adherirse mediante un escrito dirigido al notario o fedatario que haya autorizado la escritura o documento público de constitución, a fin que protocolice o incorpore las adhesiones que se reciban.*”

¹⁴² También el artículo 324.1.b) 1º del Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, establece al referirse al otorgamiento de la escritura de constitución de las EUC que “*se considerarán*

“La escritura pública de constitución será otorgada por la Administración actuante y las personas propietarias que lo deseen, considerándose miembros de la entidad todos los que estuvieren afectados por la actuación urbanística de que se trate, de manera forzosa, aunque no concurrieren a su otorgamiento”

De acuerdo con el *Reglamento de la organización y régimen del Notariado*, aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944, la fe pública, que constituye la clave de bóveda de todo el sistema notarial, ampara un doble contenido: por un lado, *“en la esfera de los hechos, la exactitud de los que el notario ve, oye o percibe por sus sentidos”*, por otro lado, en lo que aquí nos importa, *“en la esfera del Derecho, la autenticidad y fuerza probatoria de las declaraciones de voluntad de las partes en el instrumento público redactado conforme a las leyes”*.

En el caso de la escritura para la constitución obligatoria de una EUC, por haberlo establecido así las normas de planeamiento, la declaración de voluntad de los otorgantes no puede afectar al hecho mismo de la constitución de esa nueva entidad, pues le es ajeno, en cuanto que le es impuesto, y su contenido será, en esencia, la reproducción del acto administrativo en el que se hayan aprobado sus Estatutos.

Estas reflexiones llevan a cuestionar que exista una necesidad jurídica para el otorgamiento de escritura pública de constitución de las EUC. En particular, cuando estas entidades sean obligatorias, pues el documento público no implica alteración en el orden jurídico, en el sentido de que no es necesario dar fe pública de la voluntad de las partes para constituirla, puesto que esa voluntad de los propietarios afectados es irrelevante, al ser una imposición del planeamiento.

Tal y como recoge la STS 1182/2018, de 27 de marzo (FD 5):

“La personalidad jurídica de estas Entidades, ... nace, más que por la simple voluntad de las individualidades que las integran, por la voluntad preponderante del ordenamiento jurídico -voluntad normativa-, o voluntad legal. art. 35.1 del (C. Civil)”

miembros de la entidad todas aquellas personas incluidas en el ámbito objeto de conservación, de manera forzosa, aunque no concurran a su constitución”

El otorgamiento de escritura de constitución de la EUC tiene un carácter esencialmente formal, un acto ante fedatario público, que da seguridad jurídica a los particulares que la van a integrar, pero, en realidad, y conforme con su naturaleza administrativa, la formalización ante Notario está sometida al acto administrativo de aprobación de sus Estatutos por la Administración actuante, por dos razones:

- 1) No podría constituirse una EUC en escritura pública si previamente no estuvieran aprobados sus Estatutos en un acto administrativo.
- 2) La voluntad de los particulares expresada ante Notario no afecta al contenido de los Estatutos, previamente aprobados.

b) Inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras

El punto de partida respecto a esta cuestión son los artículos 27.2 y 26.2 del RGU en los que, respectivamente, se establece que:

“El acuerdo aprobatorio de la constitución se inscribirá en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras que se llevará en las respectivas Comisiones Provinciales de Urbanismo”

“La personalidad jurídica de las Entidades urbanísticas colaboradoras se entenderá adquirida a partir del momento de su inscripción en el correspondiente registro”

Con carácter general, en todas las Comunidades Autónomas se ha seguido este modelo y previsto la creación de un Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras en el que debe quedar constancia de la creación de las EUC, momento a partir del cual, adquieren su personalidad jurídica ¹⁴³.

Según estas previsiones, habrá que reconocer al acto de inscripción carácter constitutivo, y al análisis previo a la inscripción *“el rango de una auténtica calificación”* (F. Perales Madueño. 2006: 115-116),

¹⁴³ Así, podemos ver el caso de Cataluña: artículo 206 *Decreto 305/2006*, regulador de la inscripción en el Registro de entidades urbanísticas colaboradoras, cuyo apartado 6 dispone: *“la entidad urbanística colaboradora adquiere personalidad jurídica desde su inscripción...”*; el caso de Madrid: artículo 137 Ley 9/2001 referido a las EUC: *“... y adquieren personalidad jurídica desde su inscripción en el registro administrativo correspondiente de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística”*.

Pero como apuntamos, en las normas autonómicas hay excepciones que no mantienen el criterio seguido desde el RGU. Entre las regulaciones especiales, podemos citar el caso de Galicia, en el que se ha suprimido el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras de ámbito autonómico¹⁴⁴, y se prevé la posible creación de registros de carácter municipal, aunque no se configuran con carácter obligatorio, según lo dispuesto en el artículo 322.6 del Decreto 143/2016, que dispone:

“Los ayuntamientos podrán crear, regular y gestionar un registro administrativo de entidades urbanísticas colaboradas radicadas en su ámbito territorial.”

Conforme con este carácter potestativo, la adquisición de la personalidad jurídica de las EUC no se hace depender en Galicia de la inscripción en el Registro, sino de su *“efectiva constitución”* (artículo 323.2 Decreto 143/2016), momento que el artículo 324.2 c) vincula al momento en que se dé traslado al Ayuntamiento de la escritura de constitución:

“c) Constituida la entidad en los términos expuestos, se dará traslado al ayuntamiento de una copia autorizada de la escritura, lo que determinará la adquisición de su personalidad jurídica y plena capacidad de obrar”.

En el caso de Valencia, no está prevista la constitución de un Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, sino que en esta Comunidad Autónoma, en la que sólo se prevén las EUC de carácter voluntario, su régimen jurídico será el propio de las asociaciones, según resulta del artículo 169 del *Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de Valencia*:

“... los administrados podrán constituir e integrarse voluntariamente en asociaciones privadas de conservación de la urbanización, cuyo objeto sea la conservación de las obras públicas de urbanización y el mantenimiento de servicios extraordinarios que sean de interés particular”

¹⁴⁴ Disposición Adicional Primera del Decreto 143/2016 de Galicia: *“Queda suprimido el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, dependiente de la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.”*

Con estas matizaciones en Galicia y Valencia, en el resto de territorios, se dispone de un registro de entidades urbanísticas colaboradoras en el que inscribir las EUC, de modo que el reconocimiento del ente por parte de la Administración, determina el nacimiento de su personalidad jurídica, que, en consecuencia, tiene carácter constitutivo, tal y como afirma J.J. Rastrollo Suárez (2013: 195).¹⁴⁵

Esto no supone que todas las decisiones que hubiera tomado la EUC antes de la inscripción sean nulas, sino que sólo lo serán aquellas que afecten a derechos de terceros, tal y como ha establecido la STS 1280/1990, de 14 de febrero, FD Octavo:

“... la “Entidad de Conservación” no figuraba inscrita en el correspondiente Registro, aunque sí lo ha sido con posterioridad, pero aquella circunstancia en modo alguno puede determinar la nulidad de los acuerdos adoptados por la sencilla razón de que no afectan a terceras personas, extrañas, respecto a las cuales sí que tiene trascendencia la falta de inscripción en el Registro de esta entidad de conservación, sino a los propios integrantes de la “Entidad”...”

El régimen formal para la constitución de una EUC, tiene como objetivo establecer las normas por las que se va a regir esta entidad, cuestión que resulta esencial, como lo es en todas las personas jurídicas. Los Estatutos son la clave, cómo hemos tenido ocasión de ver en los apartados anteriores, para determinar lo que puede y no puede hacer la EUC, cuales van a ser las reglas por las que se va regir, los órganos que la van a regir, o la forma en que se van a determinar las cuotas que deben abonar los propietarios.

A esto es a lo que nos vamos a referir en el siguiente epígrafe.

¹⁴⁵ También puede haber varios registros, en función del ámbito territorial que se determine en cada Comunidad Autónoma. Así, en el caso de Baleares, cada Consejo Insular tiene su propio registro de entidades urbanísticas colaboradoras, de acuerdo con el traspaso de competencias dispuesto por *Ley 9/1990, de 20 de junio, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de Urbanismo y Habitabilidad*.

VI.2 ESTATUTOS DE LAS EUC

El artículo 24.3 RGU establece que *“Las Entidades urbanísticas colaboradoras se regirán por sus Estatutos”*, conjunto de reglas que regirán su funcionamiento¹⁴⁶, o, en términos del artículo 37 CC, el instrumento por el que se regulará su *“capacidad civil”*.¹⁴⁷

En el RGU no se desarrolla cual debe ser el contenido, siquiera básico de las EUC, sin perjuicio de lo cual, y como los estatutos de toda persona jurídica debemos entender que deben contener lo necesario para su identificación, objeto y régimen de funcionamiento.

Según la STS 2257/2004, de 1 de abril (FD Segundo), en los estatutos de una EUC, además de definirse su objetivo y fines para *“la adecuada conservación de las obras, instalaciones y servicios de la Urbanización ... (su contenido) se extiende a la mejor regulación y mantenimiento de la vida comunitaria y a la defensa de los intereses colectivos..”*

Siguiendo con el planteamiento de la dualidad público/privado que converge en las EUC, los estatutos serían el *“núcleo duro”* de su parte privada, las reglas que los particulares establecen internamente para regir su funcionamiento y el ámbito en el que más pueden desarrollar su autonomía, en el sentido de que podrán recoger las menciones que sean necesarias para su funcionamiento, de la manera que, conforme a Derecho, estimen oportuna, pero siempre bajo la tutela de la Administración que debe aprobarlos de forma expresa.

Debemos entender que en los estatutos de una EUC se puede contener cualquier norma, siempre y cuando sea legal. En este sentido, la STS 6593/1998, de 10 de noviembre, señala en su FD Sexto: *“..en tanto no se demuestra ... la ilegalidad de las normas que contienen los “Estatutos de la Asociación ...”, tales normas pueden (por un acto de voluntad de los socios de la Entidad de Conservación) pasar a formar parte de sus Estatutos, bien sea de modo directo o supletorio”*, y aun cuando resulte

¹⁴⁶ STS 5386/2005, de 20 septiembre, FJ Séptimo: *“..al funcionamiento de esa Entidad Urbanística de Conservación le son aplicables, para la adopción de acuerdos, lo dispuesto en sus Estatutos..”*

¹⁴⁷ Artículo 37 CC: *“La capacidad civil de las corporaciones se regulará por las leyes que las hayan creado o reconocido; la de las asociaciones por sus estatutos, y las de las fundaciones por las reglas de su institución, debidamente aprobadas por disposición administrativa, cuando este requisito fuere necesario.”*

innecesaria, puesto que: *“la innecesariedad de un precepto no comporta su ilegalidad”*.

En la elaboración de los estatutos, se debe tener presente que su objeto principal es regular el funcionamiento de la entidad, para la conservación y mantenimiento de la obra urbanizadora, y, en este sentido, es muy claro el FD Segundo de la STSJ Cataluña 1338/2020, de 11 de febrero, al disponer que:

“los estatutos de una entidad de conservación deben responder precisamente a las funciones conservatorias de la urbanización que específicamente les corresponden, y cualquier otra disposición o acuerdo asambleario ajeno a ellas requiere del consentimiento unánime de los afectados.”

Para acotar el estudio respecto al contenido de los estatutos, y evitar la dispersión, seguiremos como modelo lo dispuesto en el *Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras de Aragón (REUCA)*, aprobado por Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, teniendo en cuenta que, en lo esencial, las previsiones sobre el contenido de los Estatutos, se reproducen en las distintas normas autonómicas.

El artículo 55 REUCA regula los Estatutos de las EUC, disponiendo su apartado 1:

“Los estatutos de las entidades de conservación contendrán las menciones previstas para los estatutos de las juntas de compensación con las adaptaciones que, en su caso, sean precisas”.

El artículo 27 del Decreto 210/2018, dispone que los estatutos de las juntas de compensación deberán incluir, cuando menos, las siguientes circunstancias, a recoger también en los estatutos de las EUC, conforme al citado artículo 55.1 REUCA:

- a) Nombre, domicilio, objeto y fines.
- b) Administración bajo cuya tutela se actúe.
- c) Expresión del ámbito que constituye su objeto.
- d) Duración.
- e) Condiciones o requisitos para incorporarse a la junta, que no podrán ser más gravosos para unos propietarios que para otros.

- f) Descripción del régimen de participación y representación.
- g) Criterios de selección de empresas urbanizadoras, si se previera esta posibilidad, respetando lo previsto en la legislación de contratos del sector público en tanto resulte de aplicación el criterio funcional de obra pública.¹⁴⁸
- h) Órganos de gobierno y administración, forma de designarlos y facultades de cada uno de ellos. Existirá al menos una asamblea general de la que formarán parte todos los miembros de la junta, un consejo rector, un presidente y un secretario.
- i) Requisitos de la convocatoria de los órganos de gobierno, y administración, requisitos y forma de la adopción de acuerdos, quórum mínimo y forma de computarse los votos, con expresión de los casos en que sean proporcionales al derecho o interés económico de cada miembro y aquellos otros en que el voto sea individualizado. En todo caso se respetarán las reglas mínimas previstas en la legislación de Régimen Jurídico del Sector Público para los órganos colegiados.
- j) Derechos y obligaciones de sus miembros. Requisitos para la privación del derecho de voto en caso de impago.
- k) Medios económicos y reglas para la exacción de aportaciones que con carácter tanto ordinario como extraordinario pudieran acordarse.
- l) Expresión de los recursos que sean procedentes contra los acuerdos de la junta.
- m) Normas sobre su disolución, liquidación y extinción.

El artículo 55.2 REUCA, prevé que los estatutos de las EUC se adapten a las siguientes particularidades:

“a) Régimen de participación en los órganos de gobierno y en los gastos de la entidad.

¹⁴⁸ Debemos destacar esta previsión de sometimiento a la legislación de contratos de las entidades urbanísticas colaboradoras, cuestión que ha sido fuente de importante debate, según tendremos ocasión de ver al tratar el régimen de contratación de las EUC.

b) Posibilidad de aportaciones extraordinarias, debidamente justificadas y tipificadas en los estatutos, por parte de la Administración actuante y, en su caso, de terceros interesados. En este caso podrán establecerse mecanismos de participación específicos en los órganos de administración y representación”

Esta última particularidad plantea dudas sobre el caso concreto al que se estaría refiriendo, puesto que la previsión de que la Administración actuante pueda realizar aportaciones extraordinarias, aparentemente sería contradictoria con la base de las propias EUC, que implica el traslado a los propietarios de los deberes de conservación y mantenimiento de la urbanización.

Entendemos que este caso debe distinguirse del supuesto en que la Administración participe en la EUC por tener propiedades dentro de su ámbito, pues aquí la obligación de participar deriva de su condición de propietario, en régimen de igualdad con el resto, y, como tal, sería una aportación ordinaria. En cambio, la previsión del artículo 55.2 b) califica la aportación como extraordinaria, y no alude a la Administración como propietaria.

Puede ser que el Reglamento de Aragón pretenda contemplar el supuesto de que los propietarios deban acometer obras de especial envergadura, complejidad y coste, que requieran, para asegurarse su ejecución, la participación pública extraordinaria, pero, en cualquier caso, no queda claro, del literal del reglamento, el supuesto que pretendiera contemplar.

Más difícil de entender es la segunda previsión de que pueda haber “*terceros interesados*” que puedan realizar aportaciones extraordinarias. Además de los propietarios, que tienen una obligación legal, queda indefinido quién más, aparte de la Administración actuante, puede tener interés en la adecuada conservación de la urbanización.

Podría referirse a titulares de otros derechos sobre las parcelas: arrendatarios, usufructuarios, o superficiarios, pero, si fuera ésta la intención, difícilmente se les podría obligar a realizar aportaciones a la EUC, pues la obligación es de los titulares del dominio, por lo que, si fuera ese el sentido, en ningún caso se podría plantear en los estatutos como una obligación de los titulares de derechos sobre las parcelas o, en general, de cualquier interesado, realizar aportaciones extraordinarias en supuestos previamente definidos.

En los estatutos de las EUC se deben establecer sus normas fundamentales de funcionamiento, aunque, no en todas las normas urbanísticas autonómicas se ha establecido cual debe ser su contenido mínimo, cuestión, que, a efectos prácticos de constitución de EUC resulta de especial interés.

Advertimos aquí la diferencia con otras personas jurídicas, como las sociedades de capital, para las que el contenido mínimo de sus estatutos se recoge en el artículo 23 del *Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital*, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, o el artículo 93 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, respecto a los estatutos de los organismos públicos estatales.

En cuanto al aspecto administrativo de los estatutos de las EUC, de acuerdo con la STS 1280/1990, de 14 de febrero (FJ 5):

“..no debe caber duda racional alguna sobre su naturaleza de disposición general, habida cuenta de los requisitos exigidos para su elaboración, su aprobación y su inscripción, además de la finalidad que persiguen, a tenor de las disposiciones establecidas en el Reglamento de Gestión y de las actuaciones públicas que regulan de las entidades por ellos estructuradas.”

De acuerdo con el artículo 27.1, RGU, los Estatutos de las EUC *“habrán de ser aprobados por la Administración urbanística actuante”* y, conforme con el apartado 4 de este mismo artículo:

“La modificación de los estatutos requerirá aprobación de la Administración urbanística actuante. Los acuerdos respectivos, con el contenido de la modificación, en su caso, habrán de constar en el registro”

Estas previsiones son conformes, por un lado, con la naturaleza administrativa, que, según hemos visto procede reconocer a las EUC, y, por otro lado, con las funciones de tutela que ejercen las correspondientes Administraciones actuantes sobre ellas, de modo que las reglas por las que se regirán estas entidades, concretadas en sus estatutos, deben ser aprobadas en vía administrativa, como una disposición de carácter general.

Por esta razón, F. Romero Hernández (1987: 95,96), equipara las EUC con los órganos descentralizados de la Administración afirmando que:

“Si los actos de la EUC son recurribles en alzada ante la Administración, se produce un verdadero control sobre los órganos y sobre los actos de estas entidades, por medio de la aprobación de sus estatutos y a través de los referidos recursos, equiparables a los de una administración descentralizada.”

Consecuencia inmediata de esto es que su contenido, una vez aprobado por la Administración, resulta indisponible para la los propietarios afectados.

Así lo ha entendido el TS en Sentencia 8645/2006, de 21 de diciembre, que rechaza la posibilidad de que las Entidades urbanísticas estén legitimadas, incluso con unanimidad de sus miembros, para modificar, al margen de la Administración, los Estatutos, como sería el caso de los que rigen una comunidad de propietarios, puesto que:

“La clara regulación contenida en el RGU en relación con la aprobación y modificación de los Estatutos de las Entidades urbanísticas, impide la aplicación, aún analógica, de las normas de la LPH, situadas en el ámbito del Derecho Privado (sustentado, en gran medida, en el principio de la autonomía de la voluntad de los sujetos de las relaciones jurídicas) y que en modo alguno coinciden con el carácter administrativo y con la situación de dependencia que se proclama de la Entidades urbanística que nos ocupan”¹⁴⁹.

En definitiva, las EUC se rigen por los estatutos, que como en toda persona jurídica, elaboran los miembros que la integran, para regular básicamente, sus objetivos, su forma de organización y toma de decisiones, teniendo en cuenta en todo momento que la justificación de su propia existencia es llevar a cabo la conservación y

¹⁴⁹ La doctrina de esta Sentencia la debemos considerar superada por la redacción que la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, da al artículo 2 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, introduciendo en su apartado e) la previsión de que su contenido será de aplicación a las entidades urbanísticas de conservación en los casos en que así lo prevean sus estatutos.

mantenimiento de unas obras de urbanización, lo cual debe de estar debidamente reflejado en las reglas de funcionamiento que aprueben los particulares.

Pero, en cualquier caso, y, como consecuencia de ser entes de naturaleza administrativa, la Administración ejerce una función de control, y es necesario que apruebe expresamente los estatutos por los que se va a regir la EUC, y sus modificaciones.

En esto radica la diferencia fundamental con otras personas jurídicas de naturaleza privada, que igualmente se rijan por unos estatutos, como las sociedades de capital, las asociaciones, o las comunidades de propietarios. En las de naturaleza privada, el único límite a lo que acuerden los particulares es el respeto a la legalidad, mientras que en las EUC, además de ese límite, la autonomía de los particulares está sometida al criterio de la Administración, y a la decisión administrativa que apruebe sus Estatutos, y sus modificaciones.

CAPÍTULO VII. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN

Siguiendo un orden cronológico, cuando una EUC ya está constituida, conforme a Derecho, aprobados sus Estatutos, que rigen sus funciones y la forma en que podrán tomar sus decisiones, y adquirida personalidad jurídica, es el momento en que se encuentra en condiciones de empezar a ejercer sus funciones, de empezar a decidir y a intervenir en el tráfico jurídico.

Esto nos aboca a detenernos en el proceso para la formación de su voluntad, los órganos que deciden y su funcionamiento.

VII.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Tratándose de una organización con una pluralidad de miembros: los propietarios de las parcelas dentro de su ámbito, resulta evidente la necesidad de que exista, al menos, un órgano de participación de todos, al que corresponda tomar las decisiones de la entidad.

En el artículo 29 RGU, la referencia es genérica a “*acuerdos de las Entidades urbanísticas colaboradoras*”, sin citar a los órganos que deben constituirse dentro de la entidad para poder tomar acuerdos¹⁵⁰

Mayor detalle en relación con los órganos que deben constituirse en las EUC para asegurar su funcionamiento lo encontramos en la normativa autonómica. Siguiendo con el análisis de la normativa en Aragón, recogida en el REUCA, ya hemos visto como una de las menciones necesarias en los Estatutos de las Juntas de Compensación, y, por extensión, según su artículo 51, a las EUC, es, conforme a su artículo 27.h) la relativa a sus órganos de gobierno, según lo siguiente:

¹⁵⁰ Artículo 29 RGU: “*Los acuerdos de las Entidades urbanísticas colaboradoras se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación, salvo que en los Estatutos o en otras normas se establezca un quórum especial para determinados supuestos. Dichos acuerdos podrán impugnarse en alzada ante la Administración urbanística actuante.*”

“Existirá al menos una asamblea general de la que formarán parte todos los miembros de la junta, un consejo rector, un presidente y un secretario. En el consejo rector se garantizará la participación de los miembros que representen al menos el 15 por ciento de los derechos, admitiéndose a tal fin la agrupación de varios miembros. En todo caso, los cargos deberán necesariamente recaer en propietarios o en personas físicas que actúen en representación de los propietarios, salvo el cargo de secretario que podrá recaer en persona ajena a la entidad”

En esta misma línea, el artículo 197 del *Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña*, prevé, por remisión de su artículo 203, que los estatutos de las juntas de conservación, como los de las juntas de compensación, incluirán lo siguiente:

“f) Órganos de gobierno y de administración y, si procede, de gerencia, manera de designarlos y facultades de cada uno. Como mínimo, hay que prever un órgano colegiado de gobierno del que formen parte todos los miembros, un presidente o presidenta y un secretario o secretaria.”

El esquema de organización: asamblea, consejo rector, presidente y secretario es equiparable al de las sociedades mercantiles, en las que hay una Junta General; un Consejo de Administración, y también presidente y secretario ¹⁵¹.

F. Romero Hernández (1987: 117), reconoce, en cuanto a los órganos de las EUC que *“la ausencia de una referencia reglamentaria aconseja una asimilación a la estructura de las Juntas de Compensación”*, como hemos visto que se ha hecho en

¹⁵¹ Artículo 159 Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (TRLSC): *“Los socios, reunidos en junta general, decidirán por la mayoría legal o estatutariamente establecida, en los asuntos propios de la competencia de la junta.”*

Artículo 242 TRLSC: *“El consejo de administración estará formado por un mínimo de tres miembros. Los estatutos fijarán el número de miembros del consejo de administración o bien el máximo y el mínimo, correspondiendo en este caso a la junta de socios la determinación del número concreto de sus componentes.”*

Artículo 191 TRLSC: *“Salvo disposición contraria de los estatutos, el presidente y el secretario de la junta general serán los del consejo de administración y, en su defecto, los designados por los socios concurrentes al comienzo de la reunión.”*

la normativa aragonesa y catalana, y asume *“la distribución de competencias entre un posible gerente, el órgano rector y una Asamblea o Junta General, que adoptará sus acuerdos”*, utilizando estos dos últimos términos como equiparables, entendidos en el sentido de órgano de participación de todos los miembros.

El artículo 11.3 de la *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA)*, define la Asamblea General como:

“..el órgano supremo de gobierno de la asociación, integrado por los asociados, que adopta sus acuerdos por el principio mayoritario o de democracia interna y deberá reunirse, al menos, una vez al año”

Con la única variación del cambio de *“asociados”* por *“socios”*, esa misma definición nos serviría para la Junta General de una sociedad mercantil.

Siguiendo a R. Uría González (1992:310-311), lo característico de una Junta General es lo siguiente:

- 1) Es, ante todo, una reunión de socios.
- 2) Es una reunión convocada y no espontánea; para que pueda celebrarse la junta general es necesario que la reunión responda a una convocatoria previa.
- 3) La reunión tiene por finalidad deliberar y decidir; deliberación implica discusión, debate o cambio de pareceres acerca de los asuntos que han de ser decididos; y decisión implica tomar acuerdo sobre el asunto debatido.
- 4) Las decisiones se toman por mayoría de votos; la junta funciona bajo el principio democrático de la mayoría.
- 5) Los acuerdos habrán de recaer sobre asuntos determinados previamente; es decir sobre asuntos que han de figurar en el orden del día.
- 6) Los asuntos habrán de ser de naturaleza social, o sea, relativos a la sociedad.
- 7) Los asuntos habrán de estar comprendidos en la órbita de la propia competencia de la junta.
- 8) Finalmente, la junta general es un órgano necesario, que no puede faltar en ninguna sociedad mercantil ni ser sustituido por otro en sus funciones, y no permanente, por cuanto los socios sólo esporádicamente se reúnen en junta.

Vemos reproducidas en buena medida estas notas características en la regulación de las asambleas de las asociaciones, según resulta del artículo 12 LODA:

“Artículo 12. Régimen interno.

Si los Estatutos no lo disponen de otro modo, el régimen interno de las asociaciones será el siguiente:

a) Las facultades del órgano de representación se extenderán, con carácter general, a todos los actos propios de las finalidades de la asociación, siempre que no requieran, conforme a los Estatutos, autorización expresa de la Asamblea General.

b) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11.3, la Asamblea General se convocará por el órgano de representación, con carácter extraordinario, cuando lo solicite un número de asociados no inferior al 10 por 100.

c) La Asamblea General se constituirá válidamente, previa convocatoria efectuada quince días antes de la reunión, cuando concurran a ella, presentes o representados, un tercio de los asociados, y su presidente y su secretario serán designados al inicio de la reunión.

d) Los acuerdos de la Asamblea General se adoptarán por mayoría simple de las personas presentes o representadas, cuando los votos afirmativos superen a los negativos. No obstante, requerirán mayoría cualificada de las personas presentes o representadas, que resultará cuando los votos afirmativos superen la mitad, los acuerdos relativos a disolución de la asociación, modificación de los Estatutos, disposición o enajenación de bienes y remuneración de los miembros del órgano de representación.”

Por su parte, en las comunidades de propietarios, de aplicación a las EUC, si así lo disponen sus estatutos (artículo 2.e) LPH), se constituirá una Junta de propietarios, cuyas competencias, según el artículo Catorce LPH:

“a) Nombrar y remover a las personas que ejerzan los cargos mencionados en el artículo anterior y resolver las reclamaciones que los titulares de los pisos o locales formulen contra la actuación de aquéllos.

b) Aprobar el plan de gastos e ingresos previsibles y las cuentas correspondientes.

c) Aprobar los presupuestos y la ejecución de todas las obras de reparación de la finca, sean ordinarias o extraordinarias, y ser informada de las medidas

urgentes adoptadas por el administrador de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.c).

d) Aprobar o reformar los estatutos y determinar las normas de régimen interior.

e) Conocer y decidir en los demás asuntos de interés general para la comunidad, acordando las medidas necesarias o convenientes para el mejor servicio común.

Tanto los aspectos característicos de una Junta General mercantil, como los de la Asamblea General de una asociación, o los de una Junta de propietarios en una comunidad, resultan predicables a las asambleas o juntas que rigen las EUC. En ellas, la forma de la toma de decisiones es la misma que las de personas jurídicas del derecho privado: ya sean asociaciones, comunidades de propietarios, o sociedades mercantiles. Como en estas, en las entidades urbanísticas colaboradoras, son los propietarios reunidos, previamente convocados, los que deliberan y deciden por mayoría sobre asuntos de su competencia¹⁵².

La nota que diferencia la toma de decisiones de sus órganos plenarios de los del resto de personas jurídicas es la función de tutela que ejerce la Administración sobre ellas. Esto supone la aplicación de estructuras propias del derecho privado a una entidad de naturaleza jurídica administrativa, como es una EUC, toda vez que las decisiones las toman los particulares en una Asamblea o Junta General, y no la Administración en un procedimiento público tasado¹⁵³.

Las decisiones de las Asambleas o Juntas de las EUC se podrán calificar de administrativas, por estar bajo la tutela de una Administración, que resolverá los recursos que contra ellas pudieran interponerse, pero no son tales en el sentido de que se rijan por un determinado procedimiento administrativo para la formación de su voluntad.

¹⁵² Definición de Junta General de Uría (1992: 310)

¹⁵³ E. García de Enterría (1983:52): “La Administración es una organización pública cuyo proceso de formación de la voluntad se rige por un procedimiento (público) tasado”

Esto nos lleva también a distinguir los órganos de gobierno de las EUC de los órganos colegiados administrativos, definidos en el artículo 20 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)*:

“Son órganos colegiados aquellos que se creen formalmente y estén integrados por tres o más personas, a los que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, y que actúen integrados en la Administración General del Estado o alguno de sus Organismos públicos”

Sin perjuicio de que podamos encontrar puntos en común entre los órganos colegiados y las juntas generales mercantiles, las asambleas de las asociaciones, o las juntas de propietarios, como la necesaria convocatoria con un orden del día, o la adopción de las decisiones por mayoría, existe una diferencia fundamental entre ellos, y es que ni las juntas mercantiles, ni las asambleas de entidades privadas tienen atribuidas funciones administrativas de decisión, ni actúan bajo la tutela de una Administración Pública.¹⁵⁴

En la Jurisprudencia también encontramos ejemplos que destacan la dualidad, en una EUC, de propietarios que toman decisiones en su propio interés, pero en concurrencia con una función administrativa que justifica la propia existencia de la entidad.

Así, la STSJMadrid 13790/2020, de 20 de noviembre, FD Cuarto, que, respecto a la naturaleza esencialmente administrativa de las EUC señala:

“...pese a que esté conformada por propietarios con intereses patrimoniales no debe olvidarse su finalidad pública última y esencial que debe primar sobre dichos intereses que no pueden diluir su función urbanística que no es otra que la conservación de las obras de urbanización, además del mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos.

Esta naturaleza administrativa determina que la Entidad deba actuar conforme a los principios generales que se configuran en el artículo 3 de la

¹⁵⁴ Artículo 17.4 LRJSP: *“No podrá ser objeto de deliberación o acuerdo ningún asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que asistan todos los miembros del órgano colegiado y sea declarada la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría.”*

Artículo 17.5 LRJSP: *“Los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos”*

Ley 40/2015 y entre los que se encuentran los de participación y transparencia”

Las Juntas de las EUC actuarán conforme a los mismos principios generales que los órganos administrativos, pero no están integradas en la estructura de ninguna Administración. Los órganos de gobierno de las EUC constituyen un híbrido entre los órganos de decisión de personas jurídicas públicas y privadas: por un lado, los forman particulares, al igual que los órganos de dirección de las personas jurídicas privadas, pero, por otro lado, concurren aspectos propios de los órganos administrativos, que vemos representados, además de en la aplicación de los principios generales del artículo 3 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, en dos cuestiones fundamentales:

- a) Respecto al contenido de sus decisiones, relativas a la conservación y mantenimiento de bienes demaniales de titularidad de la Administración.
- b) Respecto a la posibilidad de impugnación de sus decisiones ante la Administración, con el mismo régimen jurídico que un órgano administrativo.¹⁵⁵

E. García de Enterría (1983:381) pone de manifiesto que, en los casos en que Corporaciones de base privada tienen atribuidas funciones administrativas, como ocurre en las EUC, se da normalmente un recurso previo ante la Administración de tutela, que denomina *“impropio”*, el cual, *“viene a jugar como una suerte de reconversión administrativa de un acto que originariamente aparece dictado por una Corporación que no es por sí misma una Administración Pública estrictamente tal, aunque ejerce funciones de ésta”*

Aplicando esta teoría a nuestro caso, las decisiones recurridas de los órganos de gobierno de las EUC, al ser confirmadas por la Administración de tutela, se reconvertirían en decisiones administrativa, susceptibles de recurso conforme a las normas del procedimiento administrativo, aunque, de origen, son decisiones de particulares.

¹⁵⁵ Además del artículo 29 RGU, antes transcrito, podemos citar como ejemplo de previsión del recurso administrativo el artículo 11.1 REUCA, según el cual: *“Las resoluciones y acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las entidades urbanísticas colaboradoras sujetos a derecho administrativo, podrán impugnarse en alzada ante la Administración urbanística actuante, sin perjuicio de seguir, previamente y siempre con carácter potestativo, las vías de recurso interno que pudieran haberse establecido en los estatutos.”*

Algunas Comunidades Autónomas destacan en su normativa urbanística el aspecto administrativo de los órganos de gobierno de las entidades urbanísticas colaboradoras, al disponer que sus estatutos deben atenerse a las normas de Derecho público en cuanto a organización, formación de voluntad de sus órganos de gobierno, y relaciones con la Administración. Este es el caso de la normativa urbanística de Asturias, Cantabria, Castilla y León y Castilla-La Mancha¹⁵⁶

En realidad, la organización de las EUC, con existencia de una Asamblea, un órgano de administración, y una presidencia, reproduce, según hemos visto, el esquema de las personas jurídico privadas, e igualmente, en lo que respecta a la formación de la voluntad, regirá en ambas el principio de la mayoría.

Por ello, la referencia a que, en esos ámbitos, las EUC deban atenerse a las normas de Derecho público, la entendemos, no en el aspecto formal del término, sobre cómo se toman las decisiones, pues ahí coinciden con el régimen jurídico privado, sino en el sentido sustancial, referido a que el contenido de sus decisiones está sometido a Derecho público, desde el momento en que actúa bajo la tutela de la Administración.

Desde el punto de vista formal, una Junta General o Asamblea de propietarios de una EUC se parece tanto a una Junta General mercantil o a la asamblea de una asociación, que resulta difícil hacer una disociación para advertir que, en el caso de la EUC, se están realizando funciones públicas sometidas a Derecho público.

¹⁵⁶ Artículo 367.3 Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias: *“...los estatutos de las entidades urbanísticas colaboradoras deben atenerse a las normas de Derecho público en cuanto a organización, formación de voluntad de sus órganos de gobierno y relaciones con la Administración actuante.”*

Artículo 119.2 Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo: *“Las entidades urbanísticas colaboradoras, cuando ejerzan funciones públicas, tendrán carácter administrativo, dependerán del Ayuntamiento respectivo y se regirán por el Derecho Público en lo relativo a su organización, formación de la voluntad de sus órganos y relaciones con el Ayuntamiento.”*

Artículo 192.3 Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León: *“Los estatutos de las entidades urbanísticas colaboradoras deben atenerse a las normas de Derecho público en cuanto a organización, formación de voluntad de sus órganos de gobierno y relaciones con el Ayuntamiento.”*

Artículo 23.3 Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha: *“Los estatutos de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras deben atenerse a las normas de Derecho público en cuanto a organización, formación de la voluntad de sus órganos de gobierno y relaciones con la Administración urbanística actuante”*

Si son particulares propietarios los que se reúnen, previamente convocados, para la toma de decisiones que son de su interés, tienen capacidad para decidir por mayoría, y asumen los gastos de esas decisiones, están realizando una actividad demasiado parecida a la que realizan cuando intervienen en las juntas generales de sus empresas, en las decisiones de su comunidad de vecinos, o de la asociación a la que pertenezcan, como para poder distinguir que cuando participan en los órganos de gobierno de una EUC, o de cualquier entidad urbanística colaboradora, en realidad están actuando como un órgano de la Administración, sometido a derecho público.

Lo que ocurre en la entidad de conservación es que esa decisión que toman, como si fueran un órgano privado, tiene una fase última de conversión a decisión administrativa, que no existe en las entidades de naturaleza privada y que determina finalmente su naturaleza y su sometimiento a derecho público. Se produce la *“reconversión administrativa”* a la que se refiere García de Enterría.

Pero es que, además, no en todos los asuntos que se puedan tratar en el órgano de gobierno de la EUC se dará esa circunstancia de *“publicación”*, sino sólo cuando ejerzan funciones públicas, lo que complica aún más que los particulares puedan discernir si la decisión que estén tomando está sometida al derecho público, al actuar como sustitutos de la Administración, o sometida al derecho privado, por no afectar al interés general.¹⁵⁷

Y, con todo ello, debemos tener claro que se trata de un órgano de naturaleza administrativa. Sin perjuicio de las coincidencias formales con la toma de decisiones en órganos colegiados sometidos al derecho privado, la Jurisprudencia se pronuncia claramente destacando la condición administrativa de los órganos de gobierno de las EUC, cómo podemos ver en los siguientes ejemplos:

- STS 8925/1989, de 14 de diciembre, que, en relación con la posibilidad de que se privase a un propietario del derecho de voto por impago de las cuotas de la entidad, rechaza esa posibilidad considerando que su naturaleza administrativa determina que no se pueda privar a un propietario de su derecho estatutario al voto, marcando una diferencia fundamental con las Juntas de Propietarios de las comunidades de propietarios, en las que es posible la privación del derecho de voto

¹⁵⁷ Nos remitimos a lo tratado en este trabajo sobre la naturaleza de las EUC. A modo de ejemplo, el artículo 5.4 REUCA: *“Las entidades urbanísticas colaboradoras, cuando ejerzan potestades administrativas, tendrán carácter administrativo y dependerán de la Administración urbanística actuante”*

por impago de cuotas conforme al artículo 15.2 LPH. Se razona en los FD Segundo y Tercero de esta Sentencia:

“... sin desconocer la naturaleza privada que en algunos aspectos puedan tener dichas Entidades, no ofrece duda que cuando realizan actividades de colaboración y participación en funciones públicas, les es plenamente aplicable el Derecho administrativo.

...En cuanto al fondo del asunto, la Entidad apelante trata de atacar la nulidad decretada por la Sentencia recurrida en relación con el acuerdo de su Consejo Rector de "suspender el derecho de voto de todos los comuneros que no estuviesen al corriente de un número determinado de pago de cuotas", alegando que dicha decisión se tomó en razón a la propia subsistencia y gobernabilidad de la Comunidad ... Alegación que no desvirtúa la fundamentación de la Sentencia apelada, por cuanto tal acuerdo fue adoptado por el Consejo Rector no sólo sin estar facultado para ello sino en abierta contradicción con lo dispuesto en los apartados E) y F) del artículo 9 de los Estatutos que reconocen como derechos de los miembros de la Comunidad, los de concurrir a las reuniones de la Asamblea General e intervenir en la adopción de acuerdos, proporcionalmente a sus respectivas cuotas de participación en la Comunidad así como los de intervenir, como electores o candidatos, en la designación de los miembros del Consejo Rector, y ello como consecuencia inescindible de su participación obligatoria en la Entidad, según ponen de manifiesto los artículos 25 del Reglamento de Gestión Urbanística y 7º de los Estatutos, y aunque es cierto que dichos derechos comportan correlativamente el cumplimiento de una serie de obligaciones, entre ellas las de satisfacer puntualmente las cantidades que la Asamblea General fije para atender a los gastos de conservación y mantenimiento y en su caso prestación de los servicios urbanísticos, espacios viales, zonas verdes públicas, etc. -artículo 9 apartado D)- el incumplimiento del pago de las cuotas podrá determinar su exigencia por la vía de apremio administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento de Gestión y artículo 33.7 de los Estatutos, ... pero no impedir el ejercicio de un derecho estatutario...”

- STS 8645/2006, de 21 de diciembre, ante la pretensión de aplicar a una EUC, por analogía, las normas contenidas en la Ley de Propiedad Horizontal, considera en el FJ Tercero:

“No se está, pues, en este caso ante acuerdos de carácter privado en el seno de una Comunidad de Propietarios, regidos por la Ley de Propiedad Horizontal, sino ante acuerdos de una Entidad Urbanística de Conservación relativos al funcionamiento de la propia Entidad y al mantenimiento de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de la urbanización, que, según el indicado Plan Parcial, deben correr a cargo de los propietarios, de modo que, aunque éstos se hayan constituido en régimen de Comunidad de Propietarios para regular sus relaciones de derecho privado, a los acuerdos de la Asamblea de la Entidad de Conservación no le son aplicables las reglas de aquella sino el ordenamiento urbanístico correspondiente y sus propios Estatutos ...”

De donde podemos concluir que la organización de las EUC, y, en particular la toma de decisiones a través de sus órganos de gobierno, está sometida a derecho público, conforme con su naturaleza administrativa, con la indudable peculiaridad de que las decisiones son tomadas por particulares, de forma similar a como las toman en los órganos de decisión de personas jurídico-privadas, pero actuando bajo la tutela de la Administración, ante la que se podrán ejercitar los recursos correspondientes.

VII.2 PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS EUC

A partir de esta naturaleza administrativa, nos planteamos la cuestión de si la Administración actuante debe tener una intervención directa en la toma de decisiones, esto es, cual debe ser su participación en los órganos de gobierno de las EUC.

El objetivo de las EUC es la conservación de las obras, dotaciones e instalaciones de dominio público y uso general, por lo que, de entrada, se podría plantear que debería participar en los órganos de gobierno como un propietario más, en cuanto

propietario de la urbanización y de los terrenos obtenidos por cesión obligatoria urbanística dentro de su ámbito.

Cuando se hace referencia a las propiedades públicas en la unidad de ejecución por disposición legal, se está haciendo referencia a aquellas propiedades que recibe la Administración, de forma obligatoria, conforme a la normativa urbanística de aplicación¹⁵⁸.

Estas propiedades, las clasificamos en dos grandes categorías:

a) Las cesiones de los terrenos necesarios para las dotaciones públicas. El artículo 25 del *Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón (TRLUA)*, establece, entre las obligaciones de los promotores de actuaciones de urbanización, sean o no propietarios del suelo afectado, la siguiente:

“d) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención, independientemente de su calificación como dotaciones locales o sistemas generales, así como las obras e infraestructuras realizadas en el mismo que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública. En concreto, deberán ceder obligatoria y gratuitamente al municipio los terrenos destinados por la ordenación urbanística a las dotaciones locales y a los sistemas generales incluidos o adscritos al sector o unidad de ejecución.”

b) Las cesiones de terrenos con aprovechamiento. El mismo artículo 25 TRLUA, prevé también esta obligación de los promotores:

“e) Ceder obligatoria y gratuitamente al municipio, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización donde se ubique el

¹⁵⁸ Para tratar este apartado nos referiremos, para mayor claridad, a la normativa urbanística aragonesa, teniendo en cuenta que, en este punto, hay coincidencia con la regulación del resto de Comunidades Autónomas.

*aprovechamiento subjetivo correspondiente a la Administración conforme a esta Ley y al planeamiento aplicable.*¹⁵⁹

Según el artículo 127.4 c) TRLUA, la cesión de aprovechamiento que corresponde al municipio por participación en las plusvalías será el diez por ciento del incremento de aprovechamiento objetivo atribuido a cada parcela edificable. Los terrenos así obtenidos están destinados a integrarse en el patrimonio público del suelo, según prevé también el artículo 104 b) TRLUA¹⁶⁰

Tal y como ponen de manifiesto García de Enterría y Parejo Alfonso (1981: 78), esos dos tipos de cesiones son inequívocas. La Administración es titular del suelo destinado al patrimonio público de su suelo, en términos de propietario de Derecho privado, y para su dación de nuevo al mercado. En cambio, el suelo obtenido para ser destinado a viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y demás servicios públicos necesarios, le pertenece en régimen de Derecho administrativo, como bien demanial de la Administración, y, como tal, inalienable, imprescriptible e inembargable según proclama el artículo 132 CE.

En toda EUC, uno de los propietarios será la Administración actuante, titular, por disposición de la norma urbanística, tanto de terrenos dotacionales, como de terrenos con aprovechamiento urbanístico.

La cuestión es si su posición en los órganos de gobierno será la misma que el resto de propietarios, y la abordaremos partiendo de la dualidad en la propiedad de suelos

¹⁵⁹ En este mismo sentido, el artículo 18 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, en relación con las actuaciones de nueva urbanización, dispone que comportan *“los siguientes deberes legales: a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.... b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento...”*

¹⁶⁰ Artículo 104 TRLUA. *“Integrarán el correspondiente patrimonio público del suelo los siguientes terrenos: a) Los de naturaleza patrimonial que resultaren clasificados como suelo urbano o urbanizable. b) Los obtenidos como consecuencia de cesiones o expropiaciones urbanísticas de cualquier clase, salvo que los terrenos cedidos estén afectos al establecimiento de sistemas generales o dotaciones locales públicas en tanto se mantenga la afectación. El importe de las cesiones en metálico también se incorporará a este patrimonio. c) Los terrenos adquiridos con la finalidad de incorporarlos a los patrimonios públicos del suelo.”*

públicos en el ámbito del polígono a la que nos hemos referido anteriormente: por un lado, los destinados a configurar el patrimonio público del suelo, bajo un régimen de derecho privado, y, por otro lado, los destinados a dotaciones públicas, de naturaleza demanial, y bajo un régimen exorbitante del derecho privado.

Cuando se constituye la EUC, su objetivo fundamental es precisamente la conservación y mantenimiento de las dotaciones públicas¹⁶¹, bajo la tutela de la Administración, luego, en el ejercicio de esas funciones, los particulares constituidos en entidad de conservación, ya representarían los intereses de la Administración propietaria y tutelante, sin necesidad de que ésta tenga una participación directa en la toma de decisiones. Las EUC constituyen una manifestación de la llamada participación administrativa, que alude fundamentalmente a la gestión de funciones de esta naturaleza (servicios y obras) por los propios particulares interesados a quienes afectan, que asumen una posición de protagonismo, al tomar parte directamente en la realización de tareas administrativas¹⁶².

Si lo que hacen las EUC es ejercer funciones públicas actuando por delegación de la propia Administración, no será necesario que ésta intervenga directamente en la toma de decisiones, pues ha transmitido esta función, ni que actúe como un propietario más en sus órganos de gobierno, dejando a salvo, en todo caso, las funciones de tutela que tiene encomendadas.¹⁶³

Entendemos que ésta es la razón por la que la legislación no establece como preceptiva la intervención de la Administración en los órganos de gobierno de las EUC. No sería necesario que la Administración interviniera como propietaria de las dotaciones: viarios, zonas verdes, infraestructuras..., de los bienes demaniales de la urbanización, pues, por disposición de las normas urbanísticas, las competencias que originariamente tenía como titular dominical para decidir sobre su conservación y mantenimiento, han quedado delegadas, se han transmitido, a las EUC.

¹⁶¹ Artículo 50 REUCA: *“Las entidades de conservación ejercen las funciones de conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos..”*

¹⁶² J.A. LOPEZ PELLICER (1983: 137)

¹⁶³ J. CASTILLO ABELLA (2017: 97) considera, en cuanto a la atribución de competencias municipales, a las EUC que más que ante una delegación de competencias, nos encontramos ante una técnica de desconcentración atípica. En cualquier caso, ya como una delegación, ya como una desconcentración, a nuestros efectos, lo que interesa es que la EUC ha asumido competencias que inicialmente eran de la Administración actuante.

Ahora bien, debemos precisar que estamos haciendo estas consideraciones en relación con uno de los tipos de propiedades que adquiere la Administración en el proceso de urbanización: las propiedades destinadas a viarios, zonas verdes y equipamientos públicos, calificadas como demaniales, cuya conservación y mantenimiento han asumido los particulares, por haberlo dispuesto así el planeamiento.

De acuerdo con esta transmisión de facultades sobre bienes demaniales, los particulares, constituidos en EUC, tendrán capacidad de decidir sobre ellos, sin intervención directa de la Administración, a salvo su función de tutela.

Pero, cómo hemos visto, dentro del polígono, la Administración no sólo es propietaria de este tipo de bienes, sino que debemos ampliar las opciones, y a esos demaniales hay que unir los bienes patrimoniales que se le atribuyan en la reparcelación, por cesión obligatoria del diez por ciento del aprovechamiento medio, destinado a patrimonio público de suelo, y contemplar también que puede ser propietaria de parcelas de resultado en la reparcelación, si fuera propietaria inicial de fincas dentro de ese ámbito.

Lo que nos lleva a la siguiente clasificación de propiedades públicas en el ámbito de una EUC:

- 1) Atendiendo al origen del dominio:
 - a) Bienes propiedad de la Administración obtenidos en el proceso de urbanización. Existirán necesariamente y son: por un lado, elementos de la urbanización, viarios, zonas verdes, y terrenos dotacionales para la prestación de servicios públicos y, por otro lado, parcelas destinadas al patrimonio público del suelo, equivalentes al diez por ciento del aprovechamiento medio.
 - b) Bienes propiedad de la Administración obtenidos por sustitución de otros preexistentes a la urbanización. Existirán, de forma circunstancial, si la Administración ya fuera propietaria de suelo dentro del polígono a urbanizar.

- 2) Atendiendo a su calificación jurídica:
 - a) Bienes demaniales: los obtenidos con esa calificación por cesión obligatoria en el proceso de urbanización; y los que sustituyan a los bienes demaniales preexistentes, si los hubiera, de acuerdo con lo previsto en el artículo 47.3 RGU¹⁶⁴.
 - b) Bienes patrimoniales: los destinados al patrimonio público del suelo, equivalentes al diez por ciento del aprovechamiento medio, y las parcelas de resultado de titularidad pública por la aportación de parcelas patrimoniales preexistentes, si las hubiera.

Según lo anterior, hay cuatro categorías posibles de bienes públicos en un polígono que ha sido objeto de desarrollo urbanístico:

- 1) Bienes demaniales obtenidos por cesión gratuita, dispuesta por la normativa urbanística.
- 2) Bienes demaniales obtenidos en sustitución de otros preexistentes
- 3) Bienes patrimoniales obtenidos por cesión gratuita dispuesta por la normativa urbanística, equivalentes al diez por ciento del aprovechamiento medio y destinados al patrimonio público de suelo.
- 4) Bienes patrimoniales obtenidos en sustitución de otros preexistentes

La limitación de las facultades de participación en los órganos de gobierno de la EUC, que corresponden a la Administración como propietaria, sólo puede afectar a uno de esos cuatro tipo de bienes: a los bienes obtenidos como demaniales en el proceso de urbanización, pues es su conservación y mantenimiento lo que la Administración ha encomendado a los propietarios, pero no hay causa para que la Administración deje de ejercer las funciones que, como propietario, le correspondan

¹⁶⁴ Artículo 47.3 RGU: *“En todo caso deberá tenerse en cuenta que cuando las superficies de los bienes de dominio y uso público anteriormente existentes fueren igual o inferior a la que resulte como consecuencia de la ejecución del Plan, se entenderán sustituidas unas por otras. Si tales superficies fueran superiores a las resultantes de la ejecución del Plan, la Administración percibirá el exceso, en la proporción que corresponda, en terrenos edificables*

respecto al resto de bienes de su titularidad, incluida la función de participar en los órganos de gobierno de la EUC, como un propietario más.

Si la Administración es propietaria por títulos previos, su posición será, desde el inicio, equiparable a la del resto de propietarios, y, dentro del ámbito de la EUC deberá intervenir como un propietario más, ejerciendo las funciones de gestión de sus bienes.

Por lo que respecta a los bienes patrimoniales, la Administración es propietaria en términos de Derecho privado, luego le corresponden los mismos derechos y obligaciones que al resto de propietarios incluidos en el ámbito de la EUC, con independencia de si es propietaria por razones urbanísticas, o a resultas de un patrimonio preexistente.

Igual conclusión entendemos que procede respecto a los bienes demaniales que hubieran sustituido a otros de igual naturaleza que pertenecieran a la Administración antes del proceso de urbanización. Si la propiedad no deriva de tal proceso, no procede que se traslade a los particulares la facultad de representar a su propietario en los órganos de la EUC, pues esta facultad de representación deriva de la normativa urbanística, y se refiere a los bienes de titularidad pública que resultan de su aplicación, sin que esté legalmente previsto su extensión a otros bienes públicos que ya pertenecieran a la Administración antes de urbanizar.

La posibilidad de que la Administración posea bienes dentro del ámbito, adquiridos por título distinto a la cesión urbanística, es un supuesto expresamente recogido en el artículo 163.2 RGU, al regular la constitución de las Juntas de Compensación:

“La junta quedará integrada por los propietarios de terrenos que hayan aceptado el sistema, por las entidades públicas titulares de bienes incluidos en el polígono o unidad de actuación, ya tengan carácter demanial o patrimonial, y, en su caso, por las empresas urbanizadoras que se incorporen.”

Si llegamos a la conclusión que, como propietaria de parcelas patrimoniales obtenidas por cesión gratuita, o circunstancialmente, si tuviera propiedades previas dentro del ámbito, a la Administración se le debe reconocer también su condición de propietaria, a efectos de su participación en los órganos de gobierno de la EUC, su posición tendrá una doble cara:

- a) la de gestora de patrimonio, bajo un régimen jurídico equivalente al de la propiedad privada, que le genera *per se*, el derecho a intervenir en la EUC.
- b) la de entidad pública, en un plano distinto al del resto de propietarios, que tiene encomendada la tutela de la entidad.

A esta dualidad, ya se refiere F. Perales Madueño (2006: 104), en relación con la composición de las Juntas de Compensación, al afirmar:

“El Ayuntamiento o administración actuante, tiene en la Junta un representante, en todo caso, pero además tendrá el carácter de miembro si en el polígono o unidad de actuación hubiera terrenos de su propiedad”

No todas las Comunidades Autónomas se refieren en su legislación a la participación de la Administración en los órganos de gobierno de las EUC. Y las que lo hacen, lo plantean como una opción, utilizando la fórmula *“en su caso”*, y dejando la decisión a lo que dispongan los estatutos de las distintas entidades.

Así, podemos ver, el caso de Asturias, que en el artículo 367.3. c) del *Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias*, establece:

“Tanto los propietarios como las demás personas físicas o jurídicas que se incorporen a la entidad y, en su caso, la Administración actuante, deben ser representados por una persona física”.

También Castilla-La Mancha, que en el artículo 23.3 d) 1ª del *Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística* dispone, en relación con los datos que deben constar en los estatutos de las entidades urbanísticas colaboradoras:

“Las personas físicas podrán y, en todo caso, las personas jurídicas y, en su caso, la Administración urbanística actuante deberán, designar una o varias personas físicas que les representen, solidariamente, en la entidad y en sus órganos de gobierno, si fueren designadas para formar parte del mismo.”

Y, el artículo 192.3.c) 1ª del *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León*, también respecto al contenido de los estatutos, dispone:

“Tanto los propietarios como las demás personas físicas o jurídicas que se incorporen a la entidad, y en su caso el Ayuntamiento, deben ser representados por una persona física.”

Entendemos estas disposiciones normativas, y, en concreto, el hecho de que la intervención de la Administración se plantee como una opción a recoger en los estatutos, y no como una obligación, en el sentido de que en ellas sólo se plasma una de las caras de la Administración en las EUC que hemos apuntado anteriormente: su cara de entidad pública, propietaria de los elementos demaniales de la urbanización, que tiene encomendada la tutela de la entidad, en un plano distinto al del resto de propietarios.

Siguiendo a Tomás Ramón Fernández (2017:148), en relación con las Juntas de Compensación, el papel de la Administración en las entidades urbanísticas en general, es un papel moderador o arbitral, que ejerce a través de los poderes de tutela que tiene, en concreto a través de la facultad de corregir o revocar en alzada, pero, como Administración actuante, no tendría una intervención directa en los órganos de decisión de la entidad.

Desde la otra cara planteada, desde la consideración de la Administración como gestora de patrimonio, bajo un régimen jurídico equivalente al de la propiedad privada, tendría *per se*, el derecho a intervenir en la EUC.

Esta opción parece que queda descartada en el caso de Aragón, a la vista del artículo 55.3 del *Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras (REUCA)* que dispone:

“La Administración actuante, aunque no sea propietaria de suelo, tendrá derecho a nombrar un representante en los órganos de gobierno con voz pero sin voto”

Si tenemos en cuenta las previsiones urbanísticas que, en aplicación del principio de equidistribución de beneficios y cargas entre la comunidad y los propietarios de suelo en un determinado ámbito, obligan a la cesión de parcelas destinadas a viarios, zonas verdes, y demás equipamientos públicos, la Administración siempre será propietaria de suelo dentro de la urbanización.

De ahí las dudas de interpretación que genera este artículo, que sólo se comprende desde la idea de que la Administración actuante, sea distinta de la Administración que recibe en propiedad las parcelas de cesión obligatoria, como ocurrirá en el desarrollo de los Planes de Interés General de Aragón (PIGA), promovidos desde la Comunidad Autónoma, como Administración actuante, con previsión de que los terrenos de cesión obligatoria los reciban los Ayuntamientos.

Si la Administración fuera propietaria de suelo previamente a la urbanización, o, en relación con los bienes patrimoniales, su posición debe ser equivalente a la del resto de propietarios, y deberá intervenir como gestora de su patrimonio público, en igualdad de derechos y deberes con el resto de propietarios, no sólo con voz y sin voto.

El problema es, como ocurre en el caso de los PIGA en Aragón cuando se disocia la Administración actuante, de la Administración propietaria de los bienes a conservar.

En esta concurrencia de intereses públicos, lo más oportuno sería regular de forma expresa, la posición que tendrá cada Administración: la autonómica y la local, con respecto a la EUC, partiendo de la consideración de que los intereses de ambas deben estar representados.

La concurrencia de intereses de dos Administraciones es una cuestión novedosa en cuanto a la regulación de las EUC, en la que nos inclinamos por considerar que la función de tutela debe atribuirse siempre a la Administración propietaria de los bienes a conservar, y la participación de la otra Administración, la Administración promotora, en principio, la autonómica, se limitaría a ser oída en los órganos de gobierno de la EUC. Esto supondría atribuir a la Administración autonómica la función primordial del impulso de la urbanización, desde un punto de vista más económico que urbanístico, aspecto este último en el que sería la corporación local quien asumiera el protagonismo, y la tutela de la EUC.

Para el común de los casos de EUC, esto es, cuando no haya esa disociación de dos Administraciones en la gestión de las EUC, la previsión de que la Administración actuante esté representada debería completarse reconociendo la posibilidad de que pueda tener en los órganos de gobierno de la EUC una posición equivalente a la de los demás propietarios, dotada de voz y voto, en cuanto propietaria de otras parcelas no demaniales, o no adquiridas por cesión urbanística, dentro de la urbanización.

El hecho de que la Administración en el caso de intervenir en los órganos de gobierno de la EUC no tenga derecho a voto, aunque sí voz, confirmaría que su papel se limita al moderador o arbitral al que apunta T.R. Fernández.

Parece correcto considerar que la Administración debe abstenerse de participar en la EUC que constituye, al igual que las Juntas de Compensación, una figura típica de autoadministración, es decir, de gestión autónoma por los propios interesados de funciones inicialmente administrativas, pero no puede descartarse que uno de esos interesados, sea la propia Administración al ser propietaria de parcelas destinadas al aprovechamiento lucrativo, o titular inicial de fincas, demaniales o patrimoniales, en el ámbito del polígono a urbanizar.

La participación de la Administración en los órganos de gobierno de la EUC en esos supuestos, bajo su faceta de gestora de patrimonio no desvirtúa las características de la entidad, y, si acaso lo que hace es poner de manifiesto ese doble papel que asume de tutela y de gestión, teniendo en cuenta que no puede imponer su criterio en esos órganos, del mismo modo que no puede imponerlo cualquier propietario.

La Administración urbanística respecto de las Entidades Urbanísticas de Conservación, ejerce funciones de tutela y no de jerarquía, lo que condiciona su capacidad para influir o determinar sus decisiones, teniendo en cuenta, además que la EUC no tiene la condición de órgano administrativo.¹⁶⁵

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 209/2021, de 5 de mayo, limita, de forma considerable, la facultad de intervención de la Administración en los órganos de gobierno de las EUC, partiendo de que se trata *“de un sistema privado de conservación por los propios titulares de las urbanizaciones, por medio de una persona jurídica constituida ad hoc, aunque sin perjuicio, de la naturaleza pública de la competencia municipal de conservación que justifica la presencia de potestades de vigilancia y tutela en el ejercicio de tal competencia”*, de modo que al plantearse *“si la administración actuante puede intervenir la Entidad a los efectos de convocar una nueva asamblea que tenga por*

¹⁶⁵ STS 6873/2006, FD Primero, citando Sentencia dictada el 18 de marzo de 2003 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: *“La Administración urbanística respecto de las entidades Urbanísticas Colaboradoras, y claro está respecto de las Entidades Urbanísticas de Conservación, ejerce funciones de tutela y no de jerarquía..... En consecuencia la sentencia señala que no resulta de aplicación, en bloque, a las citadas entidades el procedimiento administrativo común, por cuanto las mismas no responden al prototipo de Administración pública, sin que su Asamblea tenga la consideración de órgano, guardando, por el contrario, mas paralelismo con las corporaciones”*

finalidad la elección de un nuevo Consejo Rector”, niega esta posibilidad considerando que:

“Cualquier intervención tendente a restringir la esfera jurídica de los particulares, de afectarla en sentido negativo, debe legitimarse necesariamente en una habilitación conferida por norma con rango de ley, que ciertamente puede remitir al reglamento la concreción del régimen de las técnicas que ella misma ha establecido y por ende la respuesta a la consulta planteada en tales términos necesariamente debería ser negativa. En este caso, sin embargo, ni en la Ley del Suelo, ni en el RGU, ni en la normativa reguladora del régimen local se contienen previsiones que permitan a la administración actuante, más allá del régimen disciplinario, intervenir en la actuación de las entidades de conservación.”

Cuando la Administración tenga propiedades dentro del ámbito de la EUC, distintas a los equipamientos y dotaciones públicas que debe mantener la entidad, a ese papel de Administración actuante de tutela, se unirá el de gestora de patrimonio público, con los mismos derechos y obligaciones que el resto de propietarios, sin que se le pueda privar de su derecho a voto.

En esta misma línea de entender que la Administración, además de la función de tutela de la entidad, para la cual no necesariamente tiene que intervenir en los órganos de gobierno de la EUC, tiene también la condición de propietaria, que le genera el derecho a participar en ellos como un propietario más, vemos el artículo 387.b) 3ª del Decreto 278/2007 de Asturias, que dispone:

“ La atribución del deber de conservación y mantenimiento determina para los propietarios afectados, incluidas, en su caso, las Administraciones Públicas que lo sean, la obligación de constituir una Entidad de conservación y de permanecer integrados en la misma en tanto esté vigente la atribución del deber.”

La inclusión de la Administración en el concepto de *“propietarios afectados”*, implica su asimilación al resto, lo cual sólo resulta admisible si disponía de Patrimonio previo en el ámbito de la EUC, o, en relación a los bienes patrimoniales obtenidos para su incorporación al patrimonio público de suelo, bajo un régimen equiparable al derecho privado, como el del resto de propietarios.

Estas mismas consideraciones resultan válidas en el caso de Cataluña, en cuya normativa encontramos esta distinción al disponer el artículo 187 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo, en relación con las entidades urbanísticas colaboradoras, en general que:

“También pueden formar parte de las entidades urbanísticas colaboradoras ... los entes públicos en tanto que titulares dominicales de fincas incluidas en el polígono.”

De este modo, en Cataluña sólo está prevista la participación de la Administración en las EUC en esta condición de propietario, y no se contempla que pudiera participar en la condición de Administración actuante.

Así se deduce, además del literal del artículo 187 del Decreto 305/2006, del artículo 197 del mismo Decreto, en el que se regulan los estatutos de las Juntas de Compensación, aplicable también a las Juntas de Conservación, conforme a su artículo 203.1, que prevé entre las menciones necesarias en ellos la cita al *“ayuntamiento y, si procede, la otra administración urbanística actuante, bajo la tutela o intervención de los cuales, respectivamente, actúa la junta de compensación”*, pero omitiendo cualquier referencia a que pudieran participar o designar un representante. De acuerdo con el literal de este artículo, sólo debe identificarse, citándola, a la Administración actuante.

En este punto, en Aragón, la previsión normativa es distinta, y precisamente se hace constar la participación de la Administración en la EUC como propietaria de suelo, adquirido por aplicación de la normativa urbanística¹⁶⁶.

El artículo 4 REUCA dispone:

¹⁶⁶ En Galicia, el artículo 322.5 del Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, prevé que *“Formará parte de la entidad urbanística un representante del ayuntamiento.”*, sin mayor pronunciamiento respecto a esa participación, ni sobre si tendrá limitado su derecho a voto, o si intervendría en las mismas condiciones que el resto de propietarios, cuestión que entendemos diferida a lo que dispongan los estatutos de las EUC gallegas.

“1. Las entidades urbanísticas colaboradoras integran a propietarios de fincas comprendidas en la unidad de ejecución....

3. Asimismo, formará parte de la entidad la Administración actuante en su condición de propietaria y en los demás supuestos previstos en el presente reglamento”

A modo de conclusión, respecto a la participación de la Administración en los órganos de gobierno de las EUC, podemos señalar que, en cuanto propietaria de equipamientos y dotaciones públicas, obtenidas por cesión gratuita en el proceso urbanizador, su posición en la entidad será de tutela, al haber transmitido a los particulares las funciones de conservación y mantenimiento de esos bienes. Pero, existe otra cara de la Administración: la de propietaria de otros bienes en ese mismo ámbito, ya sean bienes patrimoniales obtenidos en el proceso urbanizador para su incorporación al patrimonio público de suelo, o bienes adquiridos en sustitución de otros, demaniales o patrimoniales, que le pertenecían antes de la urbanización. Respecto a estos, su posición debe ser en plano de igualdad con el resto de propietarios, incluyendo su participación en los órganos de gobierno de la EUC.

VII.3 PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS COSTES DE LA EUC

Queda por tratar una última cuestión en relación con la participación de la Administración en las EUC, y es si le corresponde asumir, o no, su parte proporcional de contribución a los gastos de la entidad de conservación.

Se trata de una cuestión que no está expresamente resuelta en la normativa, a diferencia de lo que ocurre con los gastos de urbanización en los procesos de compensación, que se atribuyen exclusivamente a los particulares, estando exenta la Administración, que obtiene, libre de cargas, los terrenos de cesión obligatoria.

Así resulta del artículo 126.1 TRLS76, según el cual:

“En el sistema de compensación, los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria, realizan a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el Plan o Programa de Actuación

Urbanística o en el acuerdo aprobatorio del sistema y se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo titular.”

Consecuentemente, el artículo 17.1 RGU dispone:

“El acuerdo de aprobación del proyecto de compensación producirá la cesión de derecho a la Administración actuante, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria y gratuita según el plan, para su incorporación al patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en el mismo.”

La circunstancia de que la Administración se encuentra exenta de costear la urbanización se ha reproducido en la normativa urbanística de las Comunidades Autónomas, y, a modo de ejemplo, podemos citar que también en Aragón se reconoce que la aprobación del proyecto de reparcelación implica la transmisión a la Administración, libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria; en el caso de la Comunidad de Madrid, se establece para los propietarios la obligación de realizar las cesiones de suelo a la Administración, y costear la totalidad de las obras de urbanización; en Valencia se han previsto estas mismas obligaciones para los propietarios y el caso de Cataluña, resulta especialmente claro al disponer, en el artículo 46 del Texto refundido de su Ley de Urbanismo, que la Administración actuante no participa en las cargas de urbanización, con cita expresa a los terrenos con aprovechamiento urbanístico que recibe, sobre los cuales, y dada su naturaleza patrimonial, podrían surgir dudas de si deberían o no estar exentos.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Artículo 148.a) Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón: *“El acuerdo aprobatorio del proyecto de reparcelación producirá los siguientes efectos: a) Transmisión a la Administración que proceda, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria para su incorporación al patrimonio público del suelo o su afectación a los usos previstos en el planeamiento.”*

Artículo 18.2 Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid: *“Durante el proceso de ejecución del ámbito de actuación los propietarios de suelo urbano no consolidado tendrán, además de los generales, los siguientes deberes específicos: ...b) Efectuar a título gratuito, en la forma y cuantía dispuesta en la presente Ley y en el contexto del sistema de ejecución establecido, las cesiones de suelo reservado para las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos. c) Ceder a título gratuito al Municipio, en solares, en la forma y cuantía dispuesta en la presente Ley, las superficies precisas para la materialización del 10 por 100 del producto del coeficiente de edificabilidad del ámbito de actuación, o unidades de ejecución en que se divida, por su superficie. d) Costear y, en su caso, ejecutar en las condiciones y los plazos fijados a tal fin y en el contexto del sistema de ejecución establecido al efecto, la totalidad de las obras de urbanización,...*

Artículo 23 Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana, que atribuye a los propietarios de suelo urbanizable, las siguientes obligaciones: *“a) Ceder gratuitamente y libres de cargas a la Administración los terrenos para dotaciones públicas, de la Red Primaria y Secundaria, necesarios para el*

En este mismo sentido, encontramos pronunciamientos jurisprudenciales, como la STS 11907/1991, de 24 de diciembre, que, respecto a la pretensión de una empresa urbanizadora para que el Ayuntamiento asumiera los costes de urbanización correspondientes al diez por ciento del aprovechamiento medio que recibió, señala, en remisión a la Sentencia dictada en 4 de julio de 1989 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma Valenciana, que:

“..la pretensión de la urbanizadora "...choca frontalmente con lo dispuesto en el art. 84.3." de la Ley del Suelo ...", ya que tratándose de la ejecución del plan por el sistema de compensación "...los propietarios llevan directamente a cabo y a sus expensas la urbanización, a tenor de lo establecido en el art. 126.1.º de la Ley del Suelo , desarrollado por los arts. 175 a 178 del Reglamento de Gestión..”¹⁶⁸

De este modo, la normativa estatal, autonómica y la jurisprudencia coinciden en reconocer que la recepción por la Administración actuante de los terrenos de cesión obligatoria se hace libre de cargas, exenta de contribución a los costes de la

desarrollo de la actuación integrada y los precisos para compensar su excedente de aprovechamiento....b) Ceder gratuitamente las parcelas edificables correspondientes a la cesión del 10% o porcentaje que legalmente corresponda de aprovechamiento tipo libre de cargas de urbanización. c) Costear las cargas de urbanización reguladas en el Programa para el cumplimiento de los objetivos imprescindibles que le son propios;....”

Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña. Artículo 44.1: “Los propietarios de suelo urbano no consolidado y los propietarios de suelo urbanizable delimitado tienen los siguientes deberes comunes:....d) Costear y, en su caso, ejecutar y ceder al ayuntamiento o a la administración que corresponda, con el suelo correspondiente, todas las obras de urbanización previstas en la actuación..” Artículo 46.1 : “La administración actuante no participa en las cargas de urbanización de los terrenos con aprovechamiento urbanístico que recibe en cumplimiento del deber de cesión de suelo con aprovechamiento que prevén los artículos 43 y 45.1, los cuales se deben ceder urbanizados.”

¹⁶⁸ En cualquier caso, no ha sido ésta una cuestión pacífica en la Jurisprudencia, y también encontramos la STS 406/1988, de 28 de enero, que, a partir del artículo 186.2 RGU conforme al cual, en el sistema de cooperación, la Administración, titular del 10 por 100 del aprovechamiento medio, participará en los costes de urbanización en esa proporción, considera extensible esta obligación, también al Sistema de Compensación por *“No existir razón alguna, atendiendo a los principios que informan tanto el sistema de cooperación como el de compensación, para que la contribución a los gastos de urbanización por parte del Ayuntamiento sea exigible en el primero de estos sistemas y no en el segundo, ya que, al fin y al cabo, la diferencia entre uno y otro está en quien asume la gestión de la urbanización, encomendada en el de cooperación al Ayuntamiento y en el de compensación, a la Junta de Compensación”*

urbanización, los cuales recaen exclusivamente sobre los propietarios del suelo urbanizado.

Queda por aclarar, en lo que afecta a este trabajo, si igualmente esa exención se aplicaría a los costes de conservación y mantenimiento de la urbanización, una vez terminada, cuando deben ser asumidos por una EUC, teniendo en cuenta que la Administración es propietaria de terrenos en su ámbito, obtenidos por cesión gratuita.¹⁶⁹

Si analizamos el objeto de las EUC, en los términos que resultan de los artículos 67 y 68 RGU, se concreta en la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, que, inicialmente debía ser una obligación a cargo de la Administración actuante, pero se traslada a los propietarios de terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación, cuando así se imponga por el Plan de Ordenación, por las bases de un programa de actuación urbanística, o resulte expresamente de disposiciones legales. Se trata de transferir, sin reservas, a la esfera particular una función administrativa gestora que corresponde a la Administración y cuya titularidad conserva (M.A. Nuñez Ruiz 1974:353)

En principio, la traslación de esa obligación es completa, no existe ninguna previsión legal o reglamentaria en el sentido de que la Administración deba compartir con los demás propietarios de parcelas los costes del mantenimiento y conservación de la urbanización, cuando esté constituida una EUC.

Si, como señala A. Blazquez Lidoy (2001: 38), la entidad sustituye al Ayuntamiento a los efectos de la prestación de una serie de servicios que en principio son públicos, parece lo lógico pensar que va implícito en ello la asunción de todos los gastos por parte de los propietarios, o, desde otro punto de vista, como apunta F. Perales Madueño (2006: 122), lo que ocurre en realidad es que los propietarios, al transmitir a la Administración actuante la titularidad de las obras y servicios, no quedan liberados del deber de conservación, si así estuviera previsto por el Plan.

¹⁶⁹ Si la Administración ya fuera titular de fincas, previamente a la urbanización, su situación sería equiparable a la del resto de propietarios, por ser titular de suelos no obtenidos por cesión obligatoria en el proceso de urbanización. En tal caso, la asimilación con los propietarios sería a todos los efectos, incluida la obligación de contribuir al sostenimiento de la EUC.

A través de la constitución de una EUC, la Administración no llega a asumir las obligaciones de conservación y mantenimiento de la urbanización y de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, como le correspondería desde el momento en que se las entregaron los propietarios encargados de la urbanización, y las recepcionó.

Por su parte, los propietarios mantienen plenamente este deber, previo a su entrega a la Administración, que dimana de su condición de titular de terrenos comprendidos en un determinado lugar, ejerciendo una relación no dominical sobre bienes demaniales, puesto que ya han materializado su entrega¹⁷⁰.

Es importante advertir que las consideraciones anteriores, a partir del literal del artículo 67 RGU, están hechas en referencia a los elementos dotacionales públicos de la urbanización. Sólo respecto a ellos, los particulares asumirán la obligación de conservación y mantenimiento, esto es, sólo respecto al suelo obtenido para ser destinado a viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y demás servicios públicos. Esto implica que la Administración quedará exenta de las cuotas de conservación y mantenimiento que le hubieran correspondido como propietaria de esos bienes.

Desde este planteamiento, la Administración actuante, titular del dominio público, quedaría eximida del ejercicio de sus funciones de conservación y mantenimiento de la urbanización, trasladadas, plenamente y sin reservas a los propietarios, que asumirían íntegramente el coste, sin que computen, a esos efectos, las propiedades públicas de parcelas demaniales, incluidas dentro del ámbito por cesión obligatoria y gratuita, lo que fundamentalmente supone que, mientras se mantenga la EUC, la Administración no contribuiría a los gastos como propietaria de las parcelas destinadas a equipamientos y dotaciones públicas.

Lo contrario llevaría a que los propietarios no asumirían plenamente los costes de conservación y mantenimiento de los elementos demaniales de la urbanización, sino sólo parcialmente, ya que su carga sería compartida con la Administración, que también debería satisfacer su cuota correspondiente por viarios, zonas verdes, y parcelas dotacionales.

¹⁷⁰ BLAZQUEZ LIDOY (2001:95)

De hecho, ni en la legislación ni en la jurisprudencia se ha planteado que la obligación de conservación que recae sobre los particulares constituidos en EUC sobre esos bienes, fuera parcial, o compartida con la Administración.

Procede, en este punto, volver a considerar los cuatro distintos tipos de propiedades públicas que, según hemos visto en el anterior apartado VI.2, al tratar la participación de la Administración en los órganos de gobierno de las EUC, pueden concurrir en una urbanización a conservar a través de una EUC:

- 1) Bienes demaniales obtenidos por cesión gratuita dispuesta por la normativa urbanística.
- 2) Bienes demaniales en sustitución de otros preexistentes
- 3) Bienes patrimoniales obtenidos por cesión gratuita dispuesta por la normativa urbanística, equivalentes al diez por ciento del aprovechamiento medio y destinados al patrimonio público de suelo.
- 4) Bienes patrimoniales en sustitución de otros preexistentes

Y la conclusión, en coherencia con lo tratado anteriormente, es que la Administración sólo estará exenta de contribuir a los gastos de conservación y mantenimiento derivados de la titularidad de los bienes demaniales obtenidos por cesión gratuita dispuesta por la normativa urbanística.

Esto es, entendemos que en el cálculo de la cuota que corresponde a la Administración, por ser titular de parcelas dentro del ámbito, deben excepcionarse las parcelas dotacionales de dominio público, obtenidas en el proceso urbanizador, pero no las lucrativas, obtenidas por cesión obligatoria y gratuita del aprovechamiento medio, a través de las cuales la Administración puede obtener un rendimiento económico, y tampoco las que ya le pertenecieran antes del proceso urbanizador, aportadas al mismo como las de los demás propietarios¹⁷¹.

¹⁷¹ En este sentido, la Ordenanza Reguladora de las EUC de Vigo (BOPPontevedra de 6 septiembre 2017), cuyo artículo 5 dispone: *“La presente ordenanza sólo regulará la constitución de aquellas entidades urbanísticas de conservación que conforme a lo previsto en el artículo 68 del RXU o norma que en un futuro la sustituya tengan el carácter de obligatorias y cuya pertenencia a la misma sea preceptiva para todos los propietarios incluidos en su ámbito territorial, excepto los propietarios de parcelas destinadas a dotaciones públicas derivadas de las cesiones obligatorias y gratuitas, debiendo contribuir, no obstante a la conservación a partir del momento en que pasen a tener carácter lucrativo privado, bien por concesión, bien por transmisión, o bien por cualquier otro título legalmente previsto.”*

Esto es, las parcelas destinadas a servicios públicos por la urbanización, estarían exentas de contribuir a los gastos de su conservación y mantenimiento, mientras que aquellas que, siendo de la Administración, sean susceptibles de un aprovechamiento rentable o lucrativo, deberían participar de dichos gastos.

Esta posición resulta coherente con la doble naturaleza jurídica de los bienes obtenidos por la Administración en el proceso de urbanización: los bienes demaniales, destinados a la prestación de servicios públicos, y los bienes patrimoniales, destinados al patrimonio público de suelo, que representan un porcentaje del aprovechamiento, a través de los cuales, la Administración puede obtener ingresos. Si, respecto a los primeros, su destino al uso general e inalienabilidad, justifica que las parcelas dotacionales no computen a efectos de determinar los costes de conservación; respecto a los segundos, su régimen jurídico se equipara al de los bienes privados, puesto que la Administración puede disponer de ellos como un particular.

El cálculo de las cuotas en las EUC se hace a partir de la superficie de las parcelas particulares, si equiparemos a esa situación jurídica las parcelas patrimoniales públicas, igualmente deberán ser consideradas en el cálculo, pues lo contrario llevaría a una situación de privilegio para la Administración, no justificable en relación con este tipo de bienes¹⁷²

Este razonamiento de que la Administración contribuye a los gastos de la entidad en la parte proporcional que le corresponde por los terrenos susceptibles de aprovechamiento lucrativo, lo encontramos en Aragón. Podemos ver el ejemplo de la Plataforma Logística de Zaragoza, Proyecto de Interés Supramunicipal, donde el artículo 43 de los Estatutos de la EUC dispone¹⁷³:

“1. Los propietarios de las parcelas comprendidas en el ámbito de la Plataforma Logística de Zaragoza que, conforme a los instrumentos de planeamiento, carezcan de aprovechamiento urbanístico (0 m²/m²) participarán en los gastos de la Entidad como si tuvieran una edificabilidad

¹⁷² Este razonamiento resulta especialmente claro, cuando llegue el caso de que la Administración transmita una de sus parcelas patrimoniales a un particular. Si estuviera constituida una EUC, este particular deberá asumir su cuota de participación en los costes, sin que haya causa para entender que el titular anterior no tuviera la misma obligación.

¹⁷³ Estatutos de la EUC de la Plataforma Logística de Zaragoza, aprobados por Decreto 92/2008, de 27 de mayo, del Gobierno de Aragón (BOA nº 72 de 3/6/2008)

del 50% de la superficie (0,5 m²/m²) teniendo, asimismo, derecho a voto en la Asamblea General en la misma proporción señalada.

2. El apartado anterior no se aplicará a las parcelas de dominio público o aquellas, que, sin serlo, correspondan a infraestructuras o equipamientos de la citada Plataforma Logística”

La excepción para contribuir a los costes de urbanización solo alcanza, en esta EUC, a las parcelas demaniales que carezcan de aprovechamiento urbanístico, de modo que las que pertenecen a la Administración por cesión obligatoria del aprovechamiento medio, con la naturaleza de bienes patrimoniales y dotadas de aprovechamiento lucrativo, no están eximidas de contribuir, salvo que se encuentren materialmente afectas a infraestructuras o equipamientos de la propia Plataforma.

Sobre esta cuestión, podemos ver la Sentencia 2011/2016, de 10 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en un procedimiento en el que la EUC de la Plataforma Logística de Zaragoza, impugnó una Orden del Departamento de Economía del Gobierno de Aragón, que ejerce la tutela sobre la Plataforma, por la que se rechazaba que los terrenos demaniales atribuidos a la Administración autonómica como Sistema General Ferroviario tuvieran que contribuir a los costes de mantenimiento de la EUC.

En el FD Segundo de esta Sentencia se reconoce, en relación con la participación en gastos comunes de elementos de propiedad pública que:

“... tal participación no aparece como automática a partir de la normativa legal, reglamentaria y estatutaria aplicable; es decir, no queda claro, a partir de la normativa estatutaria aplicable, que las fincas calificadas como Sistema General Ferroviario, de dominio público, que no tienen asignados edificabilidad ni aprovechamiento lucrativo, tengan obligación de contribuir en gastos comunes..”

De modo que, ante esta situación, se reconoce en la Sentencia que:

“...son los propios Estatutos de la Entidad los que prevén expresamente la solución a los supuestos de existencia de suelos o parcelas que carezcan de aprovechamiento urbanístico.... expresamente establece(n) en su artículo 43 lo que ha de hacerse en estos casos.”

Sobre estos fundamentos, y, según resulta del literal del apartado 2 del artículo 43 de los Estatutos de la EUC, se rechaza que los bienes de dominio público, destinados a Sistema General Ferroviario, deban contribuir a los gastos de conservación.

Esta posición es coherente con la tesis que estamos defendiendo, en el sentido de que los bienes demaniales, obtenidos por cesión gratuita, no deben computar a efectos del reparto de gastos de las EUC. Pero, tal y como señala el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, no se trata de una exención “automática” por aplicación de la normativa legal y reglamentaria, sino que debe, o, al menos, conviene, que esté expresamente recogido así en los Estatutos de la entidad.

Hemos planteado la contribución de la Administración a los costes de las EUC, poniéndola en relación a que resulta propietaria de suelo, y considerado que, con carácter general, deberá contribuir por las parcelas lucrativas y por las adquiridas en sustitución de otras que recibe, sin perjuicio de lo que puedan disponer los estatutos de cada EUC.

Para terminar este apartado, citaremos un ejemplo, no generalizado, en el que se prevé la contribución de la Administración a los costes de la EUC, como contraprestación a los ingresos tributarios que obtiene de los propietarios, al margen de la obtención de terrenos, ya dotacionales, ya lucrativos.

No existe en la normativa estatal o autonómica ninguna previsión en este sentido, y, en cambio, encontramos esta vía en el caso de la EUC del Área de Actividades Económicas de Tudela-La Serna, al disponer el artículo 37.c de sus Estatutos (*BON nº 154 de 8 agosto 2019*) que el Ayuntamiento realizará:

“(Una) Aportación anual equivalente al 40% de la cuantía que el Ayuntamiento recaude, en el ámbito de la Entidad Urbanística de Conservación del Área de Actividades Económicas de Tudela-La Serna, por los conceptos de contribución urbana e IAE sin que, en ningún caso, dicha aportación anual pueda exceder del 60% del gasto realizado por la Entidad Urbanística en el último ejercicio aprobado por la Asamblea General, al tiempo del ingreso de la aportación municipal”

Encontramos muy acertada una solución de este tipo, ya que evita una carga excesiva para los propietarios que, además de asumir los costes de la EUC, se ven obligados a pagar los impuestos que gravan su propiedad y la actividad económica

que, en su caso, desarrollen en sus parcelas. Si el Ayuntamiento está recaudando por esos conceptos, y, a la vez, está eximido de la obligación de conservar la urbanización, lógico parece que aporte, al menos una parte de lo recaudado para aliviar la carga de los propietarios, que obligatoriamente han tenido que constituirse en EUC.

VII.4. TOMA DE DECISIONES DENTRO DE LAS EUC

Directamente relacionado con lo anterior, se encuentra el análisis del proceso de toma de decisiones dentro de la EUC, punto en el que debemos volver sobre la posición dual de la Administración actuante en el ámbito de las EUC: ejerciendo su función de tutela, y en una posición equivalente a la del resto de propietarios, si tuviera propiedades dentro del ámbito, además de las dotaciones públicas.

El punto de partida para analizar el procedimiento de toma de decisiones dentro de las EUC debe ser el artículo 29 del RGU, conforme al cual¹⁷⁴:

“Los acuerdos de las Entidades urbanísticas colaboradoras se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación, salvo que en los Estatutos o en otras normas se establezca un quórum especial para determinados supuestos.”

Se trata de un sistema plutocrático, pues no existe un voto por cada propietario adscrito a la Junta, sino que el valor del mismo se asocia a la cuota de terreno que tenga cada titular.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Esta previsión se ha reproducido en la normativa autonómica, como ejemplos: Artículo 23.4 Decreto 29/2011, de 19 de abril, de Castilla-La Mancha: “Los acuerdos de los órganos de gobierno de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras deben adoptarse por mayoría simple del total de las cuotas de participación, proporcionales a los derechos de cada miembro, salvo que en los Estatutos o en otras normas aplicables se establezca un quórum superior para determinados supuestos.”; Artículo 327.1 Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, de Galicia: “Los acuerdos de las entidades urbanísticas colaboradoras se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación, salvo que en los estatutos o en otras normas se establezca un quórum especial para determinados supuestos.” ; Artículo 60 Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, de Navarra: “Los acuerdos de las Entidades urbanísticas colaboradoras se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación, salvo que en los Estatutos o en otras normas se establezca un quórum especial para determinados supuestos”

¹⁷⁵ J.J. RASTROLLO SUÁREZ (2013:177)

Según hemos visto anteriormente, en las EUC puede existir más de un órgano colegiado competente para la toma de decisiones, siendo lo habitual que exista una Asamblea general en la que participan todos los propietarios, y un órgano rector, más reducido, al que se encomiendan tareas de gestión, de forma paralela a las Juntas Generales y Consejos de Administración de las personas jurídico mercantiles.

Con carácter general, siguiendo el artículo 29 RGU, la normativa urbanística prevé que las decisiones de los órganos de las EUC, se tomen por mayoría simple de las cuotas de participación.

En Aragón, esa regla general rige para las Asambleas, y, en los restantes órganos colegiados, las decisiones se adoptarán por mayoría simple de los votos asistentes. En concreto, el artículo 10 del REUCA, dispone:

“1. Los acuerdos de las asambleas generales de las entidades urbanísticas colaboradoras se adoptarán por mayoría simple de las cuotas de participación presentes o representadas, salvo que en los estatutos se establezca una mayoría cualificada para determinados supuestos.

2. Los acuerdos de los restantes órganos colegiados de las entidades urbanísticas colaboradoras se adoptarán por mayoría simple de votos de los asistentes, salvo que en los estatutos se establezca otra cosa.”

Lo que resulta claro es que las decisiones fundamentales de la entidad, las que corresponde tomar a su Asamblea, que puede ser su único órgano colegiado de gobierno, se toman, según dispone la normativa estatal y autonómica, por mayoría simple de las cuotas de participación. De este modo, sus miembros están obligados a acatar las decisiones colectivas adoptadas con arreglo al procedimiento establecido en los Estatutos para la formación de la voluntad de la Entidad, en virtud de la técnica de la convención o negocio jurídico plurilateral constitutivo.¹⁷⁶

En las Asambleas de las EUC, la toma de decisiones requerirá la conformidad de los propietarios que representen más del cincuenta por ciento de las cuotas de participación, lo que nos lleva a la cuestión de cómo se determinan estas cuotas.

¹⁷⁶F. LLISSET BORRELL (1975:713)

De acuerdo con el artículo 69.1 RGU:

“La participación de los propietarios en la obligación de conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, cuando no esté a cargo de la Administración actuante, se determinará en función de la participación que tuviesen fijada en la Junta de Compensación, en el proyecto de reparcelación o, en su caso, en la que se hubiere fijado en la Entidad de conservación.”

Según esto, se mantendrían en las EUC las mismas cuotas de participación que hubieran tenido los propietarios al asumir los costes de la urbanización, salvo que en los Estatutos de la entidad se hubiera dispuesto otra cosa.

La regla general es que los costes de urbanización se distribuirán entre los propietarios, en proporción a la superficie de sus respectivos terrenos, conforme a lo dispuesto en el artículo 58 RGU.¹⁷⁷

Este principio general, lo encontramos también en el artículo 99.1. a) TRLS 76, que, en relación con los proyectos de reparcelación establece que, en todo caso:

“El derecho de los propietarios será proporcional a la superficie de las parcelas respectivas en el momento de la aprobación de delimitación del polígono”

Y, en el mismo sentido, al regular la reparcelación, el artículo 86.1 RGU, dispone:

“El derecho de los propietarios afectados será proporcional a la superficie de sus respectivas fincas que quede comprendida en la unidad reparcelable”

Siguiendo a F. Perales Madueño (2006:65) entendemos el polígono, o unidad reparcelable, como una unidad territorial en la que se ejecutan obras y se reparten beneficios y cargas. Los propietarios de esa unidad, obtienen los beneficios que resultan de la actividad urbanizadora, y asumen las cargas de su urbanización, incluidos, en su caso, los costes de conservación y mantenimiento¹⁷⁸

¹⁷⁷ Artículo 58 RGU: *“Los propietarios de terrenos afectados por una actuación urbanística estarán obligados a sufragar los costes de la urbanización que se señalan en los artículos siguientes, en proporción a la superficie de sus respectivos terrenos o, en su caso, a la que figura en los documentos a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento”*

¹⁷⁸ Otra definición de polígono es la que aportan García de Enterría y Parejo Alfonso (1981: 35): *“El polígono es la unidad operativa para la ejecución del planeamiento y, por ello, la figura clave de la*

Volviendo a la cuestión de cómo participa la Administración en los costes de la EUC, siguiendo el criterio de remisión a la superficie de las fincas aportadas a la reparcelación, la Administración que no tuviera fincas previamente en el ámbito del polígono, quedaría fuera del cálculo de las cuotas de participación, tanto en el caso de las Juntas de Compensación, como en el de las entidades de conservación, pues la remisión es a la unidad territorial, en la que puede haber bienes públicos, pero no es una condición necesaria.

De hecho, el artículo 163.2 RGU contempla esta posibilidad al disponer que las Juntas de Compensación estarán integradas, además de por los propietarios de terrenos que hayan aceptado el sistema, por las Entidades públicas titulares de bienes incluidos en el polígono o unidad de actuación, ya tengan carácter demanial o patrimonial.

No obstante, siguiendo nuestras consideraciones anteriores, la superficie de las parcelas adjudicadas en la reparcelación, de forma gratuita, a la Administración, de naturaleza patrimonial y susceptibles de aprovechamiento rentable, también deben contribuir a los costes de conservación y mantenimiento de la urbanización.

Por ello, sin perjuicio de que se mantenga la proporcionalidad respecto a la superficie de las parcelas aportadas, las cuotas de conservación quedarán alteradas, respecto a las de urbanización, por tener que incluirse en el cálculo a las nuevas parcelas adjudicadas a la Administración, conforme a su cuota de participación en el aprovechamiento medio del polígono.

Las parcelas lucrativas patrimoniales, obtenidas por la Administración en el procedimiento urbanístico, deben computarse, a todos los efectos, en la organización y funcionamiento de la EUC, tanto para determinar la participación de la Administración en sus órganos de gobierno, como para determinar la cuota correspondiente en los gastos de la entidad.

De la adjudicación de esas parcelas deriva una titularidad pública equiparable a la propiedad del resto de titulares de la urbanización, y esa equiparación debe ser a todos los efectos, evitando crear situaciones desiguales entre particulares y Administración en este punto, pues ambos participan con la misma condición.

actividad de ejecución en su integridad, por cuanto a ella se reconduce y de ella depende la aplicación de las restantes técnicas propias de dicha actividad.”

Esto se puede ver con mayor claridad si pensamos que en el cálculo de los costes de la entidad, se computa la superficie íntegra del polígono. El coste imputable a las parcelas dotacionales demaniales se distribuye entre los propietarios, algo que es consustancial a la naturaleza de las EUC. Pero si los propietarios asumieran también el coste imputable a las parcelas patrimoniales lucrativas de la Administración, se estaría generando una situación discriminatoria para esos particulares, puesto que estarían asumiendo gastos por parcelas que son de aprovechamiento rentable para la Administración, y cuyo régimen jurídico patrimonial es equiparable al régimen jurídico privado.

Si tenemos en cuenta esta consideración, no hay causa para discriminar entre las parcelas lucrativas de la urbanización, ya sean de titularidad pública, o de titularidad privada, y todas ellas deben computar en el cálculo de los costes de la urbanización, y, en general, en toda la actividad de la EUC.

La distribución de los costes de la EUC atendiendo a la superficie de las parcelas incluidas en su ámbito, conforme a lo dispuesto en los artículos 99.1 TRLS76 y 86.1 RGU es confirmada por la Jurisprudencia.

La STS 1280/1990, de 14 de febrero, respecto a la legalidad de los estatutos que fijaban la participación de los propietarios en la conservación y mantenimiento de la urbanización, a razón de una cantidad de metros cuadrados de parcela y una cuota homogénea por cada una de las viviendas, por posible contradicción con el artículo 69 RGU, rechaza esta posibilidad, señalando, respecto al módulo de metros cuadrados que:

“... está de acuerdo con lo que establecen los artículos 99.1 y 99.4 de la Ley del Suelo y 86 del Reglamento de Gestión; es de toda lógica que a mayor superficie de parcela mayor cuota de participación..”

Si nos fijamos en la normativa autonómica, podemos ver el caso de Aragón, que sigue los mismos criterios del Texto Refundido de la Ley el Suelo, y del Reglamento de Gestión Urbanística, previendo la participación de los propietarios en función de la superficie de sus parcelas.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Artículo 142 TRLUA: “El proyecto de reparcelación se ajustará a los siguientes criterios, salvo que los propietarios y, en la gestión indirecta por urbanizador, el urbanizador, por unanimidad, adopten otros diferentes: a) El derecho de los propietarios será proporcional a la superficie de las parcelas respectivas en el momento de aprobarse la delimitación de la unidad de ejecución...”

El cálculo de las cuotas de participación en la EUC, se hará pues partiendo de la superficie íntegra del polígono, estableciendo su distribución, de forma equitativa entre los propietarios, en función de la superficie de sus parcelas, repartiendo entre ellos la cuota que correspondería a la superficie destinada a viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y demás servicios públicos necesarios, y considerando como un propietario más a la Administración, en lo que respecta al cómputo de las parcelas lucrativas de naturaleza patrimonial, obtenidas a título gratuito en la reparcelación.

VII.5 DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LAS EUC

Dentro del ámbito de la organización y funcionamiento de las EUC, queda como cuestión final, tratar sobre la forma en que se producirá la extinción de estas personas jurídicas.

De la misma manera que hemos advertido el paralelismo entre la organización de las EUC y las sociedades mercantiles, con la concurrencia en ambos de un órgano de participación de todos los miembros (Junta General/Asamblea General), un órgano de gestión (Consejo de Administración/Junta de Gobierno) y una Dirección-Gerencia, también en la fase de extinción se mantiene ese paralelismo, y, en ambas, se distinguen dos momentos¹⁸⁰:

- Disolución
- Liquidación

Siguiendo la misma sistemática que al tratar la organización y funcionamiento, tomaremos como punto de partida la regulación que se hace de estos dos momentos en la normativa aragonesa del REUCA, cuyo análisis haremos de forma separada:

Artículo 54 REUCA: "La participación de los propietarios en la obligación de conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, cuando no esté a cargo de la Administración actuante, se determinará en función de la participación que tuviesen fijada en la junta de compensación, en el proyecto de reparcelación o, en su caso, en la que se hubiere fijado en la entidad de conservación"

¹⁸⁰ Ver Capítulo I del Título X del TRLSCP, respecto a la disolución (artículo 360 a 370), y el Capítulo II del mismo Título, respecto a la liquidación (artículos 371 a 390)

No existe una regulación específica para la disolución de las entidades de conservación, sino que se rige por la previsión general, para todas las entidades urbanísticas colaboradoras, contenida en el 14 REUCA, según el cual:

“1. La disolución de las entidades urbanísticas colaboradoras se producirá, además de en los supuestos previstos para cada una de ellas, en todo caso, por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas y requerirá acuerdo o resolución aprobatoria de la Administración urbanística actuante.

2. El órgano competente de la entidad urbanística colaboradora acordará su disolución. Dicho acuerdo se elevará a escritura pública y se remitirá a la Administración actuante, para su aprobación y posterior comunicación al Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

3. No procederá la aprobación de la disolución de la entidad mientras no conste el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas que estén pendientes. Será posible la disolución anticipada al cumplimiento de sus obligaciones, si se produce un cambio de sistema de actuación, o como consecuencia de una sentencia judicial que afecte al planeamiento o a la gestión urbanística del ámbito.”

De esta regulación, lo primero que llama la atención es que, aun cuando resulta de aplicación para todas las entidades colaboradoras, en realidad, está más pensada para las entidades que asumen la ejecución de las obras de urbanización, que para las que se ocupan su conservación y mantenimiento.

Así lo entendemos, a la vista de su apartado 1, cuando prevé la disolución, por el cumplimiento de sus fines, supuesto que se puede determinar a partir de la recepción de las obras de urbanización, pero que queda mucho más ambiguo, respecto a la función de conservación, o en su apartado 3, al referirse a la disolución si hubiera un cambio de sistema de actuación, supuesto que sólo cabe respecto a la ejecución de la urbanización.

De cualquier modo, lo que queda claro, es que la disolución de las entidades urbanísticas colaboradoras, en general, y las EUC, en particular, no se produce de forma automática, sino que debe ser acordada, por la Asamblea general, u órgano competente, según sus Estatutos, y, de la misma manera que ocurre con su constitución, la disolución debe ser aprobada por la Administración actuante.

En cuanto al momento en que procede acordar la disolución de las EUC, y, cómo hemos visto al tratar el aspecto de su temporalidad, es una de las cuestiones que quedan más ambiguas en la regulación de esta figura.

La remisión genérica a que las EUC se disolverán “*por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas*”, única referencia en el artículo 14 REUCA aplicable a la disolución de las EUC, lleva, en la práctica, a una clara indeterminación de ese momento, pues la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, por su propia naturaleza, se prolonga de manera indefinida en el tiempo.

Esta misma referencia, resulta mucho más concreta para las entidades urbanísticas colaboradoras cuyo objeto es la realización de la obra urbanizadora, pues su conclusión, y consiguiente cumplimiento de sus fines, lo marca la recepción de la obra por la Administración, pero, como decimos, resulta muy indefinida para las EUC.

Los Estatutos de las EUC pueden concretar ese momento de la extinción, conforme con la característica de la temporalidad que resulta de su regulación en la normativa autonómica, pero lo habitual es que ese momento no venga predeterminado, ante lo cual, el supuesto más habitual será que los propietarios tomen la iniciativa para la disolución.

Ante esta iniciativa, la posición de la Administración, que, no nos olvidemos, es la que debe aprobar la disolución puede ser, bien receptiva, y admitir la extinción, o bien, de oposición, supuesto que, en principio, será más frecuente en la práctica, si tenemos en cuenta que, a partir de la disolución de la EUC, se va a hacer cargo de unos costes de los que, hasta entonces, estaba eximida.

La Jurisprudencia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre conflictos surgidos entre Administraciones y particulares, por no haber consentido aquéllas las solicitudes de disolución que se les habían planteado, y los pronunciamientos son claros en contra de la pervivencia de las EUC, por ser sus funciones una competencia, de inicio, municipal.

En este sentido se ha pronunciado el TS, en Sentencia 1008/2006, de 18 de enero (FD Noveno):

“Si, como hemos visto, la obligación de conservación de las obras y servicios urbanísticos es una exigencia insoslayable de los Ayuntamientos, de la que tan sólo se pueden eximir en casos excepcionales y, desde luego, de duración concreta, ineludible será examinar las condiciones, términos y circunstancias determinantes de la imposición, en su día, de dicha obligación a los particulares, así como verificar si las mismas persisten o no en el momento en que los actores solicitaron la extinción de dicha obligación. ... La valoración de las circunstancias concurrentes en el presente caso conducen derechamente a la estimación de la demanda

.... constituida una entidad de conservación para el cumplimiento de unos determinados fines, realizados éstos no sólo no tiene ningún sentido la pervivencia de la institución sino que su continuidad impediría el mantenimiento de las obras y servicios por quien está legalmente obligado a ello, es decir, por el Ayuntamiento.”

A esta Sentencia del TS se remite el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en Sentencia de 11 de mayo de 2009 (FD Primero):

“...la autorización de disolución de la entidad urbanística sólo puede ser consecuencia de la asunción por parte de la entidad local de los deberes de conservación y mantenimiento de la urbanización, deberes que se constituyen en lo verdaderamente trascendente de la petición formulada y que descartan el ámbito de las peticiones graciabiles, pues son exigibles en derecho.

En este particular son claros y contundentes los preceptos y jurisprudencia que recoge la sentencia apelada, a la que se suma la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 18 de enero de 2006 que mantiene que las Entidades Urbanísticas de Conservación o Colaboración constituidas para el cumplimiento de unos determinados fines, realizados éstos, no sólo no tiene ningún sentido su pervivencia sino que su continuidad impediría el mantenimiento de las obras y servicios por quien está legalmente obligado a ello, es decir, por el Ayuntamiento, según se deduce de los artículos 26 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y 67 del Reglamento de

Gestión Urbanística , obligación de la que tan sólo se pueden eximir en casos excepcionales y, desde luego, de duración concreta para los particulares.

Así las cosas, difícilmente puede mantenerse que la apelante al presentar el escrito de reclamación ante el Ayuntamiento estaba ejercitando el derecho de petición .. lo que no es el caso, pues la autorización de disolución de la entidad urbanística se sustenta en normas que imponen a las entidades locales deberes inexcusables respecto de los vecinos, y en la jurisprudencia que lo corrobora.

Por tanto, siendo la regla general en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado el silencio positivo, ... debemos concluir, como la sentencia apelada, confirmando que la solicitud en su día formulada por la ahora apelante ante el Ayuntamiento de Mungia ha sido otorgada por silencio administrativo.”

También entiende que, ante la solicitud de disolución de una EUC, el sentido del silencio debe ser positivo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia, de 22 de septiembre de 2014 (FD Quinto):

“.. el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones.

Vista la solicitud podemos confirmar la decisión del Juzgador de instancia habida cuenta que la Entidad en su pretensión actúa como particular y con la misma no obtiene facultades relativas al servicio público ya que precisamente la misma conlleva que sea el Ayuntamiento el que cumpla con las obligaciones derivadas del artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Así pues, a falta de norma expresa en contra, .. la falta de resolución expresa en plazo equivale al silencio positivo.”

Una vez que la Administración actuante, haya aprobado el acuerdo de disolución de la EUC, ya sea de forma expresa, ya por silencio positivo, la formalización de la disolución, de la misma forma que se ha requerido para su constitución, debe

hacerse en escritura pública e inscribirse en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, en aquellas Comunidades Autónomas en las que se haya previsto que esta inscripción sea constitutiva.

Concluida esta fase, continúa la de liquidación de la EUC, disponiendo el artículo 15 REUCA:

“1. Aprobada la disolución se abrirá la fase de liquidación de la entidad de acuerdo con las reglas establecidas en sus estatutos o las que adopte al respecto su asamblea. A partir de dicho momento, la entidad hará constar la situación en la que se encuentra en todas sus relaciones y comunicaciones.

2. El encargado de la liquidación deberá comunicar la terminación de las operaciones de liquidación y la extinción de la entidad, mediante declaración responsable, a la Administración actuante, que la remitirá al Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras”

A falta de otro desarrollo normativo, y, a salvo lo que puedan disponer los estatutos de cada entidad, en la fase de liquidación de las EUC, entendemos aplicables las reglas generales establecidas para la liquidación de personas jurídico privadas, esto es, se requerirá el nombramiento de unos liquidadores, a los que se encomendará la elaboración de un inventario y un balance, a fecha de disolución de la EUC, así como la conclusión de las operaciones pendientes y realizar las nuevas que sean necesarias para la liquidación de la entidad. Estos liquidadores se ocuparán de percibir los créditos y pagar las deudas.¹⁸¹

A diferencia de lo que ocurre en la fase de disolución, en la que la participación de la Administración es decisiva, y tiene que autorizarla, la liquidación es competencia exclusiva de los liquidadores de la EUC, quedando eximida la Administración de cualquier responsabilidad sobre ella.

Así lo entiende el Tribunal Supremo, en Sentencia 1182/2018, de 27 de marzo, que, ante una reclamación de responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento, presentada por un acreedor al haberse frustrado los derechos de crédito que ostentaba contra la Entidad Urbanística, como consecuencia de la situación de insolvencia en la que la misma se hallaba a causa de haber dejado prescribir los derechos de crédito de

¹⁸¹ Este esquema reproduce el de liquidación de las sociedades mercantiles, de acuerdo con la LSCP.

que disponía la Entidad Urbanística de Conservación en liquidación, sostiene en su FD Tercero:

“... lo cierto es que la pretensión del recurrente -basada en la posición de garante de la Administración- carece de cobertura legal, sin que pueda pretender responsabilizar a la Administración demandada por su supuesta pasividad, pues es la Entidad Urbanística la que viene obligada a proceder a la liquidación una vez adoptado el acuerdo de disolución, siendo evidente que es la inactividad de ésta, y más concretamente la de su administrador, la que le ha podido producir los perjuicios cuya indemnización solicita ahora indebidamente frente a la Administración.

.. la función de tutela de la Administración no puede extenderse a la actuación de la Entidad cuando ésta gestiona intereses propios que no suponen un ejercicio directo de funciones públicas.”

De acuerdo con esto, la fase de liquidación de la EUC, está sometida a normas de derecho privado, quedando al margen de la función de tutela por parte de la Administración, a la que simplemente se le deberá dar cuenta, para su constancia, a través de una declaración responsable, y su constancia en el Registro de Entidades.

CAPÍTULO VIII. CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN

Una vez analizada la regulación, la naturaleza, y la estructura de funcionamiento de las entidades de conservación, nos detendremos en los aspectos que pueden ser más relevantes de su actividad, o, al menos de los que más dudas pueden suscitar en la práctica, por su trascendencia económica, y por la convergencia en esos aspectos de los ámbitos públicos y privados que determinarán, como veremos, la normativa de aplicación. En este capítulo nos detendremos en los trámites para contratar que deben seguir las EUC, y en el siguiente, en su ámbito fiscal.

En este apartado analizaremos el régimen jurídico aplicable a los contratos que celebren las EUC, y, en concreto, la medida en la que les resulte de aplicación la normativa reguladora de la contratación administrativa. Se trata de un tema ampliamente tratado en la doctrina de los Tribunales de Contratos Administrativos, siendo recurrentes las consultas sobre este asunto, que se han resuelto remitiendo a la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea.

La cuestión fundamental es si tienen la condición de contratos administrativos los que celebren las entidades urbanísticas colaboradoras, esto es, tanto Juntas de Compensación (JC), como Entidades Urbanísticas de Conservación (EUC). A estos efectos, la naturaleza jurídica de ambos tipos de entidades es común, por lo que seguiremos esta sistemática, y nos referiremos al carácter administrativo, o privado, de los contratos que celebren las entidades urbanísticas colaboradoras, sin perjuicio de precisar las características específicas que concurran en las EUC.

El punto de partida es la doble naturaleza de las entidades urbanísticas colaboradoras sobre la que venimos insistiendo en este trabajo: por un lado, están formadas por particulares: los propietarios de las parcelas a urbanizar en el caso de las JC, o los propietarios de los solares o fincas edificadas en el caso de las EUC, por lo que su actividad jurídica debería someterse a las normas del derecho privado; pero, por otro lado, cumplen una función administrativa, son entidades colaboradoras que desarrollan actividades que, en principio, corresponderían a la Administración, ya sean las tareas de urbanizar, ya las tareas de conservar y

mantener bienes de dominio público, y, desde esta perspectiva debe plantearse la aplicación a sus contratos de la normativa administrativa.

Al tratar el ámbito de la contratación vuelve a ponerse de manifiesto la dualidad entre el ámbito jurídico privado y el público que caracteriza el desarrollo del urbanismo en nuestro país, como disciplina que pretende armonizar los intereses públicos y generales con los privativos de la propiedad del inmueble, condición que tiene una de sus expresiones más evidentes en la figura de las entidades urbanísticas colaboradoras, que representan una “*situación intermedia*” (M.A.Nuñez Ruiz 1974:26), entre los intereses privados y los intereses públicos¹⁸²

Si esto es así, y el urbanismo es, ante todo, una función pública, con independencia de que su desarrollo concreto lo ejecute directamente la Administración, o lo haga a través de entes colaboradores, debemos plantearnos la aplicación a esas actividades concretas de desarrollo de la normativa de contratos¹⁸³.

La primera aproximación será analizar si las EUC en particular, y las entidades urbanísticas colaboradoras, en general, tienen la condición de poder adjudicador, conforme a la *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 (LCSP)*, cuyo artículo 3.3 dispone:

“Se considerarán poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley, las siguientes entidades:

- a) Las Administraciones Públicas.*
- b) Las fundaciones públicas.*
- c) Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.*

¹⁸² J.A. LÓPEZ PELLICER (1983:17) pone de manifiesto como la doctrina ha destacado el carácter del ordenamiento urbanístico como disciplina que pretende armonizar los intereses públicos y generales del Urbanismo con los privativos de la propiedad del inmueble que, en este sentido ya no puede ser contemplada desde el punto de vista exclusivamente privatista, sino bajo el enfoque social del derecho de propiedad sobre el suelo.

¹⁸³ T.R. Fernandez (2017: 28) “Desde LS 56 el urbanismo quedó afirmado como una función pública indeclinable”

d) Todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

e) Las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas en las letras anteriores.”

La condición de poder adjudicador de las EUC, estará determinada por su posible consideración como Administración Pública (artículo 3.3 a) LCSP), teniendo en cuenta que de ellas se afirma su naturaleza administrativa, o bien de su posible inclusión en el apartado d) de ese mismo artículo, esto es, si hubieran sido creadas para satisfacer una necesidad de interés general y que un poder adjudicador, en este caso, las Administraciones Públicas de las que dependen, las financien, controlen su gestión o nombren a la mayoría de los miembros de sus órganos directivos.

Respecto a la posible consideración de las EUC como Administraciones Públicas a los efectos de contratación, nos remitimos al Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado (JCCAE) 44/09, de 26 de febrero de 2010, que, partiendo de la configuración que hace la Ley de Urbanismo de Cataluña de las Juntas de Compensación como entidades dotadas de personalidad jurídica propia, naturaleza administrativa y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, utiliza argumentos válidos también para las EUC al señalar que:

“De esta caracterización plantea alguna duda la expresión “naturaleza administrativa”, pues podría interpretarse en el sentido de que es propósito de la norma mencionada integrarlas en el concepto de Administración Pública. Sin embargo, este carácter debe considerarse contradicho por el hecho de que el artículo 117 de la misma las considera entidades

colaboradoras de la Administración, lo cual supone, sin lugar a dudas, su exclusión del concepto de Administración Pública.”¹⁸⁴

Ya hemos visto, al tratar la naturaleza jurídica de las EUC que, si bien no cabe negar su carácter administrativo, pues así se proclama desde el artículo 26 RGU, en modo alguno puede afirmarse de estas entidades que estén encuadradas en la Administración pública, sino que son un exponente de la técnica denominada “*autoadministración*”, administración autónoma, o de participación de los particulares organizados en tareas administrativas, equiparables a las corporaciones sectoriales de base privada.

Podemos descartar su condición de Administración Pública, a los efectos de la LCSP, por lo que quedará analizar si pudieran considerarse poder adjudicador conforme al apartado d) del artículo 3.3 LCSP.

Lo que nos lleva, como primera cuestión, a analizar si su finalidad específica de creación ha sido satisfacer necesidades de interés general, que no tengan carácter industrial o mercantil. Sobre esto, siguiendo las consideraciones jurídicas del Informe 44/09 JCCAE, antes citado, en relación con las entidades urbanísticas colaboradoras:

“Es obvio que el cumplimiento de este requisito no plantea problema puesto que los fines para los que se constituyen tienen una clara naturaleza administrativa y pública, puesto que el objeto de su actuación lo constituyen exclusivamente actividades de ordenación territorial o urbanística. No son por tanto de naturaleza industrial o mercantil, sin perjuicio de que en torno a su actuación pueda producirse una actividad de esta naturaleza..”

Si se cumple la primera de las condiciones del apartado d) del artículo 3.3 LCSP, habrá que ver si se cumple alguno de los tres condicionantes siguientes, relativos a que el poder adjudicador del que pudieran depender:

- Financie mayoritariamente su actividad
- Controle su gestión

¹⁸⁴ Estas consideraciones son reproducidas en el Informe de la misma Junta 27/19

- Nombre a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

El análisis de este punto en el Informe 44/09 JCCAЕ, que, como hemos visto, da respuesta a una consulta sobre las Juntas de Compensación en Cataluña, es categórico al afirmar que:

“Aquí es donde las Juntas de Compensación se separan claramente del conjunto de requisitos exigidos por el artículo 3.1 h) de la Ley de Contratos del Sector Público¹⁸⁵. En efecto, la financiación de las Juntas corre a cargo exclusivamente de los propietarios adheridos a las mismas y su control o gobierno es asumido por los órganos de representación de los propietarios, en los cuales a lo sumo habrá un representante del Ayuntamiento.

No se cumple, en consecuencia el requisito de que la financiación recaiga sobre entidades del sector público ni el de que el control de los órganos de administración dirección o vigilancia corresponda a una de estas entidades.

Dicho esto, es claro que las Juntas de Compensación, tal como aparecen reguladas en la legislación urbanística catalana no tienen la consideración de entidades del sector público lo que evidentemente lleva consigo que no les sea de aplicación en la contratación de sus obras, suministros o servicios la legislación de Contratos del Sector Público.”

La misma JCCAЕ se ha pronunciado sobre la aplicación de esta conclusión a las EUC, en el Informe 27/19 sobre *“Ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Aplicación a las Entidades Urbanísticas de Conservación”*, señalando que, respecto a éstas, es posible la concurrencia de alguno de los condicionantes que justificarían una dependencia del poder adjudicador, sin que proceda una afirmación general, respecto a si las EUC

¹⁸⁵ El artículo 3.1 h) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, disponía:

“A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público los siguientes entes, organismos y entidades:

h) Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.”

son o no poder adjudicador, sino que, según el apartado 6 de sus Consideraciones Jurídicas, debe analizarse “caso por caso”,

“...de modo que estaremos ante un poder adjudicador cuando una entidad que sea poder adjudicador:

- financie(n) mayoritariamente su actividad o*
- controle (n) su gestión o*
- nombre (n) a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia”*

El análisis de estas tres condiciones habrá de realizarse caso por caso, no siendo nuestra misión resolver casos concretos, de manera que en la presente consulta bastará con dejar claro que la concurrencia de esta circunstancia es posible”

(...)

“Por tanto, nuestra conclusión en este punto es que las entidades urbanísticas de conservación podrán encarnar poderes adjudicadores si cumplen y mientras cumplan las condiciones legales que hemos analizado.”

Poniendo en relación ambos Informes, se establece una distinción, no suficientemente motivada, a efectos de aplicación de la legislación de contratos, entre dos tipos de entidades urbanísticas colaboradoras: las Juntas de Compensación y las Entidades Urbanísticas de Conservación.

El régimen jurídico de ambas es, conforme a su normativa reguladora el mismo, incluso las normas de las JC se aplican supletoriamente a las EUC, pero para la JCCAE, en su Informe 44/09, las JC “no tienen la consideración de entidades del sector público lo que evidentemente lleva consigo que no les sea de aplicación en la contratación de sus obras, suministros o servicios la legislación de Contratos del Sector Público.”, mientras que las EUC, según su Informe 27/19, sí que podrían

considerarse poderes adjudicadores a efectos de la aplicación de la LCSP, “*si cumplen y mientras cumplan las condiciones legales*”¹⁸⁶

La contradicción que supone este distinto tratamiento se evidencia ante los argumentos utilizados en ambos Informes. El primero de ellos justifica su conclusión porque “*la financiación de las Juntas corre a cargo exclusivamente de los propietarios adheridos a las mismas y su control o gobierno es asumido por los órganos de representación de los propietarios*”.

Esta situación coincide con la de las EUC, en las cuales son los propietarios los que financian los gastos de conservación y mantenimiento de la urbanización, a través de la constitución de una Entidad, integrada por ellos, que asume su control o gobierno. El mismo argumento utilizado para excluir a las JC del ámbito de la legislación de contratos, serviría también para excluir a las EUC.

En cuanto a que pueda existir un control de la EUC por parte de un poder adjudicador, como se plantea en el Informe 27/19, es una circunstancia que también podría plantearse en el caso de las JC, de hecho, ambas entidades tienen naturaleza administrativa, y dependen de la Administración urbanística actuante, luego si respecto a una, un poder adjudicador puede ejercer un control que determine su sometimiento a la legislación de contratos, lo mismo puede ocurrir respecto a la otra, sin que se advierta en esto un hecho diferencial entre ellas.¹⁸⁷

Por ello, por coincidencia en su régimen jurídico, incluida su forma de financiación y su dependencia de la Administración, las consideraciones respecto a la aplicación de la normativa de contratos administrativos, deberían resultar válidas, tanto para

¹⁸⁶ Respecto a la supletoriedad de las normas de las JC en las EUC, podemos ver, entre otros, el artículo 5.2 Decreto 210/2018 Aragón: “*Las disposiciones relativas a las juntas de compensación serán de aplicación como régimen subsidiario al resto de entidades urbanísticas colaboradoras.*”

¹⁸⁷ En el Informe 1/2020 de 24 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre “*Sujeción de las entidades urbanísticas colaboradoras y, más concretamente, de las entidades colaboradoras en la ejecución de Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, a la LCSP, y su condición de poder adjudicador.*”, se pone de manifiesto la posibilidad de que haya una JC controlada por la Administración, pero en un supuesto concreto, y poco frecuente en la práctica: “*.. cuando la Administración sea el propietario de más de la mitad de la superficie de una unidad de actuación o le vaya a corresponder más de la mitad del aprovechamiento urbanístico resultante, la junta de compensación constituida para ejecutar la urbanización será una entidad dotada de personalidad jurídica, entre cuyas finalidades estará la consecución de fines de interés general, como es la ejecución de la obra pública de urbanización, en un procedimiento de ejecución realizado en el marco de la función pública urbanística, y en cuyo «órgano de administración, de dirección o de supervisión», más de la mitad de los miembros serán nombrados por los poderes públicos*”

las EUC como para las JC, englobadas ambas en la categoría más amplia de entidades urbanísticas colaboradoras.

Los citados Informes de la JCCAЕ 44/09 y 27/19, en cuanto establecen un trato distinto que no está suficientemente justificado, no resuelven de forma concluyente la cuestión de si procede aplicar las normas sobre contratación urbanística a las entidades urbanísticas colaboradoras.

Con carácter general, no puede considerarse a las EUC, ni a las entidades urbanísticas colaboradoras, poder adjudicador conforme a lo previsto en el artículo 3.3 LCSP.

Está claro que no tienen la condición de Administración pública, sin perjuicio de su naturaleza administrativa, y, por otro lado, el control que pudiera ejercer sobre ellos una Administración pública, podrá darse, sí, pero sólo de manera excepcional, cuando se diera el caso de que la Administración fuera propietaria mayoritaria dentro del ámbito a urbanizar y conservar, algo bastante infrecuente. El caso más común es que son los propietarios, constituidos en JC o en EUC los que asumen directamente los cometidos de estas entidades, sobre las que la Administración ejerce una función de tutela a efectos urbanísticos, pero no un control financiero o de gestión como el previsto en el artículo 3.3 d) LCSP¹⁸⁸

El análisis para determinar la aplicación a las entidades urbanísticas colaboradoras de la normativa de contratos del sector público, se puede hacer desde un enfoque distinto al que plantea la JCCAЕ en sus citados informes: si en ellos se puede hablar de un enfoque “*subjetivo*”, centrado en la naturaleza jurídica del ente que va a realizar la contratación, se puede plantear un enfoque “*objetivo*”, centrado en aquello que se va a hacer y valorando, en qué medida los actos de las entidades urbanísticas colaboradoras están sometidos a Derecho Administrativo, por dedicarse a un objeto de interés general.

Este es el punto de partida que se sigue en el Informe 21/2011, de 12 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón (JCCAAr), sobre la “*Naturaleza jurídica de la relación entre las juntas de compensación y la*

¹⁸⁸ Discrepa de esta conclusión A. Menéndez Rexach (2009: 579-580), que considera que una JC: “*tiene la condición de poder adjudicador, de acuerdo con la normativa comunitaria y la LCSP [artículo 3.3.b)], ya que satisface necesidades de interés general que no tienen carácter industrial ni mercantil y su gestión está controlada por un poder adjudicador, que es la Administración actuante.*”

administración municipal, en atención a Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.”.

En este informe, en el que se cita expresamente el Informe 44/09 JCCAE, con argumentos referidos a las Juntas de Compensación, pero válidos también para las EUC, se pone de manifiesto que son un *“fenómeno de autoadministración”*, en el que los interesados realizan unas funciones públicas,

“Y esto significa que no toda la actuación de la junta de compensación esté sometida al Derecho administrativo: en la medida en que aquélla gestiona intereses propios de sus miembros, sin ejercicio directo de funciones públicas, estará sujeta al derecho privado. Es decir, tiene una doble naturaleza”¹⁸⁹

Según esto, cuando no ejerzan funciones públicas, tanto las JC como las EUC, actuarán sometidas al derecho privado, y, en tal caso, no tendrán la consideración de poder adjudicador, ni estarán sometidas a las reglas de la contratación pública.

Desde este planteamiento, habrá contratos de las entidades urbanísticas colaboradoras, los que no supongan ejercicio de funciones públicas, que estarán sometidos a las normas de derecho privado y quedarán al margen de la normativa de la LCSP.

La cuestión queda así en delimitar cuando están contratando en ejercicio de funciones públicas, y, si entonces pueden tener la consideración de poderes adjudicadores.

Habrà que determinar si la actividad que ejerce la entidad urbanística colaboradora al urbanizar, o al conservar y mantener los elementos públicos de la urbanización, reúne los requisitos para ser considerada obra pública, y, si así fuera, esa obra

¹⁸⁹ Para confirmar esta doble naturaleza se remite a la STS 13311/1989, de 11 de marzo (FJ Tercero), que advierte dos categorías distintas en el Proyecto de Compensación: *“a) la primera abarca todos aquellos aspectos que por afectar al interés público están plenamente sometidos al sistema de la acción pública del art. 235.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, y b) la segunda comprende otros puntos que son del simple interés de los propietarios incorporados a la Junta..”*, y a la STS 20236/1994, de 24 de mayo, (FD Segundo): *“Si, pues, la finalidad de la Junta de Compensación es la ejecución de la urbanización, nada puede sorprender que se le atribuya ...-en lo que ahora importa- naturaleza administrativa. Ciertamente, ello no quiere decir que toda su actuación esté sometida al Derecho administrativo, como tampoco lo está toda la actividad de las Administraciones públicas, y que, en consecuencia, es factible que parte de aquella actuación pueda resultar ajena a nuestro específico ordenamiento,..”*

pública ejercería una “*vis atractiva*”, que llevaría a la aplicación de la normativa propia de la contratación administrativa.

Respecto al concepto de obra pública a efectos de aplicación de la normativa de contratos, resulta necesaria la mención de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) (Sala Sexta) de 12 de julio de 2001, en el asunto C-399/98, (conocida como Sentencia de la Scala de Milán), en la que se trata la interpretación de la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obra.

En ella se decide sobre dos cuestiones prejudiciales suscitadas en el marco de dos recursos interpuestos, por arquitectos y organismos profesionales que representan a los arquitectos, contra el Ayuntamiento de Milán, en concreto contra sus acuerdos números 82/96, de 12 de septiembre de 1996, y 6/98, de 16 y 17 de febrero de 1998, que incluían la realización de obras de reconversión urbanística y de acondicionamiento de edificios municipales, en el “*proyecto Scala 2001*”, a ejecutar directamente por el propietario urbanizador, en cumplimiento de sus obligaciones contractuales relativas al plan de urbanización.

Los recurrentes plantean que esas obras reunían las características de una obra pública, de forma que el Ayuntamiento de Milán debería haber recurrido al procedimiento de licitación comunitario, y, por el contrario, mediante los acuerdos impugnados, adjudicó el contrato directamente, lesionando los intereses colectivos de las organizaciones de arquitectos demandantes.

Al plantearse el recurso, el *Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia* decidió suspender el procedimiento y plantear al TJCE la cuestión prejudicial sobre si son contrarias a la Directiva 93/37/CEE, a la luz de los principios de rigurosa concurrencia que el ordenamiento jurídico comunitario impone a los Estados miembros para todos los contratos públicos de obras de importe igual superior a 5.000.000 € las disposiciones nacionales y regionales que permiten al constructor la realización directa de obras de urbanización, con imputación total o parcial a cuenta de la contribución¹⁹⁰

¹⁹⁰ En el proceso se planteó una segunda cuestión prejudicial sobre si pueden considerarse compatibles con el ordenamiento jurídico comunitario los acuerdos entre la Administración y los particulares en materias caracterizadas por la elección por parte de la Administración de un interlocutor privado con el que suscriben convenios respecto a determinadas prestaciones, en caso de que estas últimas superen el

El asunto de este Sentencia tiene una relación directa con la posición de las entidades urbanísticas colaboradoras en España en los procesos de urbanización y de conservación y mantenimiento de las urbanizaciones, puesto que su función es el resultado de un convenio o de una decisión en el planeamiento urbanístico, por la cual esas entidades, constituidas por particulares, y, como tales sometidos al derecho privado, asumen prestaciones que entrarían dentro del ámbito de las reglas de contratación pública.

En esta Sentencia se aborda la relación, por un lado, del derecho urbanístico, que encomienda a los particulares la realización de obras públicas, o de interés general, y, por otro lado, del derecho administrativo que regula la ejecución de esas obras por los poderes adjudicadores, de ahí su trascendencia.

Para poder contestar a la cuestión prejudicial el TJCE analiza si en el caso concreto concurren los requisitos señalados en el artículo 1, letra a) de la Directiva 93/37/CEE, según la cual:

“A efectos de la presente Directiva se entenderá por contratos públicos de obras: a) los contratos de carácter oneroso, celebrados por escrito entre un contratista, por una parte, y un poder adjudicador definido en la letra b), por otra, que tengan por objeto bien la ejecución, bien conjuntamente la ejecución y el proyecto de obras relativas a una de las actividades contempladas en el Anexo II o de una obra definida en la letra c), bien la realización, por cualquier medio, de una obra que responda a las necesidades especificadas por el poder adjudicador”

Respecto a la concurrencia del requisito relativo a la ejecución de obras o a la realización de una obra en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva, el TJCE formula las siguientes consideraciones:

- Consta que el Ayuntamiento demandado está comprendido en la definición de la entidad adjudicadora que da dicha disposición (ap. 57).

umbral previsto por las Directivas en esta materia. Esta segunda cuestión se declaró inadmisibile puesto que *“los acuerdos celebrados para la adjudicación de contratos públicos apartándose de los procedimientos previstos por las Directivas en la materia lesionan indiscutiblemente los derechos de los empresarios o de los profesionales liberales que aspiran a que se les adjudique el contrato.”* (ap. 104)

- El TJCE subraya que las obras de urbanización están incluidas en las actividades contempladas en el anexo II de la Directiva, y que constituyen obras destinadas a cumplir por sí mismas una función económica o técnica.

Sobre el requisito relativo a la existencia de un contrato, el Tribunal parte de una importante afirmación:

“la circunstancia de que la disposición de Derecho nacional que prevé la realización directa de las obras de urbanización forme parte de un conjunto de reglas en materia de urbanismo que tiene características propias y que persigue una finalidad específica, distinta de la de la Directiva, no basta para excluir la realización directa del ámbito de aplicación de la Directiva, cuando se cumplen los requisitos exigidos para incluirla en dicho ámbito.” (ap. 66)¹⁹¹

A este respecto, considera que las obras de urbanización

“pueden ser perfectamente calificadas de obras públicas debido, por una parte, a sus características funcionales aptas para satisfacer las exigencias de urbanización que van más allá de la simple vivienda individual y, por otra parte, a que la Administración competente tiene el control de tales obras mientras disponga de un título jurídico que le asegure su disponibilidad con el fin de garantizar su disfrute por todos los usuarios de la zona.”...

“Estos requisitos son importantes, porque confirman la afectación pública que, desde un principio, se confiere a las obras que deben realizarse.” (ap. 67-68)

Partiendo de lo anterior, el TJCE estima que se cumple en este caso el requisito contractual exigido por el artículo 1, letra a), de la Directiva, sin que para ello sea un impedimento que la administración municipal no tenga la posibilidad de elegir a su cocontratante, porque, según establece la ley, esta persona debe ser necesariamente el propietario de los terrenos que se van a urbanizar, pues,

¹⁹¹ Este punto de la Sentencia ha sido criticado desde el punto de vista del urbanismo, y así T.R. Fernández (2002:15), considera que con esta afirmación: *“El Tribunal de Justicia se instala así en una suerte de fundamentalismo sumamente inquietante, porque se niega a radice a tomar en consideración cualesquiera otros intereses públicos dignos de protección que no sean los vinculados a la concurrencia empresarial, ese nuevo ídolo que, contradiciendo su propia esencia, no admite la competencia de ningún otro, ni permite siquiera plantearla como hipótesis.”*

“dicha circunstancia no basta para excluir el carácter contractual de la relación que se establece entre la administración municipal y el urbanizador, puesto que el convenio de urbanización celebrado entre ambos determina las obras de urbanización que el encargado de ejecutarlas debe realizar en cada caso, así como los requisitos correspondientes, incluida la aprobación de los proyectos de dichas obras por el Ayuntamiento. Además, en virtud de los compromisos adquiridos por el urbanizador en dicho convenio, el Ayuntamiento dispondrá de un título jurídico que le garantizará la disponibilidad de las obras de que se trate, a los efectos de su afectación pública¹⁹²” (ap. 71)

Por lo que se refiere al requisito del carácter sinalagmático de la relación, el TJCE declara que *“debe considerarse cumplido el requisito relativo al carácter oneroso del contrato”* (ap. 86), puesto que, en el caso del Derecho italiano, *“el titular de una licencia urbanística o de un plan de urbanización aprobado que realiza las obras de urbanización no efectúa ninguna prestación a título gratuito, puesto que queda liberado de una deuda del mismo valor”* (ap. 81)

Finalmente, respecto a la condición de contratista del urbanizador, la parte demandada alegó que no existiría tal condición, puesto que el urbanizador no se identifica por ser empresario o por tratarse de una empresa de construcción, sino que simplemente se toma como base el título de propiedad de los terrenos que son objeto de la urbanización.¹⁹³

Ante esto, el Tribunal argumenta que:

“la letra a), de la Directiva no exige que la persona que celebra un contrato con una entidad adjudicadora sea capaz de realizar directamente la prestación pactada con sus propios recursos para que pueda ser calificado de contratista. Basta con que esté en condiciones de ejecutar la prestación de que se trate, aportando las garantías necesarias para ello.” (ap. 90), ..

¹⁹² Discrepa también T.R. Fernández (2002: 16,17) de esta consideración: *“Al razonar así, la Sentencia ignora o pretende, más bien, ignorar las diferencias conceptuales que separan el contrato administrativo a la francesa de los convenios de Derecho público, que no son propiamente contratos, porque no hay en ellos mecanismo alguno de intercambio o cruce de prestaciones soportado por una auténtica causa contractual... Afirmada sobre esta base, conceptualmente errónea, la existencia de contrato, el resto del razonamiento de la Sentencia se resiente hasta convertirse en un puro bizantinismo”*

¹⁹³ Este sería el caso de los propietarios reunidos en JC o en EUC, en una relación *“propter rem”*.

.. no se puede excluir la concurrencia del requisito mencionado por el hecho de que el urbanizador no pueda realizar con sus propios recursos las obras de que se trata, ni porque el operador que estará encargado de llevar a cabo dichas obras haya sido escogido por el urbanizador titular de la licencia urbanística y no por la administración municipal.” (ap. 94)

De acuerdo con lo anterior, el TJCE concluye que :

“la realización directa de una obra de urbanización en las condiciones previstas por la legislación italiana en materia de urbanismo constituye un «contrato público de obras» en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva.” (ap. 97)

“Procede, por tanto, responder a la primera cuestión que la Directiva se opone a una legislación nacional en materia de urbanismo que permite, apartándose de los procedimientos previstos por la Directiva, la realización directa por el titular de una licencia urbanística o de un plan de urbanización aprobado de una obra de urbanización, con imputación de la totalidad o parte de la obra a cuenta de la contribución adeudada por la concesión de la licencia, cuando el valor de dicha obra sea igual o superior al umbral fijado por la Directiva”(ap. 103)

Si bien la Sentencia no tiene efectos directos en el ordenamiento jurídico español, lo cierto es que, hasta que se dictó, en el caso de que las obras de urbanización o de conservación y mantenimiento de las urbanizaciones las ejecutaran los propietarios, constituidos en entidad urbanística colaboradora, no se planteaba la aplicación de la normativa de contratación pública, ni respecto a las relaciones entre Administración urbanística y propiedad, ni para regir las relaciones entre la propiedad y los posibles terceros que fueran a ejecutar materialmente las obras, mientras que si las ejecutase la Administración, no había, ni hay, duda de la aplicabilidad de la normativa de contratación pública.

A partir de este pronunciamiento judicial, se pone el foco en el concepto de “obra pública”, y, siguiendo su doctrina dejaría de tener sentido la distinción en la forma de contratar en función de a quien se le haya encomendado.

Lo que se plantea es que, aun cuando sean por cuenta de los propietarios, si el objeto de lo contratado supone el ejercicio de unas funciones públicas, se deberá actuar con sometimiento a la normativa de contratos de las Administraciones Públicas¹⁹⁴.

T.R. Fernández hace una dura crítica a esta Sentencia, a la que llega a calificar de “*decisión explosiva*”, considerando que:

“En la decisión del Tribunal ha pesado, sin duda, más que los argumentos jurídicos el temor, al que ya aludió el Abogado General en su escrito de conclusiones, a que los Estados miembros puedan verse tentados a insertar en su legislación urbanística categorías enteras de obras públicas a fin de sustraerse al Derecho comunitario de contratos públicos. Ante el riesgo de verse «enredado» en la malla de una legislación compleja que desconoce, el Tribunal de Justicia ha optado por cortar por lo sano en el sentido literal de la expresión” (T.R. Fernández 2002: 18,19).

En esta relación entre la normativa urbanística y la de contratación administrativa, a los efectos de determinar el régimen jurídico de los procedimientos de contratación de las entidades urbanísticas colaboradoras, interesa también la posición de J.M. Gimeno Feliu (2007:93), que plantea la conveniencia de realizar una “*interpretación útil de la Directiva*”, con la siguiente conclusión:

“Ciertamente, aplicando la normativa urbanística, corresponde a la junta de compensación la ejecución urbanística, no pudiendo ser objeto de licitación. Dicha relación jurídica parece que avala la tesis de que las juntas de compensación estarían al margen de la normativa de contratación pública, presentándose esta figura como uno de los ejemplos de adjudicación directa admitida por la normativa de contratación pública. Sin embargo, con ser esta conclusión correcta desde una perspectiva urbanística, debe ser objeto de matización al ser necesaria una interpretación útil de la Directiva de contratos

¹⁹⁴ En este sentido, Gimeno Feliu (2007:77), sostiene que las obras de urbanización son obras públicas sujetas a las Directivas de contratos públicos. “*pues del sistema práctico se obtienen, en definitiva, unas obras de carácter oneroso que son recepcionadas por la correspondiente Administración local, que las incorpora a su patrimonio. El ente contratante es, en definitiva, la Administración local, y el contratista las distintas figuras que la legislación urbanística previene para la ejecución indirecta de lo que, de hecho, es la función pública urbanizadora.*”

públicos. Y así lo pone de relieve la citada STJCE Scala de Milán, de 12 de julio de 2001”

Esta doctrina es recogida por la JCCAAr, en su citado Informe 21/2011, de 12 de septiembre:

“En todo caso, aunque no tienen la consideración de sujetos contratantes sometidos a las previsiones de la LCSP, sí deben aplicar la misma en los contratos consecuencia de la función pública encomendada, por imperativo de la Directiva de contratos públicos ... en tanto concurren los conocidos criterios de: a) obra artificialmente creada, b) obra vinculada al aprovechamiento general y c) obra de titularidad pública. Es decir, es el concepto funcional de obra pública de las obras de urbanización exigidas por la legislación urbanística lo que «atrae» el régimen de la contratación pública a la actuación de la junta de compensación, por cuanto concurren todas las notas para su consideración de obra pública, tal y como se deriva de la Sentencia del TJCE de 12 de julio de 2001 (Asunto Scala de Milán).”

La influencia de esta Sentencia se aprecia también en la Conclusión I del Informe 21/2011 JCCAAr., según la cual:

“Las juntas de compensación, en su condición de entidades colaboradoras de la Administración pública, no tienen la consideración de poder adjudicador, y no se encuentran, por ello, sujetas en su contratación a las reglas de la LCSP. En todo caso, en tanto ejecuten obra pública de urbanización, sí que deberá aplicarse la legislación de contratos públicos, en tanto resulta de aplicación el criterio funcional de obra pública.”

Finalmente, en la Conclusión III del Informe 21/2011, la JCCAAr hacía constar lo siguiente:

“La evidente problemática interpretativa derivada de la regulación urbanística aragonesa, aconseja que esta Junta recomiende al Gobierno de Aragón su revisión, para su clarificación y ajuste al marco normativo vigente de la contratación pública.”

Esta recomendación ha sido atendida por el Gobierno de Aragón, de modo que el artículo 33 del *Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras*, dispone:

“1. La contratación de los proyectos de urbanización y de ejecución, así como de la ejecución de las obras, se llevará a cabo por la junta de compensación de conformidad con los principios de concurrencia, publicidad y transparencia, aplicándose la legislación de contratos del sector público en tanto resulte de aplicación el criterio funcional de obra pública.”

Esta previsión también resultará de aplicación a las EUC de Aragón, en cuanto el régimen jurídico de las JC resulta supletorio, conforme al artículo 5.2 del Decreto 210/2018:

“Las disposiciones relativas a las juntas de compensación serán de aplicación como régimen subsidiario al resto de entidades urbanísticas colaboradoras reguladas en el presente reglamento, en todo aquello que no haya sido objeto de regulación específica para cada una de ellas”

La aplicación del criterio funcional de obra pública para determinar la aplicación de la normativa de contratos a las entidades urbanísticas colaboradoras es confirmada en el Informe 1/2020, de 24 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre la *“Sujeción de las entidades urbanísticas colaboradoras y, más concretamente, de las entidades colaboradoras en la ejecución de Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, a la LCSP, y su condición de poder adjudicador.”*, en la que se reproduce la Conclusión I de su anterior informe 21/2011, de 12 de septiembre¹⁹⁵, y, conforme con ese régimen jurídico, señala en su apartado IV que:

“En lo no expresamente previsto en su normativa específica, se aplica a las entidades urbanísticas de conservación el régimen establecido para las juntas de compensación. Esto comporta que con carácter general no hayan de ser consideradas poder adjudicador, pero que sí haya de sujetarse a las normas de contratación pública todo lo relativo al mantenimiento o conservación de la urbanización, en la medida en que tiene la naturaleza jurídica de dominio público, extendiéndose a estas actividades este régimen

¹⁹⁵ Conclusión I Informe 21/2011: *“Las juntas de compensación, en su condición de entidades colaboradoras de la Administración pública, no tienen la consideración de poder adjudicador, y no se encuentran, por ello, sujetas en su contratación a las reglas de la LCSP. En todo caso, en tanto ejecuten obra pública de urbanización, sí que deberá aplicarse la legislación de contratos públicos, en tanto resulta de aplicación el criterio funcional de obra pública.”*

como accesorias respecto al concepto funcional de obra pública incluso si los tipos contractuales utilizados son los de contrato de servicios.”

No resulta unánime esta interpretación de la JCCAAr en sus Informes 20/2011 y 1/2020. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, en Informe 3/2003, de 29 de abril, de su Comisión Permanente. sobre *“Aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a las Juntas de Compensación”*, llega a la conclusión contraria, y afirma que *“las obras de urbanización llevadas a término por la Junta de Compensación en la modalidad de compensación básica no se rigen por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”*. En este Informe partiendo también, como los antes citados, de la doble naturaleza público-privada de la JC, como un fenómeno de *“autoadministración”*, se considera que la obra urbanizadora no entraría dentro de las funciones administrativas que pueden ejercer esas entidades urbanísticas colaboradoras, no se advierte la *“vis atractiva”* de la obra pública a ejecutar, que justifique el sometimiento a las normas de derecho administrativo, sino que:

“Cuando los propietarios de suelo, en la modalidad de compensación básica, se constituyen en Junta de Compensación (en la cual puede formar parte una empresa constructora o promotora), y por prescripción legal ejecutan las obras de urbanización, no puede considerarse que actúan como administración pública.

La modalidad de compensación básica en la ejecución urbanística constituye el modelo máximo de potenciación de la iniciativa privada en la ejecución y gestión urbanística. Su actuación no deriva de un acuerdo previo o convenio con la administración, ni actúa en calidad de concesionaria sino por mandato de la LU.

Por lo tanto, no se cumple la condición de administración pública en cualquiera de sus acepciones que se fijan en el apartado 2 y 3 del art. 1, en el art. 2 o en la disposición adicional sexta del TRLCAP.”

Este Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, coincide con el de la JCCAE 44/09, al que nos hemos referido anteriormente, y, desde el punto de vista que podemos denominar *“subjetivo”*, ambos Informes niegan la condición de Administración Pública de la entidad que realiza la contratación para justificar que no aplique la normativa de contratos de las Administraciones Públicas.

En esta misma línea, vemos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 847/2006, de 6 de junio, a partir de la impugnación de un acuerdo plenario del Ayuntamiento de Madrid que declaró no admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio del convenio urbanístico firmado con una Junta de Compensación, autorizando a su presidente a firmar el contrato de ejecución de las obras de urbanización a determinadas empresas, que las realizarían a cambio de entrega de aprovechamientos. El demandante alega que la adjudicación de la obra pública urbanizadora y de la ejecución de esas empresas, sin publicidad y sin concurrencia, constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido, dado que, en esta materia, por ser las Juntas de Compensación entes instrumentales, rige la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y viene exigida además por las Directivas 89/440 /CEE y 93/37/CEE.

En el Fundamento de Derecho Segundo de esta Sentencia, se hace una remisión a la STJCE del caso Scala de Milan, señalando que, a pesar de su importancia,

“singularmente por la posibilidad de aplicación de las reglas de publicidad de la Directiva por personas distintas de la entidad adjudicadora...esta Sala,.. no comparte que la doctrina contenida en la misma sea aplicable al caso que nos ocupa... la legislación italiana poco tiene que ver con la regulación del sistema de compensación en nuestro ordenamiento jurídico.”

Lo que le lleva a la siguiente conclusión:

“Así pues, con independencia de que, a determinados efectos, las Juntas de Compensación pudieran tener la consideración de poder adjudicador en el sentido de las directivas y que sin duda la obra urbanizadora es una obra pública, la diferencia radical estriba en que en el caso italiano la realización de las obras por el titular de la licencia supone la exención del pago de la contribución a la urbanización, porque en otro caso, si fuera la Administración la que, con percepción del canon, ha de realizar la obras urbanizadora, a la hora de seleccionar al contratista, indudablemente habría de respetar los principios de los procedimientos públicos de contratación ordenados.”

Así, admitiendo la naturaleza administrativa de las JC, se estima que:

“..en las actuaciones urbanísticas, aunque el control y la dirección sean siempre públicos, caben dos modelos completamente diferentes de ejecución, unos públicos y otro privados, según se infiere sin dificultad del artículo 4 de la Ley 6/98 , sobre régimen del suelo y valoraciones, siendo el caso más paradigmático de estos últimos el de gestión por compensación. En el sistema de compensación se advierte sin dificultad una manifestación de la actividad empresarial de transformación del suelo, con compromiso de los derechos de propiedad y de la libre empresa (arts. 33 y 38 de la Constitución), a diferencia de los casos de actuación urbanística pública.

El control y dirección de la actuación urbanística, pues, no afecta a la iniciativa privada en orden a la ejecución propiamente dicha, que corresponde a la Junta como tal, no a las empresas urbanizadoras, que pueden realizarlas indirectamente, incorporándose o no a la Junta.....

La Sala concluye, pues, que el sistema de gestión privada por compensación, implica el desarrollo de una actividad empresarial y, por tanto, no es aplicable la legislación sobre contratación pública, lo que conduce a la desestimación del recurso.”

Destaca en los argumentos de esta Sentencia el que están elaborados en términos estrictamente “urbanísticos”, en el sentido de que el análisis sobre la aplicación de la normativa de contratos no se centra ni en la naturaleza jurídica del ente contratante, ni en la condición de la obra a ejecutar, sino en las normas urbanísticas que prevén la ejecución de la obra urbanizadora, bien por un sistema público, en el que no hay duda de la aplicación de la normativa de contratos, bien por un sistema privado, el de compensación, que debe tener el tratamiento de una actividad empresarial.

Trasladando los fundamentos de esta STSJ Madrid 847/2006 al caso de las Entidades Urbanísticas de Conservación, y, según resulta de los artículos 67 y 68 RGU, existe una obligación de conservación de la obra urbanizadora que corresponde, como regla general, a la Administración, en la que no habría duda de su sometimiento a la normativa de contratos, y, por otro lado, existe la posibilidad de trasladar esa obligación a los particulares, en lo que sería una actividad empresarial, sometida a las normas del derecho privado.

En el análisis de esta Sentencia 847/2006, de 6 de junio del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por parte de A. Menéndez Rexach (2009: 579-580), se pone de manifiesto que: *“Esta sentencia respalda, casi punto por punto, las tesis mantenidas por T.R. Fernández, en su comentario a la incidencia de la sentencia Scala en el ordenamiento español”* advirtiendo que el supuesto que se analiza en ella *“era la admisibilidad de que la Junta ejecutara las obras directamente, a través de una empresa urbanizadora integrada en ella”*, de tal manera que limita sus efectos a la admisibilidad de la *“ejecución directa de las obras por la propia Junta, es decir, en un supuesto de ejecución por “administración”, no por contrato. Si los propietarios están legalmente obligados a ejecutar la urbanización, no se puede excluir la posibilidad de que lo hagan directamente, es decir, por sus propios medios, lo mismo que la Administración cuando actúa por gestión directa.”*¹⁹⁶, lo que le lleva a una conclusión contraria a la de la Sentencia:

“En cambio, si la Junta de Compensación va a adjudicar las obras a un tercero, tendrá que someterse a la legislación de contratos públicos, no sólo porque las obras de urbanización sean obras públicas, sino porque se puede sostener que tiene la condición de poder adjudicador, de acuerdo con la normativa comunitaria y la LCSP [artículo 3.3.b)], ya que satisface necesidades de interés general que no tienen carácter industrial ni mercantil y su gestión está controlada por un poder adjudicador, que es la Administración actuante.”

De los pronunciamientos expuestos se pone de manifiesto una evidente falta de consenso entre la doctrina, la jurisprudencia y las Juntas Consultivas de Contratación respecto a si la contratación de las entidades urbanísticas colaboradoras está o no sometida las normas de contratación pública.

Cómo se ha visto, las posiciones van desde considerar que, conforme con el derecho urbanístico, si se ha elegido la opción de que la urbanización, y su conservación, se atribuyan a particulares, las entidades colaboradoras actuarán con sometimiento al derecho privado, hasta considerar que, siendo su objeto obra pública, de titularidad demanial, esta condición ejerce una *“vis atractiva”*, que justifica el sometimiento a la normativa de contratos del sector público, pasando por

¹⁹⁶ El artículo 176.4 RGU dispone: *“Si a la Junta de Compensación se hubiera incorporado alguna empresa urbanizadora que aporte, total o parcialmente, los fondos necesarios para urbanizar el suelo, la ejecución de la obra podrá realizarse directamente por dicha empresa si las bases lo hubieran así previsto...”*

entender que no es posible establecer una regla general, sino que habrá que analizar cada caso, y considerar a la entidad poder adjudicador si otro poder adjudicador financia mayoritariamente su actividad, controla su gestión o nombra a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

Con carácter general, la legislación urbanística autonómica no aborda esta cuestión. En las distintas normas se atribuye, en determinadas condiciones, *ex lege* a los particulares las obligaciones de urbanizar y de conservar, constituidos en Junta de Compensación, o en Entidades Urbanísticas de Compensación, pero sin concretar como deben adjudicarse los contratos que se requieren para el cumplimiento de esas funciones.

No obstante, como excepción a esta regla general y en referencia a la actividad urbanizadora, vemos estos tres ejemplos:

1) La *Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos de Navarra*, cuyo artículo 5, en la delimitación de su ámbito subjetivo de aplicación, incluye:

“d) Los contratos de juntas de compensación y entidades análogas cuando ejecuten sistemas generales u obras públicas de urbanización.”

Esta previsión supone una clara trasposición a derecho positivo del concepto funcional de obra pública, a efectos de aplicación de la normativa de contratos, si bien surgen dudas respecto a si resulta de aplicación a las EUC navarras, teniendo en cuenta, por un lado que no menciona a las entidades urbanísticas colaboradoras cuando podría haber usado esta expresión en lugar de *“entidades análogas”* y, por otro lado, que se refiere a *“ejecución”* de obras de urbanización, lo que excluiría las funciones de conservación y mantenimiento propias de las EUC.¹⁹⁷

¹⁹⁷ En Navarra el *Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, regula, de forma común las entidades urbanísticas colaboradoras, en el Capítulo I del Título III *“Ejecución del Planeamiento”* (artículos 55 a 61)

2) El *Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña*, cuyo artículo 172, al regular la ejecución de las obras de urbanización, dispone:

“1. Las bases de actuación tienen que establecer los criterios para la selección de los contratistas que garanticen la adjudicación en las mejores condiciones para la comunidad de reparcelación bajo el punto de vista técnico y económico. A tales efectos, y salvo acuerdo unánime de los miembros de la junta, es preciso garantizar la concurrencia de diversas ofertas, con un mínimo de tres.”

Al establecer esta previsión, se está excluyendo, de forma tácita, la aplicación de la legislación de contratos del sector público, pues, sin perjuicio de que deba procurarse la adjudicación en las mejores condiciones técnicas y económicas, bastará con que haya tres ofertas, sin concretarse como se deben solicitar, e incluso, por acuerdo unánime de los miembros de la junta, se puede excluir cualquier tipo de concurrencia. Supone pues una posición totalmente distinta a la de Navarra, si bien, como en el análisis anterior, es una norma prevista para la ejecución de las obras de urbanización, quedando fuera de su ámbito las funciones de conservación que pudieran asumir las Juntas de Conservación en Cataluña.

3) El *Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras*.

Ya hemos visto anteriormente como el apartado 1 del artículo 33 de este Decreto, prevé en la contratación de los proyectos de urbanización y de ejecución de las obras que se aplicará la legislación de contratos del sector público, en tanto resulte de aplicación el criterio funcional de obra pública, redacción que da respuesta al requerimiento expreso de la JCCAAr. en su informe 20/2011¹⁹⁸.

¹⁹⁸ A este mismo criterio se remite el artículo 156.2 del TRLUA al disponer: *“Las juntas de compensación, en su condición de entidades colaboradoras de la Administración pública, no tienen la consideración de poder adjudicador a los efectos de la normativa sobre contratación pública sin perjuicio de que, en tanto ejecuten obra pública de urbanización, sí que deberá aplicarse la legislación de contratos públicos, en tanto resulta de aplicación el criterio funcional de obra pública. La relación jurídica existente entre la Administración municipal y las juntas de compensación no es la de un contrato público, sino la de un encargo o traslado de funciones públicas de carácter unilateral.”*

En esta regulación se prevé que la junta “*aprobará un pliego de condiciones que recoja tanto los criterios técnicos como económicos que regirán en la adjudicación y ejecución de la obra*”, cuyo contenido mínimo se detalla de forma minuciosa ¹⁹⁹.

El criterio general de aplicación de la legislación de contratos, en el supuesto de que proceda aplicar el criterio funcional de obra pública, tiene en el artículo 33.4 REUCA una excepción:

4. Si conforme a lo establecido en los estatutos se hubiere incorporado a la Junta de compensación alguna empresa urbanizadora, que aporte, total o parcialmente, los fondos necesarios para urbanizar el suelo, la ejecución de la obra podrá realizarse directamente por dicha empresa, debiendo garantizarse el cumplimiento de lo establecido en el número anterior.

Esta previsión, según la cual si la ejecución de la obra se asumiera por una empresa urbanizadora que formara parte de la Junta, esta podría realizarla directamente, sin necesidad de licitar una contratación pública, se entiende como una solución del legislador aragonés a una de las críticas advertidas por T.R. Fernández al cuestionar la aplicación del referido criterio, y consecuente aplicación de la normativa de contratos en la obra urbanizadora.

También en el REUCA podemos ver, en el mismo sentido, el artículo 27.g), en relación con el contenido de los estatutos de las Juntas de Compensación, aplicable también a las EUC, conforme a su artículo 55.1, que prevé que incluirán, entre sus menciones, los “*Criterios de selección de empresas urbanizadoras, si se previera esta posibilidad, respetando lo previsto en la legislación de contratos del sector público en tanto resulte de aplicación el criterio funcional de obra pública*”.

¹⁹⁹ Artículo 33.3 REUCA: 3. *En el contrato de ejecución de las obras se harán constar, las condiciones establecidas en el pliego de condiciones para la ejecución de la obra y en todo caso las siguientes: a) El compromiso de la empresa constructora de realizar las obras de total conformidad con el pliego de condiciones y los proyectos de urbanización y complementarios debidamente aprobados. b) La obligación de la empresa de facilitar la acción inspectora de la Administración actuante. c) Aquellos supuestos de incumplimiento que puedan dar lugar a la resolución del contrato, así como las indemnizaciones que correspondan por inobservancia de las características técnicas de las obras o de los plazos de ejecución. d) Las formas de garantizar la ejecución de las obras de urbanización dentro de las previstas en la legislación de contratos del sector público. En caso de que se prevea el pago parcial a cuenta como garantía de la correcta ejecución de las obras, se determinará la retención que, de cada pago parcial a cuenta, haya de efectuar la junta. Estas retenciones no serán devueltas hasta que no se haya recibido definitivamente la obra por la Administración actuante, salvo que medie acuerdo entre las partes y previa la entrega de aval por las cantidades que correspondan. e) El modo y plazos para abono por la junta de cantidades a cuenta en función de la obra realizada. f) Requisitos y plazos de otorgamiento de las actas de recepción de las obras, tanto provisional como definitiva, por la junta de compensación. g) Plazo de garantía para la devolución de las retenciones”.*

Este autor afirmaba (2002:20), en relación con el artículo 13 de la Ley 6/1998, según el cual, *“los propietarios de suelo urbano tienen derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares edificables y a edificar éstos”*, que:

“A nadie se le ha ocurrido nunca exigir en este caso, sobre la base del carácter de obra pública de toda obra de urbanización, que el Ayuntamiento o el propietario de un terreno convoquen una licitación pública para adjudicar su ejecución a un tercero. Si el propietario fuese una empresa inmobiliaria, como es lo normal, sería sencillamente insensato que se le obligara a contratar con otra empresa del sector unas obras que él mismo puede hacer. Si no lo fuese, resultaría también inimaginable que el Ayuntamiento le impusiera tal obligación, violentando su libertad y su derecho a elegir la empresa de su confianza, supuesto que ha de pagar la obra con su propio dinero. El sentido común que es la primera regla de Derecho (ad absurdum nemo tenetur) condenaría sin remedio una tal pretensión.”

De este modo, recogido como una excepción a la regla general, el apartado 4 del artículo 33 REUCA, se evita la situación absurda que ponía de manifiesto T.R. Fernández, de que una empresa urbanizadora estuviera obligada a licitar para que hiciera un tercero una obra de urbanización, que ella misma puede ejecutar, siendo propietaria y asumiendo el coste de su realización.

En cualquier caso, queda pendiente la cuestión de si este artículo 33 REUCA resulta o no de aplicación a las EUC. Se puede entender que, siendo el régimen jurídico de las Juntas de Compensación supletorio al del resto de entidades urbanísticas colaboradoras, según su artículo 5.2 la contratación de las EUC en Aragón, se someterá a aquel artículo.

Ahora bien, llama la atención que no sea siquiera citado en el Informe 1/2020, de 24 de febrero, JCCAAr. sobre sujeción de las entidades colaboradoras en la ejecución de Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, a la LCSP, y su condición de poder adjudicador, a pesar de que sus conclusiones respecto a la contratación de las EUC van en la misma línea que el artículo 33 REUCA, al afirmar que, si bien, con carácter general no deben ser consideradas poder adjudicador, si habrán de *“sujetarse a las normas de contratación pública todo lo relativo al mantenimiento o conservación de la urbanización, en la medida en que tiene la naturaleza jurídica de*

*dominio público, extendiéndose a estas actividades este régimen como accesorias respecto al concepto funcional de obra pública incluso si los tipos contractuales utilizados son los de contrato de servicios.*²⁰⁰

Sin duda la aplicación de este criterio funcional de obra pública a las EUC garantiza la máxima transparencia, objetividad, y el cumplimiento de todos los principios generales que rigen la contratación pública. Pero no podemos dejar de poner de manifiesto los problemas prácticos de trasladar este criterio a la actividad de estas entidades, derivados fundamentalmente de dos razones:

- 1) La primera de ellas es que supone que sean los particulares, constituidos en EUC los que contraten con sometimiento a la LCSP, régimen jurídico que, con carácter general, les resulta ajeno y especialmente complejo. La aplicación de la normativa contractual en la Administración se lleva a cabo desde cuerpos de funcionarios, especialmente formados para ello, con cualificación y conocimientos muy altos de esa normativa. No es realista considerar que una organización, constituida por particulares, que contratan conforme a derecho privado, incorporen sin problemas los complejos procedimientos de la contratación pública a su actividad ordinaria.

Una solución sería ampliar las funciones de tutela de la Administración sobre las EUC, a una nueva función de apoyo de la estructura administrativa para la contratación por las EUC con sometimiento a la LCSP. Pero esto todavía no se ha planteado, y, entretanto, lo que nos podemos encontrar es el rechazo de las EUC a contratar conforme a la LCSP, no tanto por no estar conformes con las garantías jurídicas que aporta esa normativa, sino por una falta de medios para aplicarla, y un desconocimiento generalizado de su contenido, que les lleva a considerarla como una perturbación en su quehacer diario, más que como un beneficio.

- 2) La segunda de ellas, es en relación con el objeto de la contratación. Ya hemos visto que los pronunciamientos a favor del sometimiento de las EUC a la LCSP consideran que sólo afecta a lo relativo al mantenimiento o conservación de la urbanización, en la medida en que tiene la naturaleza jurídica de dominio público. Habrá, pues, que concretar las actividades que entran dentro de ese concepto, para evitar dudas de interpretación. A este

²⁰⁰ Conclusión IV Informe 1/2020 JCCAAr.

respecto, la opción que parece más correcta es que en los estatutos de cada EUC se llegase a clarificar aquellos servicios o suministros que, por considerarse propiamente de conservación de la urbanización se contratarán conforme a la legislación de contratos del sector público. Hasta tanto haya suficiente concreción en este punto, las EUC podrán eludir, con relativa facilidad, la aplicación de la LCSP.

CAPÍTULO IX. RÉGIMEN FISCAL DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN

Las entidades de conservación, en cuanto sujetos dotados de personalidad jurídica ejercen una evidente actividad económica: recaudan las cuotas obligatorias para los propietarios, para destinarlas, de forma íntegra a la conservación y mantenimiento de la obra urbanizadora, a través de las contrataciones necesarias, según hemos visto en los epígrafes anteriores.

Esta actividad genera ingresos y gastos, susceptibles de constituir hechos imponibles de carácter tributario, por lo que, en una visión global de las EUC, como la que pretendemos dar, hemos de detenernos en su aspecto fiscal, al que dedicaremos el siguiente apartado.

Para una mejor sistemática, se hará el análisis desde una doble perspectiva:

- 1) En primer lugar, desde la perspectiva de la naturaleza jurídica de la prestación que los propietarios están obligados a abonar a la entidad, y la posibilidad de que ese pago obligatorio tenga naturaleza tributaria, cuyo incumplimiento deriva en un procedimiento de apremio administrativo.
- 2) En segundo lugar, desde la perspectiva del sometimiento de la EUC al pago del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

IX.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA PRESTACIÓN DE LOS PROPIETARIOS

Según hemos visto, en las entidades urbanísticas de conservación, los propietarios están obligados a asumir los costes de conservación y mantenimiento, en función de su cuota de participación, a través del abono de una cantidad a la entidad, y, en caso de impago, se podrá acudir a la vía de apremio, por parte de la Administración de tutela.

L. Peñuelas Reixach (1993:548), define las cuotas de conservación como:

“..aquellos ingresos de los Ayuntamientos o sus entidades administrativas colaboradoras que se producen como consecuencia del cumplimiento del

deber de conservar que impone el artículo 68.1 del Reglamento de Gestión Urbanística (RGU) a los propietarios de bienes inmuebles sobre los que se ha ejecutado un plan urbanístico”

En un plano general, en la obligación económica de los propietarios, podemos ver rasgos que la aproximan a un tributo. El artículo 2 de la *Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT)*, los define así:

“Los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos”

Coincidiendo con esta definición, también las cuotas que los propietarios abonan a las EUC consisten en una prestación económica, exigida por una entidad de naturaleza administrativa, de carácter obligatorio, y cuya finalidad es la obtención de ingresos para mantener unos bienes públicos.

Para avanzar en esta hipótesis, y analizar si, efectivamente, es posible identificar las cuotas que se abonan a la EUC con un tributo, tendremos que ver en cual de las tres categorías que recoge el apartado 2 del artículo 2 LGT podríamos ubicarlas, esto es, en la de impuestos, en la de tasas o en la de contribuciones especiales.

De entrada, podemos descartar su condición de impuestos, definidos, en el artículo 2.2.c) LGT, como *“tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente.”*, porque la cuota es abonada por el propietario a cambio de la contraprestación del mantenimiento de la urbanización. En las EUC existe una relación directa entre lo recaudado y el destino que se le debe dar, se paga a cambio de una concreta contraprestación: el mantenimiento de una determinada urbanización, lo que quiebra uno de los elementos básicos para apreciar la existencia de un impuesto.

De cualquier modo, no podemos dejar de señalar que, del hecho de que se trate de una obligación *propter rem*, vinculada a la titularidad de una determinada finca, podemos deducir una capacidad económica del obligado al pago equivalente a la que grava la propiedad de impuestos como el de Bienes Inmuebles.

En cuanto a las dos categorías restantes, las cuotas de las entidades de conservación se distinguirían también de las contribuciones especiales, definidas como *“tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.”* (artículo 2.2.b) LGT).

La distinción se advierte porque el devengo de la contribución especial está vinculado a la ejecución de una determinada, obra o servicio, que genera en el sujeto pasivo un beneficio susceptible de gravamen, mientras que en el caso de las cuotas de la entidad, no existe un hecho puntual que genere ese beneficio, y pueda tener la consideración de actividad de la Administración de la que deriva un beneficio cuantificable sólo para determinadas personas.

En condiciones normales, el coste que asume el propietario es el ordinario de la conservación y mantenimiento de la urbanización, sin que le suponga un beneficio susceptible de contribución especial el que su parcela tenga iluminación en la calle donde se ubica, o acceso a suministros como luz, gas, telefonía, o servicio de recogida de basuras, pues estos servicios son los que, con carácter general, debe prestar el Ayuntamiento, pero excepcionalmente asumen los propietarios a través de la EUC.

Esta consideración sería confirmada por lo dispuesto en el artículo 31.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, según el cual, la base imponible de las contribuciones especiales será como máximo el *“90 por ciento del coste que la entidad local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios.”*, esto es, a través de una contribución especial no puede trasladarse a los propietarios la totalidad del coste de la obra, lo que no ocurre en el caso de los costes de mantenimiento y conservación de una urbanización a través de una EUC, que son asumidos íntegramente por esos propietarios.

Queda por revisar la posible coincidencia de las cuotas de una EUC con las tasas, sin duda, la figura tributaria con la que guarda mayores semejanzas. Siguiendo con las definiciones del artículo 2.2 LGT, las tasas *“son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario,*

cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado”

Aplicando esta definición, las cuotas se devengarían como una tasa por la prestación de los servicios propios de la conservación y mantenimiento de la urbanización, que afectan de modo particular, y de forma obligatoria, a los propietarios de parcelas dentro de ella.

Esto es, si a través de las tasas, la Administración se resarce del gasto provocado por la prestación de servicios o la realización de actividades, sería la misma figura la que sirve a las EUC para resarcirse, a través de las cuotas, de los gastos que genera la conservación y mantenimiento de la urbanización.

Pero esta coincidencia no nos puede llevar a afirmar que las cuotas que los propietarios abonan a la EUC tengan naturaleza tributaria como una tasa. Para ello, falta un elemento esencial: el gasto público que motiva la recaudación de las tasas.

En la Sentencia del Tribunal Supremo 1600/2017, de 26 de abril, en la que se desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de León contra la Sentencia 1765/2015, de 24 de julio de 2015, de la Sala de la Jurisdicción de Valladolid, por la que se declararon nulos la fijación de la cuantía de cincuenta euros por la tasa única por el cambio de titular del contrato de suministro de agua; el establecimiento de una nueva tasa por conservación de contadores de agua ; y el establecimiento de nueva tasa por la conservación de saneamiento, en su en su FD Cuarto, la siguiente afirmación:

“La doctrina jurisprudencial ha venido proclamando que en materia de tasas rige el principio de equivalencia o equilibrio con el coste del servicio, en virtud del cual el establecimiento de la tasa tiene como objeto la financiación del servicio para el cual se exige. Por lo tanto, lo que legitima el cobro de una tasa es la provocación de un gasto o coste.”

En este sentido la sentencia de esta Sala y Sección de 30 de marzo de 2006 (Recurso 7147/2005) decía:

“las entidades locales no pueden elegir cualquier elemento o aspecto como base imponible de las tasas desvinculado del coste del servicio, sino sólo aquéllos relacionados con el coste que la Corporación Municipal ha de afrontar en cumplimiento de su actividad fiscalizadora. En definitiva, el límite

del coste máximo no es suficiente, toda vez que su reparto debe realizarse en función de criterios de racionalidad, ponderación y grado de utilización del servicio. No cabe olvidar que la tasa se crea para que la Administración se resarza del gasto provocado por la prestación del servicio. Una vez calculado el coste total del servicio la entidad local deberá determinar la forma de computar las cuotas individuales a los usuarios...". (Fundamento Jurídico Tercero)."

La Jurisprudencia concreta de este modo, señalando que el fundamento jurídico de las tasas es que la Administración se resarza de un gasto, aquello que resulta implícito en la definición de tasa del artículo 2.2 LGT²⁰¹: que la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público, que constituye el hecho imponible de la tasa requiere un servicio o actividad que ha supuesto un gasto para la Administración, lo que nos lleva a la conclusión de que, a falta de este elemento, no podemos hablar propiamente de que exista una tasa tributaria²⁰².

Si descartamos que sean tasas, tendremos que descartar también que las cuotas que recaudan las EUC tengan naturaleza tributaria, pues no se pueden identificar con ninguno de los tipos tributarios: ni son impuestos, ni contribuciones especiales, ni tasas, por las razones que hemos visto.²⁰³

²⁰¹ El artículo 6 de la *Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos* hace la siguiente definición: *"Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado."*

También el artículo 7 de la *Ley 5/2006, de 22 de junio, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón*: *"Son tasas de la Comunidad Autónoma de Aragón los tributos propios cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado."*

²⁰² Se podría considerar que en realidad las cuotas están financiando gastos públicos que debiera asumir la Administración, pero entendemos que esta reflexión no altera la conclusión de que no puedan considerarse tasas, porque se trataría de gastos que no asume la Administración, y en cuya ejecución y coste no participa, luego faltarían elementos esenciales para estimar que concurre el supuesto de hecho para la existencia de una tasa tributaria, conforme a su definición legal y jurisprudencial.

²⁰³ L. PEÑUELAS REIXACH (1993:549), en relación con las que denomina *"cuotas monetarias de urbanización"*, entre las que incluye las cuotas de conservación considera, en cambio, que reúnen las características que son utilizadas de forma pacífica y general por la mayor parte de la doctrina financiera

A este respecto, A. Blazquez Lidoy (2001: 72), señala que las cuotas de las EUC “no son tributos porque no se les aplica el régimen legal diseñado para los mismos”, y ya hemos visto que no encajan en la definición legal de ninguno de los tipos tributarios. Como apunta este autor,

“su régimen viene regulado en el Derecho Urbanístico y Local dentro del Derecho Administrativo. Por tanto, sus lagunas no deben ser cubiertas de forma automática por las normas de Derecho Tributario, lo que no obsta a que en algunos casos se pueda acudir analógicamente a dichos conceptos cuando exista identidad de razón”

De lo que no cabe duda es que las cuotas de la urbanización se imponen, de forma obligatoria, a todos los propietarios de la urbanización, luego debe existir un fundamento jurídico para que esto sea así, a pesar de que no se les puede calificar de tributos.

Encontramos este fundamento en el artículo 31 de la Constitución, que prevé el establecimiento de un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio, y cuyo apartado 3 dispone:

“Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”

Desde el momento que las cuotas resultan para los propietarios una imposición obligatoria, de la que no se pueden eximir, la protección de sus derechos fundamentales requiere que su establecimiento esté sometido al principio de reserva de Ley, en los términos del artículo 31.3 CE, y nos lleva a la posibilidad de su calificación como prestación patrimonial de carácter público (PPCP) y de condición no tributaria, a la vista de lo señalado en los párrafos anteriores.

Las PPCP están definidas en la Disposición adicional primera de la *Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria*, según redacción dada por la Disposición final undécima de la *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

para calificar a una determinada figura como “tributo”, puesto que “son i) ingresos públicos de ii) Derecho público que se producen como consecuencia de iii) obligaciones ex lege establecidas por Entes públicos gracias al poder delegado por el pueblo español para que puedan procurarse cantidades de dinero con las que financiar sus respectivos gastos”

*Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), en los siguientes términos:*²⁰⁴

“1. Son prestaciones patrimoniales de carácter público aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo.

2. Las prestaciones patrimoniales de carácter público citadas en el apartado anterior podrán tener carácter tributario o no tributario.

Tendrán la consideración de tributarias las prestaciones mencionadas en el apartado 1 que tengan la consideración de tasas, contribuciones especiales e impuestos a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley.

Serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario las demás prestaciones que exigidas coactivamente respondan a fines de interés general.

En particular, se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.”

A pesar de la referencia contenida en el artículo 31.3 CE, esta definición es la primera que se recoge en nuestro ordenamiento jurídico de las PPCP, y, de acuerdo con ella, las cuotas abonadas a las EUC podrían ser unas prestaciones de ese tipo, y de carácter no tributario, al ser coactivas por su obligatoriedad para los propietarios, y exigirse por la prestación de un servicio público de interés general, como es la conservación y mantenimiento de la urbanización, que, aun siendo inicialmente competencia de la Administración, se encomienda a una entidad que lo ejerce por ella: la entidad de conservación.

²⁰⁴ Hasta esta modificación, en la D.A. Primera LGT se hacía referencia a las exacciones parafiscales, en los siguientes términos: *“Las exacciones parafiscales participan de la naturaleza de los tributos rigiéndose por esta ley en defecto de normativa específica.”*

Sobre la constitucionalidad de la Disposición final undécima LCSP se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en Sentencia 63/2019, de 9 de mayo, al haberse interpuesto demanda por más de cincuenta diputados, integrantes del Grupo Parlamentario de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea, por estimar que habría una exigencia constitucional de que se aplique el derecho público, así como la financiación mediante tributos (tasas), de todos los servicios públicos con independencia de su forma de gestión, directa o indirecta.

El TC rechaza esta supuesta inconstitucionalidad, y en los Fundamentos Jurídicos de la Sentencia realiza un detenido análisis respecto al concepto de PPCP. Así en su FJ 5 e), se señala:

“... este Tribunal ha tenido ocasión de abordar otros casos de prestaciones patrimoniales de carácter público subsumibles en el ámbito del art. 31.3 CE, pero que no tienen carácter tributario. Un examen de los supuestos analizados por la jurisprudencia constitucional arroja la conclusión de que su definición se realiza por exclusión, de modo que no se trata propiamente de una categoría homogénea de prestación en sí misma, sino que obedecen a diferentes finalidades, y que únicamente tienen en común, además de no ser tributos (delimitación negativa), la coactividad y el hecho de que su finalidad no es la de financiar «todos» los gastos públicos.”

Partiendo de la consideración de que las cuotas de una EUC pudieran ser una de esas categorías, en las que resulta admisible el establecimiento de PPCP, tendremos que analizar si se cumplen en ellas las notas comunes que señala el TC:

- a) *No ser tributos*: condición que se cumple conforme a las razones que, en los párrafos anteriores, nos han llevado a descartar que se los pudiera atribuir la condición de impuesto, tasa o contribución especial.
- b) *Coactividad*: condición que se cumple, puesto que su pago es una obligación de la que no pueden eximirse los propietarios de parcelas, dentro del ámbito de la urbanización.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, en recurso de inconstitucionalidad contra la *Ley 13/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos* ya había desarrollado el concepto de PPCP. El Fundamento Jurídico Tercero de esta Sentencia plantea la necesaria reserva de ley en esta materia, para *“asegurar que cuando un ente público impone coactivamente una prestación*

patrimonial a los ciudadanos cuente para ello con la voluntaria aceptación de sus representantes”, de modo que:

“La imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla es, pues, en última instancia, el elemento determinante de la exigencia de reserva de ley; por ello, bien puede concluirse que la coactividad es la nota distintiva fundamental del concepto de prestación patrimonial de carácter público.”

En lo que afecta a este trabajo, consideramos fundamental esta última afirmación para apreciar la nota de coactividad propia de las PPCP en las cuotas giradas por la entidad de conservación, pues también su rasgo distintivo esencial es la obligatoriedad, los propietarios no pueden sustraerse a ella, les viene impuesta desde las normas de planeamiento y desde la normativa reguladora de las EUC.

c) *No financiación de todos los gastos públicos:* condición que también concurriría teniendo en cuenta que el ámbito, tanto territorial como material de una EUC se encuentra delimitado conforme a su constitución y estatutos, de modo que no se destinan a una financiación general, sino a los gastos concretos de la EUC.

Apreciamos así, en las cuotas de las entidades de conservación, las notas que el TC define como características de las PPCP.

Siguiendo la línea argumental de la STC 63/2019, de 9 de mayo, encontramos más fundamentos jurídicos para atribuir la condición de PPCP no tributario, a las cuotas de las EUC. En concreto, a partir de FJ 6.b), según el cual:

“... la reforma consolida la diferenciación entre una financiación tributaria y una financiación que se denomina «tarifaria» de los servicios públicos, que en todo caso ya estaba presente en el régimen anterior, ... Los preceptos impugnados confirman así la posibilidad de que se prevea un régimen jurídico y financiero que difiera según que el servicio público se preste directamente por la administración o bien mediante personificación privada o mediante modalidades propias de gestión indirecta.

...

Admitido, por tanto, que dentro de la Constitución el legislador dispone de un amplio margen de configuración para establecer el modo de prestación y gestión de los servicios públicos, es lógico concluir que este margen se proyecta igualmente sobre su modo de financiación, pues la misma tiene carácter instrumental.

....

Por tanto, ni se predetermina en la Constitución un modelo único de gestión de los servicios públicos, ni tampoco de la doctrina constitucional se infiere que la financiación de los costes asociados a su prestación deba ser siempre necesariamente tributaria, pudiendo obedecer a otras fórmulas de distinta naturaleza jurídica, de acuerdo con la configuración misma que del servicio haya realizado el legislador, dentro de los principios y límites establecidos en la Constitución (STC 233/1999, FJ 35) y que dependerán del sector de la realidad a que se refiera el mismo, a la vista de las normas que le resulten aplicables y las garantías constitucionales que puedan serle de aplicación.”

Si el legislador, al regular las EUC ha establecido esta forma de gestionar el servicio público constituido por la conservación y mantenimiento de la urbanización, la contribución obligatoria de los propietarios no tiene necesariamente que tener una condición tributaria, sino que puede quedar al margen de esa condición, siempre y cuando al configurarlas se hayan respetado los principios y límites constitucionales.

Por estas razones, consideramos que la naturaleza jurídica, desde el punto de vista fiscal, de las cuotas de las entidades de conservación, es la de una prestación patrimonial de carácter público y condición no tributaria, de las previstas en el artículo 31.3 de la CE²⁰⁵.

No obstante tal condición, se debe precisar que, en caso de impago de las cuotas, las EUC instarán de la Administración actuante el inicio del procedimiento de apremio contra el deudor. De conformidad con el artículo 167 LGT, esta vía se sigue

²⁰⁵ En STS 5419/2007, de 11 de julio, (FD Sexto): “...el carácter administrativo de estas Entidades (Urbanísticas de Conservación) se desarrolla en el ámbito de la gestión urbanística pero sin poder extrapolarse al ámbito tributario hasta pretender la gestión directa de los procedimientos de apremio contra los propietarios morosos. Así lo ha precisado, con absoluta corrección, la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su sentencia de 27 de noviembre de 2003 : “Así, debe partirse de las siguientes premisas: 1º) las cuotas de urbanización no son tributos (en ninguna de sus categorías de impuestos, tasas o contribuciones especiales) sino ingresos de derecho público de naturaleza parafiscal..”

contra los obligados tributarios, pero, en el caso de las EUC, a partir de la consideración de que se trata de una prestación obligatoria, se aplica este mismo procedimiento, lo cual no desvirtúa el carácter de PPCP de la deuda a una EUC reclamada por este procedimiento.²⁰⁶

Una vez examinada la condición tributaria de las cuotas de las EUC, procede abordar la segunda de las cuestiones planteadas al inicio de este epígrafe: el sometimiento de la actividad de las EUC al impuesto principal sobre la actividad económica, el Impuesto sobre el Valor Añadido.

IX.2 SOMETIMIENTO A IVA DE LA ACTIVIDAD DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN

El Impuesto sobre el Valor Añadido, según es definido en el artículo 1 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre (LIVA), que lo regula, es un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo y grava las siguientes operaciones:

- a) Las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por empresarios o profesionales.
- b) Las adquisiciones intracomunitarias de bienes.
- c) Las importaciones de bienes.

Las EUC realizan una actividad económica, consistente en la percepción de unas cuotas que obligatoriamente deben pagar los propietarios de parcelas dentro de su ámbito, las cuales hemos calificado como prestaciones patrimoniales de carácter

²⁰⁶ Artículo 167 LGT. *Iniciación del procedimiento de apremio.* 1. El procedimiento de apremio se iniciará mediante providencia notificada al obligado tributario en la que se identificará la deuda pendiente, se liquidarán los recargos a los que se refiere el artículo 28 de esta ley y se le requerirá para que efectúe el pago. 2. La providencia de apremio será título suficiente para iniciar el procedimiento de apremio y tendrá la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados tributarios. 3. Contra la providencia de apremio sólo serán admisibles los siguientes motivos de oposición: a) Extinción total de la deuda o prescripción del derecho a exigir el pago. b) Solicitud de aplazamiento, fraccionamiento o compensación en período voluntario y otras causas de suspensión del procedimiento de recaudación. c) Falta de notificación de la liquidación.²⁹⁷ d) Anulación de la liquidación. e) Error u omisión en el contenido de la providencia de apremio que impida la identificación del deudor o de la deuda apremiada. 4. Si el obligado tributario no efectuara el pago dentro del plazo al que se refiere el apartado 5 del artículo 62 de esta ley, se procederá al embargo de sus bienes, advirtiéndose así en la providencia de apremio.

público no tributarias, para financiar los servicios que resultan necesarios para el cumplimiento de su objeto: la conservación y mantenimiento de la urbanización.

Si admitimos que las EUC realizan prestaciones de servicios, su actividad estará gravada por IVA, conforme al artículo 1 a) LIVA, siempre y cuando se les pueda atribuir condición empresarial. El artículo 5.1 LIVA, dispone que, a sus efectos, se reputarán empresarios o profesionales, entre otros, a las personas o entidades que realicen las actividades empresariales o profesionales definidas en el apartado siguiente de ese artículo, como aquellas *“que impliquen la ordenación por cuenta propia de factores de producción materiales y humanos o de uno de ellos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.”*²⁰⁷

A la vista de estas definiciones, podemos encajar entre los supuestos sujetos a IVA la actividad que desarrollan las EUC, gestionando unos recursos económicos para la prestación de unos determinados servicios.

La siguiente cuestión a analizar es si podemos apreciar la concurrencia de alguna causa de exención, de las reguladas en el artículo 20.1 LIVA, y, de entre ellas las exenciones relativas a las prestaciones de servicios, actividad a la que se dedican las EUC. Según el apartado 12 del artículo 20.1 LIVA, están exentas:

“Las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a las mismas efectuadas directamente a sus miembros por organismos o entidades legalmente reconocidos que no tengan finalidad lucrativa, cuyos objetivos sean de naturaleza política, sindical, religiosa, patriótica, filantrópica o cívica, realizadas para la consecución de sus finalidades específicas, siempre que no perciban de los beneficiarios de tales operaciones contraprestación alguna distinta de las cotizaciones fijadas en sus estatutos.”

²⁰⁷ Artículo 5. Uno LIVA: *“A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se reputarán empresarios o profesionales: a) Las personas o entidades que realicen las actividades empresariales o profesionales definidas en el apartado siguiente de este artículo. No obstante, no tendrán la consideración de empresarios o profesionales quienes realicen exclusivamente entregas de bienes o prestaciones de servicios a título gratuito, sin perjuicio de lo establecido en la letra siguiente. b) Las sociedades mercantiles, salvo prueba en contrario. c) Quienes realicen una o varias entregas de bienes o prestaciones de servicios que supongan la explotación de un bien corporal o incorporeal con el fin de obtener ingresos continuados en el tiempo. En particular, tendrán dicha consideración los arrendadores de bienes. d) Quienes efectúen la urbanización de terrenos o la promoción, construcción o rehabilitación de edificaciones destinadas, en todos los casos, a su venta, adjudicación o cesión por cualquier título, aunque sea ocasionalmente. e) Quienes realicen a título ocasional las entregas de medios de transporte nuevos exentas del Impuesto en virtud de lo dispuesto en el artículo 25, apartados uno y dos de esta Ley*

Poniendo en relación esta exención con la actividad que desarrollan las EUC, debemos llegar a la conclusión de que se trata de una actividad sujeta y exenta de IVA por aplicación del artículo 20.1.12^a LIVA, al desarrollar una prestación de servicios directamente a sus miembros, sin finalidad lucrativa, y con un objetivo que, siguiendo el literal del transcrito precepto sería de naturaleza cívica, atendiendo al interés general implícito a su prestación.

Sobre esta última cuestión, podemos ver el razonamiento de Blazquez Lidoy (2001:158,159), que considera que:

“Las EC tienen carácter administrativo, buscan la conservación de bienes públicos, lo que supone que tengan un interés general mayor que otras corporaciones públicas de base privada, y, al igual que en el resto (Colegios profesionales, Cámaras oficiales y organizaciones patronales), puede haber intereses de tipo privado, lo que al fin y al cabo no es sino la propia razón de ser de las mismas. Por tanto, una interpretación de acuerdo con el espíritu de la norma debe suponer que las EC, como entidades corporativas de base asociativa, tengan un fin cívico a los efectos de exención del artículo 20.Uno.12 LIVA”

En cualquier caso, la conclusión a la que pudieran llevarnos estos razonamientos en el sentido de que las entidades de conservación estarían exentas de IVA, por aplicación del artículo 20.Uno.12 LIVA debe matizarse, según los pronunciamientos, tanto del Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC), como de la Jurisprudencia.

El TEAC, en Resolución de 11 de mayo de 2010, por la que estima parcialmente un recurso para reconocer la exención de IVA de las EUC, reproduce, en sus Fundamentos de Derecho la STS 4657/2005, de 11 de julio (FD Segundo), y, en concreto, lo siguiente:

“A nuestro entender el elemento asociativo que constituye el substrato de las Entidades Urbanísticas de Conservación, junto con la obligatoriedad de pertenencia, legalmente exigida, y la naturaleza pública de las funciones que realiza la entidad, obliga a concluir, primero, que se trata de una actividad objetivamente exenta, y, segundo, que en el ejercicio de esa actividad, los

individuos, por actuar obligatoriamente asociados, llevan a cabo la actividad exenta. Por tanto es procedente otorgar la exención solicitada...

Pero, tanto la resolución del Tribunal Económico, como la STS 4657/2005 de 11 de julio, introducen un importante matiz, en el sentido de que la exención de IVA de las entidades de conservación, no es absoluta, sino sólo en función de la *“naturaleza pública”* de sus funciones, de modo que sólo resulta admisible la exención *“respecto de la conservación de la obra urbanizadora, de los espacios libres de dominio y uso público, pero con exclusión de la exención respecto de la conservación de la obra urbanizadora, de los espacios libres de dominio y uso privados”* (STS 4657/2005, FD Segundo), y, en el mismo sentido, en la citada Resolución del TEAC, se acuerda, respecto al recurso del que trae causa:

“Estimarlo parcialmente, reconociéndole el derecho a la exención pero limitado exclusivamente a las operaciones de conservación de las obra urbanizadora, de los espacios libres de dominio y uso públicos”²⁰⁸

Según esto, aquellas actividades que pueden desarrollar las EUC, conforme a sus Estatutos, pero que no se ciñan estrictamente a la conservación y mantenimiento de los elementos demaniales, tendrían una finalidad lucrativa, y no estarían exentas de tributar por IVA.

Éste sería el caso de actividades como los servicios de vigilancia o transporte, que con frecuencia asumen las entidades, y exceden de las funciones de conservación y mantenimiento de una urbanización.

De nuevo aparece, en este caso en el ámbito fiscal, la necesidad de distinguir, en las actividades que llevan a cabo las EUC, entre aquellas que, en sentido estricto, están orientadas a la conservación y mantenimiento de la urbanización, del resto de actividades complementarias que puedan desarrollar.

Lo veíamos anteriormente, respecto a la aplicación de la legislación de contratos del sector público a las EUC, entendiéndolo, que conforme al criterio funcional de obra pública, sólo cuando se refieran a actividades de las comprendidas en las

²⁰⁸ La STS 4657/2005 de 11 de julio, remite a la STS 4380/2004, de 23 de junio, en la que también se plantea la posible exención de IVA de las EUC, señalando en su FD Noveno que: *“...bien entendido, que la exención alcanza a los servicios prestados para la conservación de la obra urbanizadora, de los espacios libres de dominio y uso público, pero con exclusión de la exención respecto de la conservación de la obra urbanizadora, de los espacios libres de dominio y uso privados....”*

primeramente citadas, resultará de aplicación la LCSP a las EUC, y no al resto. Y lo vemos nuevamente al tratar el sometimiento a IVA, reconociéndose la exención también sólo respecto a operaciones de conservación de la obra urbanizadora, de los espacios libres de dominio y uso públicos, y no al resto.

La doctrina que siguen, tanto el TEAC como el TS implica que deberán distinguirse actividades exentas y no exentas de IVA, con dos bases imponibles distintas, y aplicación de la cuota de IVA sólo a estas últimas. No es difícil imaginar que en muchas entidades no se llegará a establecer este trato distinto, y que se emitirán facturas devengando IVA, por la cuota íntegra que abonen los propietarios²⁰⁹.

En la STSJ Andalucía 11435/2019, de 24 de septiembre, se plantea precisamente un caso de este tipo, al resolverse un recurso contencioso administrativo contra Resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía, Sala de Granada, que desestimaba reclamación económico administrativa, interpuesta contra una liquidación, girada por la Delegación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Almería por el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). La reclamación se fundamentaba en que una Entidad de Conservación había estado repercutiendo cuotas del IVA a los propietarios a los que presta servicios de mantenimiento, pero, estimando que procedía aplicar la exención del artículo 20.1.12º LIVA, la Entidad de Conservación solicitó a la Administración tributaria la devolución de las cuotas repercutidas erróneamente a los propietarios.

La Administración entendió que no procedía la devolución por un defecto de forma, ya que la EUC no había emitido facturas rectificativas, lo que conlleva *“un riesgo de pérdida de ingresos fiscales dado que los destinatarios de las operaciones poseen facturas formalizadas que le permiten solicitar su derecho a la devolución de ingresos indebidos ante la Administración tributaria”*, pero no niega que los particulares tuvieran derecho a la devolución.

De esta resolución podemos concluir que, en aquellos casos en que una EUC haya devengado IVA de forma incorrecta, la devolución de lo ingresado indebidamente no opera de forma automática, sino que se requiere la emisión de facturas

²⁰⁹ Estimamos que este caso será el más común, frente al caso contrario, esto es, que la EUC opte por emitir facturas sin IVA por dos razones: en primer lugar, porque ante la inevitable duda que genera que haya actividades exentas y no, la tendencia será a devengar IVA, y evitar incómodas inspecciones fiscales; la segunda porque, cuando el sujeto pasivo tenga la condición de empresario, que será lo habitual en el caso de entidades en zonas industriales, la cuota que soporten de IVA será deducible, con lo que tendrá un efecto neutro.

rectificativas, pues en caso contrario, se podría producir un enriquecimiento injusto a favor de la EUC.

El reconocimiento, tanto por el Tribunal Económico Administrativo Central, como por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de que la actividad de la EUC está exenta de IVA cuando se ciñe a la conservación y mantenimiento de bienes demaniales, debemos ponerlo en relación con el criterio seguido en materia de contratación de las EUC, y, en concreto con el criterio respecto a si debe o no someterse a la normativa de la contratación pública.

Según vemos en el epígrafe de este trabajo dedicado a la contratación de las EUC, también en ese aspecto, se hace la misma distinción, atendiendo a si la actividad que va a desarrollar la entidad es estrictamente de conservación y mantenimiento de los bienes públicos, pues, si es así, estará sometida a la legislación de contratación administrativa y exenta de IVA.

Como muestra en el presente análisis, citaremos tan sólo la Conclusión IV de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, en Informe 1/2020, de 24 de febrero, que es la siguiente, en referencia a las entidades urbanísticas de conservación:

“ ... Esto comporta que con carácter general no hayan de ser consideradas poder adjudicador, pero que sí haya de sujetarse a las normas de contratación pública todo lo relativo al mantenimiento o conservación de la urbanización, en la medida en que tiene la naturaleza jurídica de dominio público, extendiéndose a estas actividades este régimen como accesorias respecto al concepto funcional de obra pública incluso si los tipos contractuales utilizados son los de contrato de servicios.”

Se hace evidente el paralelismo entre esta conclusión y las que hemos transcrito anteriormente de la STS 4657/2005, de 11 de julio, y la Resolución de 11 de mayo de 2010 del TEAC sobre el IVA.

En todos estos pronunciamientos, aunque referidos a ámbitos distintos: el fiscal y el de la contratación, se plasma la dualidad público/privada en la actividad de las EUC, en el mismo sentido, y con el mismo punto de partida: la conservación y mantenimiento de los elementos demaniales de la urbanización.

Cuando las EUC ejercen las funciones que constituyen su esencia, es cuando, de manera más intensa, se evidencia su carácter administrativo y el hecho de que actúan por sustitución de la Administración, ocupándose de los bienes demaniales públicos. En esta actividad, su régimen fiscal y de contratación, queda asimilado al de la Administración sustituida.

Del mismo modo que las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas directamente por las Administraciones Públicas, sin contraprestación o mediante contraprestación de naturaleza tributaria no están sujetas a IVA, conforme al artículo 7.8º A) LIVA, gozarán de exención las actividades que desarrollen las EUC para la conservación y mantenimiento de los bienes demaniales. Y, del mismo modo que la Administración está sometida a la normativa de contratación pública, también lo estarán las EUC cuando se trate de contratar obra pública de urbanización que, de no existir una EUC, hubieran asumido las entidades públicas.

Consecuentemente con lo anterior, hay actividades de las EUC, cuyo objeto excede de la mera conservación de bienes demaniales, que sí están sujetas a IVA, y se contratan conforme a derecho privado. El problema es tener clara la separación de funciones, la dicotomía en su actividad, pues, en la práctica, como tendremos ocasión de ver, la gestión de las EUC lleva a un tratamiento jurídico único, al margen de esa separación fundamental para comprender su esencia.

CAPÍTULO X. COMPARATIVA CON LA SITUACIÓN EN EUROPA

Avanzando en el estudio integral de las entidades de conservación, en este apartado, analizaremos las EUC desde una perspectiva de derecho comparado en Europa, para tratar de encontrar analogías entre las EUC y otras entidades jurídicas de otros países. Al objeto de centrar el estudio, se ha revisado la situación en los más semejantes de nuestro entorno: Italia, Francia y Gran Bretaña.

Desde la perspectiva de la Unión Europea, la primera cuestión que debe ponerse de manifiesto es que en los Tratados no se contemplaron las competencias en materia de urbanismo, por lo que no puede hablarse de una política europea en este ámbito. No obstante, las competencias sectoriales que corresponden a la UE en temas tan relacionados con el urbanismo como el medio ambiente, la energía, los transportes, el desarrollo regional o la política agrícola, inciden directamente en la materia de ordenación del territorio, de modo que durante los últimos años los Estados Miembros de la UE han venido cooperando conjuntamente en los temas urbanos, en desarrollo de la política de cohesión.

A través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, todas las regiones y Estados miembros concentran al menos el 8 % de su asignación al desarrollo urbano, que se entregará a través de asociaciones de desarrollo local con diferentes herramientas, lo cual es conforme con que el desarrollo sostenible sea un principio fundamental, que figura en el Artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea.²¹⁰

La política de la UE en materia de desarrollo urbano parte de la consideración de que las diversas dimensiones de la vida urbana (medioambiental, económica, social y cultural) están entrelazadas y que el éxito en el desarrollo urbano sólo puede lograrse mediante un enfoque integrado. Las medidas relativas a la renovación física urbana deben combinarse con las que promueven la educación, el desarrollo económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. También requiere asociaciones sólidas entre los ciudadanos locales, la sociedad civil, la industria y los niveles de gobierno.

²¹⁰ Fuente: web oficial de la Unión Europea: <https://ec.europa.eu> (Consultado 30/3/2022)

En este contexto, se han desarrollado en la UE varios Programas que afectan al ámbito del desarrollo territorial y urbano:

- 1) **URBACT**: programa europeo de intercambio y aprendizaje que promueve el desarrollo urbano sostenible, integrando dimensiones económicas, sociales y medioambientales. Permite que las ciudades trabajen juntas para desarrollar soluciones nuevas, pragmáticas y sostenibles para los principales desafíos urbanos, reafirmando el papel clave que desempeñan para hacer frente a cambios sociales cada vez más complejos.
- 2) **Red de Desarrollo Urbano (UDN)**, formada por más de 500 ciudades o áreas urbanas en toda la UE, responsables de implementar acciones integradas basadas en estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible, financiadas por el FEDER.
- 3) **Cooperación Urbana Internacional (IUC)**: La UE está lanzando un programa de tres años para promover la cooperación urbana internacional, que permita a las ciudades europeas vincularse, construir y compartir conocimientos y soluciones con otras ciudades y regiones.
- 4) **JESSICA** (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) en cooperación con el European Investment Bank (**EIB**) y el Council of Europe Development Bank (**CEB**), para promover la inversión sostenible en las áreas urbanas europeas, permitiendo a los Estados Miembros utilizar una parte de los denominados Fondos Estructurales de la UE para realizar inversiones reembolsables en el ámbito urbano

La UE fija, a través de estos instrumentos, estrategias integradas de desarrollo territorial y local, pero sin llegar a crear una política, ni nuevas autoridades europeas en materia de urbanismo, respetando las competencias de las Administraciones locales o regionales en cada uno de los Estados. En materia urbanística, habrá que estar a lo que haya regulado cada Estado.

En lo que interesa en este trabajo: el estudio de las EUC, y su reflejo en los tres Estados tomados como muestra para hacer un estudio comparado: Italia, Francia, y Gran Bretaña, ya podemos adelantar que no se ha localizado una institución con las competencias y configuración que tienen las EUC en España.

Cómo figura próxima cabe citar a las francesas “*Associations foncières urbaines*” (AFU), con las que coinciden en que ambas están constituidas por propietarios; tienen entre sus cometidos la conservación de sectores y pueden imponerse por la autoridad administrativa para el mantenimiento y gestión de obras de interés general²¹¹.

En cualquier caso, las AFU obligatorias sólo se plantean para situaciones excepcionales de interés público. M. Bassols Coma (2002:110), las compara con las asociaciones administrativas de propietarios que se ocupan de la reparcelación en España, estimando que su aparente similitud,

“...se limita a que ambas son agrupaciones de propietarios que asumen los gastos de urbanización y las cesiones de suelo oportunas, reajustándose entre ellos las parcelas nuevas. Las AFU, por su parte, son casi siempre voluntarias y sólo se reparten los gastos o costes de las obras a realizar sin posibilidad legal de repartirse los aprovechamientos futuros como beneficios expectantes garantizados por ley; por tanto, su financiación no está asegurada por ningún contravalor asegurado de sus tierras, sino sólo por lo que ellos aporten como fianza a precios de mercado. La reparcelación española, en cambio, comporta operaciones normalmente obligatorias (con expropiación-cuasi sanción al valor añadido por el plan del terreno renuente),

²¹¹ De acuerdo con el artículo L-322-2 del Código de Urbanismo, entre las funciones de las AFU se encuentran: “*La construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif tels que voirie, aires de stationnement, et garages enterrés ou non, chauffage collectif, espaces verts plantés ou non, installations de jeux, de repos ou d'agrément* “ (Traducción propia: “*La construcción, conservación y dirección de obras de interés colectivo tales como viales, aparcamientos y garajes subterráneos o no, calefacción comunitaria, zonas verdes, plantadas o no, instalaciones para juegos, descanso o asueto*”)

Artículo L-322-4: “*A défaut d'accord amiable entre les propriétaires intéressés ou de constitution d'une association foncière libre ou autorisée, l'autorité administrative peut constituer d'office une association foncière urbaine: ... Pour l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif dans les ensembles immobiliers, que ceux-ci aient été aménagés à l'initiative privée ou à l'initiative publique, lorsque le défaut d'entretien ou de gestion de ces ouvrages peut avoir des conséquences nuisibles à l'intérêt public*” (Traducción propia. “*A falta de acuerdo entre los propietarios interesados para la constitución de una asociación foncière voluntaria, la autoridad administrativa podrá constituir automáticamente una asociación foncière urbaine: ... Para el mantenimiento y la dirección de las obras de interés colectivo en complejos inmobiliarios, ya se hayan desarrollado por iniciativa privada o por iniciativa pública, cuando la falta de mantenimiento o dirección de estas obras pueda tener consecuencias perjudiciales para el interés público*”

con el reparto exclusivo entre los propietarios del 90% del futuro valor añadido por la edificabilidad garantizada por el plan..”

En definitiva, si bien las “*Associations foncières urbaines*”, coinciden con las EUC en que son asociaciones de propietarios, sólo de forma excepcional van a tener entre sus objetivos la conservación de elementos de interés general, y estarían más próximas, por su cometido urbanizador, a las Juntas de Compensación, con las que también presentan diferencias sustanciales derivadas de la forma de reparto de los aprovechamientos urbanísticos.

Teniendo en cuenta las diferencias en el régimen jurídico urbanístico de los distintos países europeos, se ha optado, para poder hacer un análisis comparativo, por tomar dos de los aspectos más representativos de la EUC, y ver de qué manera se han reflejado en la normativa de esos países, o, dicho en otras palabras, la solución que han dado a las circunstancias más significativas de las EUC en España.

Según se ha expuesto en este trabajo, una de las claves de las EUC es que están constituidas por propietarios que, a través de ellas, realizan funciones de conservación y mantenimiento de bienes demaniales de titularidad de la Administración. Éste será el primer aspecto a considerar: la forma en la que las diversas legislaciones han previsto que los ciudadanos de esos países participen en las funciones de conservación de los bienes públicos, y, en qué medida hay coincidencia con la figura de las EUC.

El segundo de los aspectos está relacionado con el hecho de que las EUC son entidades propias de un urbanismo en expansión, en el que se desarrollan nuevas zonas cuya conservación y mantenimiento supone un esfuerzo económico que puede resultar inasumible para las Administraciones, que optan, desde la planificación, por trasladar esa carga a los propietarios. A partir de esta circunstancia, se analizarán las soluciones de esos países ante las nuevas urbanizaciones y el desarrollo de sus ciudades, y las alternativas que han previsto a la opción de las EUC.

A) Participación de los ciudadanos en la conservación de los bienes públicos

En este punto, tomaremos como referencia el caso italiano, en el que se advierte un fuerte impulso de la participación de los ciudadanos en los asuntos relacionados con el desarrollo urbano y su conservación, determinado por la introducción del principio de “*subsidiariedad horizontal*”, con la Ley Constitucional 3/2001, de reforma parcial del artículo 118 de la Constitución italiana, cuyo apartado 4 ha quedado así redactado:

*“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”*²¹²

A. D'Atena (2007:14) pone de manifiesto que esta regulación supone la recuperación en el plano del Derecho positivo del principio de subsidiariedad, que no puede ser considerado sólo como una simple técnica de distribución del poder entre instancias institucionales homogéneas, como es el caso de los entes territoriales, sino que con él se pretende también dar respuesta, y así lo demuestran sus raíces históricas (desde la doctrina social de la Iglesia a las elaboraciones liberales y llegando hasta la tradición del federalismo), a otra cuestión capital: la de los límites de la actuación del Estado.

En la misma reforma constitucional, se introdujo el principio de subsidiariedad en sentido vertical, usado como criterio de distribución de las funciones administrativas de los entes territoriales. De acuerdo con el primer párrafo de ese mismo artículo 118 de la Constitución italiana:

“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città

²¹² Traducción propia: “El Estado, las Regiones, las Ciudades, las Provincias y Municipios fomentarán la iniciativa autónoma de los ciudadanos, individualmente o asociados, para el desarrollo de actividades de interés general, sobre la base del principio de subsidiariedad.”

*metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*²¹³

Desde el análisis de las EUC en España, en cuanto entidades constituidas por particulares, que gestionan actividades públicas, debemos centrar el interés en el apartado 4 del artículo 118 de la Constitución Italiana, que recoge el llamado, principio de subsidiariedad horizontal, en contraposición al vertical, de distribución de competencias entre entes territoriales.

El principio de subsidiariedad horizontal italiano reconoce la iniciativa de los ciudadanos para el desarrollo de actividades de interés general, aspecto en el que hay un punto de conexión con las EUC, por cuanto en ellas son también los ciudadanos los que se ocupan del desarrollo de una actividad de interés general, como es una urbanización y el mantenimiento de los bienes demaniales que en ella se encuentran, pero el principio de subsidiariedad horizontal en Italia va más allá de la colaboración puntual que pueda darse en España entre ciudadanos y Administración en el marco de una EUC.

La Sentencia de la Corte Constitucional italiana 131/2020, de 20 de mayo, constituye un hito en este sentido. En ella se planteó la posible inconstitucionalidad de la Ley de la Región de Umbria de 11 de abril de 2019, sobre regulación de las cooperativas comunitarias, incluyéndolas entre las empresas cooperativas, con posible invasión de las competencias estatales en la materia. La Corte desestima esa circunstancia, formulando en sus fundamentos jurídicos importantes consideraciones sobre el principio de subsidiariedad horizontal del artículo 118 de su Constitución, que ha permitido al ordenamiento jurídico italiano superar la idea de que sólo la acción del sistema público es intrínsecamente apta para la realización de actividades de interés general, reconociendo esta capacidad también a los ciudadanos a través experiencias de *“iniciativa autónoma de los ciudadanos”*.²¹⁴

²¹³ Traducción propia: *“Las funciones administrativas se atribuyen a los Municipios salvo que, para asegurar su ejercicio unitario, sean conferidas a las Provincias, a las Ciudades metropolitanas, a las regiones o al Estado, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación”*

²¹⁴ *Considerato in diritto* 2.1: *“Nella suddetta disposizione costituzionale, valorizzando l’originaria socialità dell’uomo (sentenza n. 75 del 1992), si è quindi voluto superare l’idea per cui solo l’azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese.”*. Traducción propia: *“En el citado precepto constitucional, al potenciar la sociabilidad originaria del hombre (sentencia n.º 75 de 1992), quisimos, pues, superar la idea*

Asimismo, enmarca este tipo de relación dentro del concepto más amplio de “*Amministrazione Compartida*”, precisando que es una alternativa al mercado, porque presupone modelos de acción que son fases de un procedimiento complejo y de una relación diferente entre lo público y lo privado, no basado simplemente en una relación sinalagmática.²¹⁵

Se advierte pues, un fuerte movimiento en Italia hacia formas de gestión compartida en asuntos de interés general, y, en particular en la gestión de los “*beni comuni*”, que tiene su reflejo en normas locales, instrumentos a través de los cuales se ha dado contenido al principio constitucional de subsidiariedad horizontal.

A partir de un muestreo de normas italianas analizadas, se advierte que sus contenidos son muy semejantes y se reproducen los siguientes rasgos característicos²¹⁶:

de que sólo la acción del sistema público es intrínsecamente idónea para la realización de actividades de interés general y se reconoció que estas actividades pueden, por otra parte, ser también perseguidas por una “iniciativa ciudadana autónoma” que, en consonancia con aquellas expresiones de sociedad solidaria, sigue estando fuertemente arraigada en el tejido comunitario de nuestro país”

²¹⁵ *Considerato in diritto 2.1: Si instaura, in questi termini, ... un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinalagmatico”. Traducción propia: “En estos términos, ... se establece un canal de administración compartida, alternativo al de la ganancia y el mercado: la “coprogramación”, la “coplanificación” y la “asociación” (que también puede dar lugar a formas de “acreditación”) se configuran como fases de un procedimiento complejo que es expresión de una relación distinta entre lo público y lo privado social, no basada simplemente en una relación sinalagmática”*

²¹⁶ Se han consultado las siguientes normas:

- Región de Toscana: Ley de 24 de julio de 2020 de “*Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto*”
- Región de Lazio: Ley de 26 de junio de 2019 de “*Promoziones dell’amministrazione condivisa dei beni comuni*”
- Ciudad de Milán: Reglamento de 20 de mayo de 2019 de “*Disciplina per la partecipaciones dei cittadini attivi alla cura, allá gestiones condivisa e allá rigeneraciones dei beni comuni urbani*”
- Ciudad de Turín: Reglamento de 2 de diciembre de 2019 “*Per il governo dei beni comuni urbani nella citta’ di Torino*”

En buena medida, la aprobación de estas normas locales se ha impulsado desde la Fundación italiana LABSUS, presidida por el Catedrático de Derecho Administrativo, Gregorio Arena, en cuya página web: www.labsus.org hay abundante información sobre la aplicación práctica del principio de subsidiariedad horizontal.

- 1) Toman como eje la figura de los “*pactos de colaboración*”, en base a los cuales el municipio y los ciudadanos acuerdan todo lo necesario para llevar a cabo el cuidado, restauración y gestión de bienes comunes de forma compartida.
- 2) Configuran unas políticas regionales y locales basadas en la colaboración entre la ciudadanía y la administración para el desarrollo de actividades de interés general, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y simplificación administrativa.
- 3) Todas las normas incluyen un artículo sobre “*definiciones*”, en el que se precisan los conceptos esenciales contenidos en ellas: administración compartida, bienes comunes, ciudadanos activos, pactos de colaboración y regeneración.
- 4) Consideran bienes comunes los activos tangibles e intangibles que, independientemente de su propiedad, los ciudadanos y la Administración reconocen que están vinculados instrumentalmente a la realización de los intereses de los ciudadanos, compartiendo la responsabilidad de su cuidado, regeneración y gestión compartida.
- 5) Prevén que los ciudadanos puedan realizar intervenciones de administración compartida, y presentar propuestas, o contribuir a actividades ya en curso, y en todo caso se reconoce su derecho a utilizar los bienes comunes sin ningún tipo de discriminación.
- 6) Incluyen la previsión de exenciones y beneficios fiscales a favor de los ciudadanos que desarrollen actividades bajo convenios de colaboración.
- 7) Aunque se encuentra implícito en el contenido de las normas analizadas, solamente la Ley de la Región Toscana recoge expresamente, en su artículo 3.1 K) entre sus principios generales, el de no subrogación, en el sentido de que la gobernanza compartida de bienes comunes no puede configurarse como una herramienta que sirva a la Administración para eludir sus obligaciones institucionales en materia de prestación de funciones y servicios.²¹⁷

²¹⁷ Artículo 3.1. K) Ley 24 julio 2020 Región de Toscana: “*Non surrogazione: nessun negozio civico può avere come obiettivo la fornitura di servizi che la Città ha l'obbligo di legge di erogare; esso non può sostituire i soggetti civici a funzioni essenziali della Pubblica Amministrazione*” Traducción propia: “*No subrogación: ninguna actividad cívica puede tener por objeto la prestación de los servicios que el Ayuntamiento está obligado por ley a prestar; no pueden subrogarse los ciudadanos en funciones esenciales de la Administración Pública*”

Además de esta experiencia italiana, respecto a formas de participación de los ciudadanos en la gestión de bienes públicos, podemos ver también el caso de los llamados *Business Improvement Districts* (BID) que, desde la experiencia de Gran Bretaña se ha extendido a países anglosajones, y, en especial a Estados Unidos.

H. Villarejo Galende (2008:102) los define como instituciones sin ánimo de lucro que operan como colaboraciones entre el sector privado y el público local, y están legitimados para establecer recargos impositivos sobre los propietarios empresariales de un área específica, con el propósito de poder financiar una serie de servicios públicos complementarios, adicionales a los que el municipio venía prestando, operando bajo el principio *quid pro quo*: los propietarios comerciales pagan obligatoriamente tasas extra para recibir servicios extra.

El origen de los BID se sitúa en la falta de recursos de las entidades locales, de modo que la política urbanística anima al sector privado a intervenir para frenar el declive socioeconómico de las ciudades, esto es, los BID reemplazan al gobierno local suministrando servicios que ya no presta el municipio²¹⁸.

Se trata de una figura que, como se anticipa en la definición dada, está vinculada a las actividades empresariales, y, en particular de desarrollo de las zonas comerciales. M. Bratos Martín (2013:280), pone de manifiesto que su objetivo último es aumentar el flujo comercial de una zona, tratando de conseguirlo de forma indirecta, satisfaciendo las demandas complementarias del consumidor que no son las que le llevarán a efectuar una compra, sino las que definirán el lugar donde se realizará dicha compra.

Para cumplir este objetivo, los propietarios, empresarios de una determinada zona deciden asociarse a través de BID, y colaborar con la Administración para mejorar las condiciones del entorno, incluyendo los bienes comunes: viarios, zonas verdes, e infraestructuras, cuya conservación y mejora van a asumir, con un interés principalmente mercantil, que incite al consumo.

²¹⁸ H. Villarejo Galende (2008:105)

En Inglaterra, los BID se encuentran regulados mediante Reglamento de 16 de septiembre de 2004 (*The Business Improvement Districts (England) Regulations 2004*). En la Memoria de esta norma, se hace constar que el Gobierno pretende implantar los BID en Inglaterra y los plantea como una forma de colaboración entre las autoridades locales y las empresariales, que se financiará a través de un impuesto adicional, para servicios y mejoras, también adicionales.²¹⁹.

En el Reglamento se regulan las propuestas para la constitución de BID, además de los procedimientos para la toma de decisiones y su financiación.

La influencia de esta figura ya ha llegado a la normativa española, y así hay una referencia expresa en el Preámbulo de la *Ley 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana, de Cataluña*, donde se señala:

“El modelo de referencia internacional para la gestión de las grandes áreas comerciales es el de los Business Improvement Districts (BID). Los BID son organizaciones dirigidas de forma privada, pero creadas con la aprobación de las autoridades locales cuando la mayoría de propietarios o empresarios de una zona perfectamente delimitada acuerdan, mediante un proceso formal de votación con garantías de participación para todos los afectados, pagar una cuota o recargo obligatorio con el fin de ofrecer servicios adicionales dirigidos a la promoción o revitalización de esa área. Los BID se están implantando en centros urbanos, barrios, polígonos industriales, parques de

²¹⁹ Apartado 7.1: *“The Government wishes to promote partnership working between local authorities and local businesses. This will strengthen the role of local authorities as community leaders, encouraging them to improve links with their business communities, while businesses will be more involved in decisions affecting their local area.”* Traducción propia: “El Gobierno desea promover el trabajo colaborativo entre las autoridades y las empresas locales. Esto fortalecerá el papel de las autoridades locales como líderes comunitarios, alentándolos a mejorar los vínculos con sus comunidades empresariales, mientras que las empresas estarán más involucradas en las decisiones que afectan a su área local”

Apartado 7.2: *The Government decided to take forward a scheme of business improvement districts (BIDs), funded through an agreed additional levy on the business rate payers. BIDs would consist of a partnership between local authorities and local businesses for additional services and improvements.* Traducción propia: “El Gobierno ha decidido llevar adelante una estrategia de *Business Improvement Districts (BID)*, financiado a través de un gravamen adicional impuesto sobre los contribuyentes comerciales. Los BID consistirían en una asociación entre las autoridades locales y las empresas locales para servicios y mejoras adicionales.

Apartado 7.3: *“The Government announced its intention to introduce BIDs in England”.* Traducción propia: “El Gobierno anuncia su intención de implantar los BIDs en Inglaterra”

negocios, pequeñas ciudades de zonas rurales, así como en otras áreas de importancia estratégica para el desarrollo territorial.”

El caso de Italia, a través del desarrollo del principio constitucional de subsidiariedad horizontal, y el de Inglaterra, a través de los BID, nos sirven de ejemplo para ver el impulso que se está dando en esos países a la idea de que los ciudadanos deben participar de modo activo en la conservación de los bienes comunes, y que ésta ya no es una tarea que deba dejarse exclusivamente en manos de la Administración, sino que, el interés general determina el impulso de formas colaborativas.²²⁰

Poniendo en relación estas figuras con las EUC, se puede advertir coincidencia en el hecho de que los propietarios de una determinada zona contribuyen a su mantenimiento y conservación. No obstante, aun cuando el objeto a conservar son bienes comunes, existen dos diferencias fundamentales:

- 1) La primera de ellas es la referida a la voluntariedad. Tanto en el caso italiano como en el inglés son los ciudadanos los que voluntariamente deciden impulsar esas formas de participación, bien por un interés social en la conservación de lo común en el caso de Italia, bien por un interés mercantil en el caso de los BID, pero en ambos el origen es la voluntad de los ciudadanos, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las EUC, cuya constitución normalmente viene impuesta desde las normas de planeamiento.
- 2) La segunda diferencia es que las dos experiencias europeas se plantean como formas colaborativas Administración-ciudadanía. En el caso de Italia, la Administración sigue manteniendo sus competencias, sin perjuicio de que facilite a los ciudadanos fórmulas para que puedan usar y gestionar lo común, pero sin eludir aquellas, *“sin sustituir las funciones esenciales de la Administración Pública”*, en los términos del artículo 3.1 K) de la Ley de 24 de julio de 2020 de la Región de Toscana.

²²⁰En esta misma línea, podemos citar el proyecto de la UE “Commoning Europe”, cuyo lema se presenta como “Redescubrir el bien público como base en Europa” (*Rediscover de Public Good as the foundation of Europe*), y que se plantea como una forma de colaboración entre los ciudadanos y las Administraciones para la gestión y adecuada utilización de los bienes públicos.

Esto mismo ocurre en el caso de los BID, configurados para aportar un plus, un gravamen adicional, para favorecer el desarrollo económico de una determinada área, manteniendo la Administración las prestaciones básicas y esenciales, como en el resto de la ciudad.

En el caso de las EUC, sí que se produce esa subrogación en las funciones de conservación y mantenimiento de las urbanizaciones que son propias de la Administración Pública, de modo que se trasladan a los particulares constituidos en EUC, respetando la función administrativa de tutela, pero no de asunción directa de las competencias.

En este sentido, no existe propiamente una colaboración Administración-ciudadanía, sino sustitución, pues los ciudadanos asumen plenamente las funciones que corresponderían a la Administración. Y tampoco existe tal colaboración en el sentido de que se compartan los gastos, pues en las EUC son los propietarios quienes los asumen directamente, siendo esta, precisamente una de sus características más relevantes.

B) Desarrollo de zonas de expansión

El otro aspecto desde el que plantemos el análisis de derecho comparado es la consideración de que las EUC se configuran en la LS56 como figuras propias de un urbanismo expansivo, en el que se desarrollan nuevas zonas residenciales e industriales, a través de urbanizaciones de iniciativa privada, localizadas en la periferia de las ciudades.

La expansión urbana a través de esas urbanizaciones en España se puede poner en relación con la figura de las New Towns inglesas, surgidas a partir de la “*New Towns Act*” de 1946. Los puntos de conexión los advertimos, tanto en el ámbito territorial, de impulso de nuevas zonas a urbanizar, como en el ámbito de la gestión, a través de la figura de las “*Development Corporation*” en el caso inglés, y de las EUC en España.

Ambas son organizaciones decididas por la Administración, dotadas de su propia estructura, y cuya función esencial es garantizar la prestación de los servicios básicos dentro de su ámbito territorial, pero también advertimos importantes diferencias entre ellas, en particular en lo que se refiere a las razones que llevan a la creación de unas y otras.²²¹

Mientras las EUC las podemos enmarcar en un modelo de desarrollo urbano expansivo, propio de un tipo de ciudad difusa, que se extiende hacia zonas que los municipios difícilmente pueden gestionar, las New Towns tratan de crear nuevas comunidades, nuevos núcleos urbanos, dotados de los servicios necesarios, que puedan ser independientes respecto de otros núcleos de población, en los que se sabrá, a priori, el tipo de comunidad y población que vaya a ocupar las viviendas, las densidades deseadas y la cercanía y el nivel de dependencia o independencia respecto de las demás ciudades.

Por otro lado, estas últimas se plantean como un modelo propio de zonas residenciales, mientras que en el caso de las EUC, se plantean tanto en zonas residenciales como industriales.

²²¹ Artículo 2 (1) New Towns Act 1946: *“For the purposes of the development of each new town the site of which is designated under section one of this Act, the Minister shall by order establish a corporation (hereinafter called a development corporation) consisting of a chairman, a deputy chairman and such number of other members, not exceeding seven, as may be prescribed by the order..”* Traducción propia: “A los efectos del desarrollo de cada nueva ciudad cuya ubicación se determine conforme a la sección uno de esta Ley, el Ministro establecerá mediante orden una entidad (en lo sucesivo denominada entidad de desarrollo) compuesta por un presidente, un vicepresidente y un número de miembros, que no excedan de siete, según lo prescriba la orden.”

Artículo 2 (2) New Towns Act 1946: *“ The objects of a development corporation established for the purposes of a new town shall be to secure the laying out and development of the new town in accordance with proposals approved in that behalf under the following provisions of this Act, and for that purpose every such corporation shall have power to acquire, hold, manage and dispose of land and other property, to carry out building and other operations, to provide water, electricity, gas, sewerage and other services, to carry on any business or undertaking in or for the purposes of the new town, and generally to do anything necessary or expedient for the purposes of the new town or for purposes incidental thereto”* Traducción propia: “El objeto de una entidad de desarrollo establecida para una nueva ciudad, serán asegurar el diseño y desarrollo de la nueva ciudad, de acuerdo con las propuestas aprobadas según las siguientes disposiciones de esta Ley, y para ese propósito cada una de esas entidades tendrá poder para adquirir, poseer, administrar y enajenar terrenos y otros bienes, para llevar a cabo construcciones y otras operaciones, para proporcionar agua, electricidad, gas, alcantarillado y otros servicios, para llevar a cabo cualquier negocio o empresa en o para el fines de la nueva ciudad y, en general, para hacer cualquier cosa necesaria o conveniente para los fines de la nueva ciudad o para fines relacionados con ella”

En Francia, la fórmula habitual de promover nuevos desarrollos urbanos es a través de las ZAC: (*Zones d'Aménagement Concerté*) en las que la Administración delimita una zona para implantar una operación de urbanismo con vistas a la construcción de viviendas, zonas comerciales, industriales o servicios, y a la instalación de los equipamientos colectivos, públicos o privados.

Los ZAC pueden desarrollarse, bien por gestión directa de la Administración, o a través de una concesión. También el artículo L.311-5 del Código de Urbanismo francés, prevé que, bien el organismo público que se encargue de la urbanización, o el concesionario, puedan celebrar convenios con los propietarios, para que estos participen en el desarrollo²²².

²²² Artículo L-311-5 Código de Urbanismo: *“L'aménagement et l'équipement de la zone sont conduits directement par la personne publique qui a pris l'initiative de sa création ou concédés par cette personne publique, dans les conditions précisées aux articles L.300-4 et L.300-5”* Traducción propia: “La urbanización y el equipamiento del área son realizados directamente por el organismo público que tomó la iniciativa para su creación o concedidos por este organismo público, en las condiciones previstas en los artículos L.300-4 y L.300-5” (Donde se regulan las “concesiones de desarrollo”)

Artículo L-311-5 Código de Urbanismo: *“Lorsque la personne publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté ou le concessionnaire conclut avec des propriétaires de terrains situés à l'intérieur de la zone une convention définissant les conditions dans lesquelles ces propriétaires participent à l'aménagement, cette convention est distincte de la convention de participation financière prévue par l'avant-dernier alinéa de l'article L.300-4”*. Traducción propia: “Cuando la entidad pública a iniciativa de la zona de urbanización concertada o el concesionario celebre con propietarios de terrenos situados dentro de la zona un acuerdo en el que se definan las condiciones en que dichos propietarios participarán en la urbanización, este contrato es distinto del contrato de participación financiera previsto en el penúltimo párrafo del artículo L.300-4

CAPÍTULO XI. SITUACIÓN DE LAS EUC EN ARAGÓN

Una vez que hemos visto los rasgos que definen las EUC, y su configuración desde el punto de vista legislativo, jurisprudencial y doctrinal, así como las cuestiones que pueden resultar más polémicas, respecto a su forma de contratación y fiscalidad, y, finalmente, sus puntos de conexión con otras figuras en el ámbito europeo, abordaremos la cuestión práctica de acercarnos a la situación real de estas entidades.

Los objetivos de este análisis son los siguientes:

- 1) Analizar cómo gestionan las EUC la conservación y mantenimiento de las áreas que tienen encomendadas.
- 2) Comparar la situación real de las EUC con su situación teórica, conforme a lo analizado previamente en este trabajo.
- 3) Detectar los problemas prácticos que surgen en las EUC, y como se están solucionando.

XI.1 MÉTODO DE ANÁLISIS

Para realizar este análisis, se tomará como muestra el caso de las entidades de conservación constituidas en Aragón, por estimar que, a atención a su número son suficientemente representativas, y pueden facilitar bastante información a nuestros efectos.

Se trata de centrar la cuestión en un ámbito territorial concreto, evitando el riesgo de abordar un número excesivamente amplio de casos y situaciones, disponibles al tratar las EUC, por su extensa implantación, pero que pudiera dificultar el análisis de unos parámetros mensurables y significativos, que constituye nuestro objetivo.

Por ello, nos centraremos en el caso de Aragón, sin perjuicio de poder hacer referencia, por comparativa, a la situación de concretas EUC en otras Comunidades Autónomas, cuando así se considere necesario.

El punto de partida es la información ofrecida en la web del Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras en Aragón (<http://rpdgu.servicios4.aragon.es/>). En total, se han analizado los Estatutos de diecinueve EUC.²²³

Una de las primeras cuestiones que llama la atención es la dificultad de acceso a la información sobre las entidades urbanísticas colaboradoras de conservación, y, en particular a sus estatutos, en las páginas web de las Comunidades Autónomas. De hecho, sólo en el caso de Aragón se han podido consultar directamente de su web los estatutos de algunas entidades de conservación²²⁴.

En el resto, se ha obtenido la información consultando a través de los Portales de Transparencia, de los Boletines Oficiales, o accediendo directamente a las páginas web de las propias entidades.

Este hecho puede estar determinado por la consideración de que los interesados en los estatutos son, por un lado, los miembros de la propia entidad, que tienen acceso directo a ellos, y, por otro, las correspondientes Administraciones de tutela, a las cuales el contenido de esos estatutos les consta suficientemente, pues les corresponde su aprobación. Si pensamos que los directamente interesados conocen el contenido de sus estatutos, su difusión a terceros se puede ver como una cuestión más secundaria, aunque justificada por el principio de transparencia que rige la gestión pública.

De cualquier modo, se ha podido acceder a los estatutos de unas cincuenta entidades en todo el territorio español, constituyendo su revisión, en particular los

²²³ Las diecinueve EUC analizadas son las siguientes: EUC Polígono Industrial Troteras en Boltaña; EUC del Sector Industrial 13 y 14 B en El Burgo de Ebro; EUC Sector Industrial 9 “El Espartal II”, en El Burgo de Ebro; EUC Lugá de Castiello en Castiello de Jaca; EUC de la Plataforma Logístico Industrial y Centro de Transportes de Fraga; EUC Plataforma Logística de Huesca; EUC Plan Parcial del Sector 7 en Muel; EUC de la Comunidad de Propietarios de la Urbanización “El Vergel de la Planilla” en Riela; EUC del Pueblo 2 del Plan Parcial del Sector Latas del PGOU de Sabiñánigo; EUC “Río Gállego” del Polígono Industrial del PGOU de San Mateo de Gállego; EUC Sector 1. Suelo Urbanizable Delimitado. Ampliación del Polígono Industrial “Río Gállego II PGOU San Mateo de Gállego; EUC Plan Parcial del Sector P-1 de Tarazona; EUC Plan Parcial Sector 4 “Carretera de San Blas” en Teruel; EUC Sector S-5. Pico La Selva de Villanúa; EUC Área SUP 71/1 en Zaragoza; EUC Parque Tecnológico de Reciclado en Zaragoza; EUC Plataforma Logística de Zaragoza; EUC Sector 88/3-1 “Puerto Venecia” en Zaragoza; EUC “Las Lomas del Gállego” en Zuera.

²²⁴ En el caso de Castilla-La Mancha, se puede acceder a una relación de EUC (<https://urbanismo.castillalamancha.es/registros>), ordenadas por provincias pero no a sus Estatutos. En Cataluña, desde la web de la Generalitat (https://territori.gencat.cat/es/06_territori_i_urbanisme/urbanisme/registre_dentitats_urbanistiques_colaboradores/acces_al_registre/), se puede acceder a la relación de entidades urbanísticas colaboradoras, ordenadas por municipios, con enlace al Boletín Oficial donde se da cuenta de su inscripción, pero tampoco a los Estatutos.

de las diecinueve de la Comunidad Autónoma de Aragón, a los que anteriormente se ha hecho referencia, el punto de partida del análisis que se abordará en los siguientes apartados de este trabajo.

De ese proceso, podemos avanzar que pone de manifiesto que es en la práctica, a la vista del literal de los estatutos que rigen las diferentes EUC, donde se plasma con mayor claridad el profundo desconocimiento que hay sobre esta figura, y como su naturaleza administrativa se va difuminando en unas entidades cada vez menos administrativas, y más privadas, en las que los aspectos propios del derecho administrativo que, como hemos visto, caracterizan la regulación de las EUC han ido cediendo terreno hacia los aspectos que las aproximan más a formas de derecho privado.

XI.2 PRÁCTICA DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN EN ARAGÓN

Para analizar la situación, y racionalizar el estudio, desarrollaremos distintos aspectos de la parte práctica de las EUC, que nos permitirán acercarnos a una visión global de su realidad.

Estos aspectos son cuatro:

- a) Publicidad
- b) Vinculación con complejos inmobiliarios privados
- c) Vinculación con sociedades mercantiles
- d) Reclamación de deudas

a) Publicidad de los Estatutos de las EUC.

Según se ha apuntado anteriormente, no resulta sencillo acceder a los Estatutos de las EUC, ya que la mayoría de ellos no están publicados. En el caso de Aragón, el artículo 7.4 del *Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras aprobado por Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón* (REUCA), dispone que la inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras de Aragón tendrá efectos de publicidad, lo que entendemos relativo a la existencia

misma de la entidad, pero en la información disponible, ni están todas las EUC constituidas en Aragón, ni están publicados todos los estatutos de las que se informa.²²⁵

En las EUC analizadas, podemos distinguir dos supuestos, en función de que su régimen jurídico sea anterior o posterior al REUCA, con consecuencias diferentes a efectos de publicidad:

1) EUC constituidas previamente a la entrada en vigor del REUCA. La constitución de estas entidades se regía por el *Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios*, Reglamento que no preveía un trámite de información pública para su constitución.

El artículo 13 de este Decreto, disponía que sus Estatutos se aprobarían por el Ayuntamiento, y, posteriormente el acuerdo aprobatorio de la constitución se inscribiría en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras de las respectivas Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, donde asimismo se archivaría un ejemplar de los Estatutos de la Entidad autorizado por funcionario competente.²²⁶

No existía ninguna obligación de publicar los Estatutos en Boletines Oficiales, ni siquiera en fase de información pública, y tampoco existía una obligación, para el Registro, de publicar, una vez aprobados, los Estatutos de las entidades colaboradoras, en general, y de las de conservación en particular.

La puesta a disposición de los Estatutos de EUC constituidas bajo la vigencia del Decreto 52/2002 en la página web del Gobierno de Aragón, obedece más a la aplicación del principio de transparencia en la actividad pública, que a una obligación impuesta por la normativa urbanística²²⁷.

²²⁵ Así, se advierte la omisión entre las relacionadas en el portal de transparencia, de la EUC “Formigal” en Sallent de Gállego, o la EUC “Badaguas” en Jaca, ambas constituidas, y ejerciendo competencias, conforme a sus páginas web.

²²⁶El artículo 13 D.52/2002 reproducía el artículo 27 RGU, según el cual: “1. La constitución de las Entidades urbanísticas colaboradoras, así como sus Estatutos, habrán de ser aprobados por la Administración urbanística actuante. 2. El acuerdo aprobatorio de la constitución se inscribirá en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras que se llevará en las respectivas Comisiones Provinciales de Urbanismo, donde asimismo se archivará un ejemplar de los Estatutos de la Entidad autorizado por funcionario competente”

²²⁷ La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, tiene por objeto, según su artículo 1: “Regular e impulsar la transparencia de la actividad pública

En cualquier caso, debe advertirse que tampoco se facilita el acceso a los Estatutos de todas las EUC, relacionadas en la información facilitada por el Registro, y constituidas previamente al Decreto 210/2018, circunstancia que, según lo expuesto, no vulneraría las reglas en vigor cuando se constituyeron.

2) Entidades constituidas bajo la vigencia del REUCA. El artículo 53 de este Reglamento, prevé que los estatutos por los que se registrará la entidad, deberán incorporarse a la solicitud de inicio del procedimiento de constitución de una EUC, ya sea a solicitud de la entidad preexistente, por expreso acuerdo de la administración actuante o a instancia de cualquier persona en ejercicio de la acción pública urbanística. Expresamente se prevé que deberá existir un trámite de información pública, durante el plazo mínimo de un mes.²²⁸

Esto supone que todas las EUC constituidas en Aragón, a partir del 14 de enero de 2019, fecha de entrada en vigor del Reglamento, han tenido que publicar su propuesta inicial de estatutos, en fase de información pública, para que los interesados puedan, llegado el caso, formular alegaciones.

No han sido muchas las EUC constituidas en Aragón desde la referida fecha. De hecho, de entre las que encontramos relacionadas en la información facilitada por el Registro de entidades urbanísticas colaboradoras, sólo una de ellas, la Entidad de Conservación del Plan Parcial Sector 4 SUP “Carretera San Blas”, en Teruel, consta constituida con posterioridad al REUCA, en concreto, mediante escritura pública otorgada el 15 de octubre de 2019.

En este caso, el texto, aprobado inicialmente, de los Estatutos de la EUC se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Teruel el 6 de junio de 2019,

en Aragón y la participación ciudadana en las políticas que desarrolla el Gobierno de Aragón, con la finalidad de impulsar el gobierno abierto en el ámbito de la Comunidad Autónoma como forma de relación del Gobierno y de la Administración con los ciudadanos y las ciudadanas”. De acuerdo con el apartado 2 de este artículo, esta ley “garantiza de forma efectiva: a) La transparencia de la actividad pública a través de las obligaciones de publicidad activa.”

²²⁸ Artículo 53 REUCA: “1. El procedimiento de constitución se iniciará a solicitud de la entidad preexistente, por expreso acuerdo de la administración actuante o a instancia de cualquier persona en ejercicio de la acción pública urbanística. 2. En cualquiera de los supuestos a que se refiere el artículo anterior deberán incorporarse los estatutos por los que se registrará la entidad. 3. Una vez sometida la documentación a información pública por el plazo mínimo de un mes y audiencia de los interesados, la administración actuante acordará si procede la aprobación de la constitución de la entidad de conservación junto con los estatutos. En este momento, nombrará a su representante en los órganos de gobierno. Asimismo, requerirá a los propietarios para que procedan a otorgar la escritura pública de constitución. 4. La Administración actuante remitirá la documentación al Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras para su inscripción conforme a este Reglamento.”

cumpliendo lo establecido en el REUCA, aunque no se cita este Reglamento en el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Teruel de 27 de mayo de 2019, por el que se ordena la publicación. La aprobación definitiva de los Estatutos, en sesión plenaria del Ayuntamiento de Teruel, de fecha 30 de agosto de 2019, se hizo pública en el Boletín de la Provincia del 12 de septiembre, sin incluir, en ese momento, el texto de los estatutos.

Se pone de manifiesto que constan publicados en la web Estatutos de EUC, aun cuando no existiera una obligación legal para ello y que, en la regulación establecida en el REUCA, se recoge esta fase de publicidad como preceptiva en el procedimiento de constitución²²⁹.

Sin duda, esta previsión es un reflejo del principio de transparencia en la actividad pública, reforzada a partir de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, lo cual es plenamente conforme con el carácter administrativo de las EUC²³⁰.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado, en Resolución 174/2020, de 14 de julio, al resolver sobre el acceso a las Actas de la Junta de Gobierno de una EUC por una persona que no es miembro de la entidad, parte de la consideración que les da el ordenamiento jurídico de entidades de derecho público, afirmando que *“dado que esta entidad tiene naturaleza pública (jurídico-administrativa) y depende de un órgano municipal y/o autonómico, no hay duda de que les resulta de aplicación la LTAIBG.”*, y de este sometimiento resulta que

²²⁹ No están publicados los estatutos de todas las EUC registradas en Aragón. Tal es el caso, por ejemplo, de la EUC del Sector 60 del polígono 1 de Zaragoza

²³⁰ El artículo 3 c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece entre los principios generales que deben respetar las Administraciones Públicas en su actuación y relaciones los de *“Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa”*. Y, de hecho, la aplicación del principio de transparencia respecto a las EUC, la encontramos ya en Resoluciones de los Consejos autonómicos de transparencia, como es el caso de la *Resolución 438/2018, de 12 de diciembre del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía* que, ante la falta de contestación a una consulta sobre una EUC en Huelva y el procedimiento para su correcta constitución y vigencia razona (Fundamento Quinto) que: *“En el caso que nos ocupa, la ahora reclamante solicitó información sobre entidades urbanísticas de conservación; una pretensión que indudablemente puede canalizarse a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ... considerando que la información solicitada se incardina claramente en el concepto de “información pública” del que parte la legislación de transparencia, y no habiendo sido alegada por el órgano reclamado ninguna limitación ni motivo de inadmisión de la solicitud, este Consejo no puede por menos que estimar la presente reclamación, de acuerdo con la regla general de acceso a la información..”*

“cualquier persona, aunque carezca de la condición de interesado (de miembro de la Entidad Urbanística en este caso) y no explique los motivos de su solicitud, pueda disponer de determinada información que obre en poder de un sujeto obligado por aquélla.”, por lo que concluye instando a la EUC a que aporte al solicitante las Actas requeridas.

La plena aplicación del principio de transparencia a las EUC podemos interpretarla como un refuerzo a su naturaleza jurídico – administrativa, frente al régimen jurídico de las entidades de carácter privado.

En un análisis comparativo, el sometimiento al principio de transparencia, propio de la actividad administrativa, de las reglas que rigen el funcionamiento de las EUC, no lo encontramos en el caso de los Estatutos de las sociedades mercantiles, sometidas a normas de derecho privado.

En el *texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio*, no está prevista la publicación en Boletines Oficiales de los Estatutos Sociales, y la única forma de acceder a ellos es a través de la consulta al Registro Mercantil, para lo cual, se requiere acreditar un interés legítimo en obtener esa información, según resulta del artículo 332 del Reglamento Hipotecario:

“Quien desee obtener información de los asientos deberá acreditar ante el Registrador que tiene interés legítimo en ello”.

Este artículo resulta de aplicación al ámbito mercantil, conforme al artículo 80 del *Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil*, que dispone:

“En todo lo no previsto en este título, y en la medida en que resulte compatible, será de aplicación el Reglamento Hipotecario.”

No obstante, debe ponerse de manifiesto una evolución en este aspecto de la publicidad, favorable a la mayor transparencia, que llega también al ámbito societario, y si bien todavía no se ha adaptado el Derecho nacional, debemos prever

un futuro cambio normativo motivado por la aplicación de la *Directiva 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2017 sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades*, cuyo artículo 14 dispone:

“Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que la publicidad obligatoria relativa a las sociedades se refiera al menos a los actos e indicaciones siguientes:

a) la escritura de constitución y los estatutos, si fueran objeto de un acto separado;....”

A su vez, la *Directiva 2019/1151 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 en lo que respecta a la utilización de herramientas y procesos digitales en el ámbito del Derecho de sociedades*, ha dado nueva redacción al artículo 16, de modo que actualmente recoge, en su apartado 3, lo siguiente:

“Los Estados miembros se asegurarán de que se da publicidad a los documentos e información mencionados en el artículo 14 poniéndolos a disposición del público en el registro. Además, los Estados miembros podrán exigir también que algunos o todos los documentos e información se publiquen en el boletín nacional designado a tal efecto, o por medios igualmente efectivos. Dichos medios implicarán, al menos, el uso de un sistema mediante el cual se pueda acceder a los documentos y la información publicada por orden cronológico a través de una plataforma electrónica central. En tales casos, el registro se asegurará de la transmisión electrónica de esos documentos e información al boletín nacional o a una plataforma electrónica central.”

La trasposición de estas Directivas supondrá facilitar el acceso a la información del Registro Mercantil, incluso, si el legislador español lo considerase oportuno, la publicación de los estatutos en boletines oficiales, o por medios igualmente efectivos, a través de una plataforma electrónica central.

De lo anterior, cabe sacar la conclusión de que la tendencia es que los Estatutos que rigen cualquier organización, ya sea una entidad de naturaleza administrativa, como son las entidades urbanísticas colaboradoras, ya sea de naturaleza privada, como son las sociedades mercantiles, se hagan públicos, y puedan ser consultados

con las menores trabas burocráticas posibles, tal y como pretenden las Directivas europeas antes citadas.

En este sentido, cabe citar la STSJ Madrid 13790/2020, de 20 de noviembre, que, en su Fundamento de Derecho Cuarto, se refiere a una EUC en estos términos:

“... pese a que esté conformada por propietarios con intereses patrimoniales no debe olvidarse su finalidad pública última y esencial que debe primar sobre dichos intereses que no pueden diluir su función urbanística que no es otra que la conservación de las obras de urbanización, además del mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos.

Esta naturaleza administrativa determina que la Entidad deba actuar conforme a los principios generales que se configuran en el artículo 3 de la Ley 40/2015 y entre los que se encuentran los de participación y transparencia...”

La regulación de las EUC no puede ser ajena al objetivo de procurar la máxima transparencia en la gestión de las organizaciones, y, es en esta línea donde encontramos la justificación al artículo 53 del REUCA, al prever el sometimiento al trámite de información pública de la documentación necesaria para el inicio del procedimiento de constitución de una EUC.

Queda pendiente establecer la obligatoriedad de publicación de los Estatutos, una vez aprobados definitivamente, camino que previsiblemente se recorrerá en el futuro, de la misma manera que cabe pensar que ocurrirá con el acceso a los Estatutos de las sociedades mercantiles.

De cualquier modo, conviene hacer la precisión de que la publicidad de los Estatutos, desarrollo del principio de transparencia, y por la que debe abogarse, queda al margen de la publicidad, totalmente improcedente, que incluya datos de carácter personal de los miembros que constituyen las EUC, cuya confidencialidad está protegida por la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*.

Debe evitarse, por los responsables de los Registros administrativos de las EUC, hacer públicos documentos, como escrituras de constitución, o actas de las reuniones de sus órganos colegiados, que pudieran contener datos especialmente protegidos, salvo que se llevara a cabo la previa disociación de los mismos,

conforme a lo previsto en el artículo 5.3 de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

b) Coincidencia con complejos inmobiliarios privados

El segundo de los aspectos que proponemos para el análisis de los Estatutos de las EUC constituidas en Aragón, es poner de manifiesto los aspectos que al regular su funcionamiento plantean una coincidencia, cuando no confusión, con los caracteres propios de un complejo inmobiliario privado de los regulados en la Ley de Propiedad Horizontal.

Para ello, nos detendremos en algunas Cláusulas recogidas en ellos, que analizaremos de forma separada:

- En Estatutos de EUC de Aragón encontramos la siguiente cláusula:

“Los asociados tienen los siguientes derechos²³¹:

a) Usar y disfrutar de las instalaciones y servicios comunes, previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que establezcan, en su caso, las normas de régimen interior de la Entidad.”²³²

Esta redacción suscita dos cuestiones:

- a) Qué debemos entender por instalaciones y servicios comunes a cuyo uso tienen derecho los miembros de una EUC.

²³¹ El concepto de “asociado”, no se considera el más correcto al referirse a los miembros de una EUC, a pesar de que está generalizado en los Estatutos que se han analizado. La acepción más común de asociado es quien pertenece a una asociación, lo cual lleva implícito un acto de voluntariedad que no concurre en este caso, cuando la integración en la estructura de una EUC deriva de la aplicación de las normas urbanísticas. Sería más correcto referirse a los miembros de la entidad, o a los propietarios.

²³² Este es el literal de los siguientes artículos en EUC aragonesas: artículo 9.1 Estatutos de la Entidad de Conservación del Polígono Industrial Troteras de Boltaña (Huesca), publicados en BOPH nº 133 de 14 de julio de 2009; artículo 11.2 Estatutos de la Entidad Urbanística de Conservación Lugá de Castiello en Castiello de Jaca; artículo 9.2 de los Estatutos por los que se rige la Entidad Urbanística de Conservación de la Plataforma Logístico-Industrial de Huesca (PLHUS), en BOA nº 81 de 28 abril 2010, y lo podemos encontrar también en Estatutos de EUC de otras Comunidades Autónomas, como ejemplos: artículo 9.d) EUC Parques de Sotogrande (BOPCádiz nº 131 de 9 junio 2003); artículo 9.b) EUC del Polígono Industrial Prado Marina en Aranda de Duero (Burgos) (BOCyL nº 53 de 18/3/2019)

- b) Si es posible que, además de los Estatutos, haya unas normas de régimen interior de la EUC.

Respecto a la primera de ellas, si entendemos el término “*comunes*” en alusión a bienes o derechos que no son privativos de un único propietario, sino que se encuentran en régimen de copropiedad, podríamos considerar hecha la referencia a “*una copropiedad indivisible sobre otros elementos inmobiliarios, viales, instalaciones o servicios*”, de la que participan los titulares de inmuebles integrados en un complejo inmobiliario privado, según resulta del artículo 24.1 LPH:

“El régimen especial de propiedad establecido en el artículo 396 del Código Civil será aplicable aquellos complejos inmobiliarios privados que reúnan los siguientes requisitos:

a) Estar integrados por dos o más edificaciones o parcelas independientes entre sí cuyo destino principal sea la vivienda o locales.

b) Participar los titulares de estos inmuebles, o de las viviendas o locales en que se encuentren divididos horizontalmente, con carácter inherente a dicho derecho, en una copropiedad indivisible sobre otros elementos inmobiliarios, viales, instalaciones o servicios.”

Ahora bien, de la reparcelación de un Área, cuya conservación se encomienda a una EUC, no necesariamente tienen que resultar elementos en copropiedad indivisible entre todos los miembros que la integran. De hecho, esta será un supuesto excepcional, a diferencia de lo que ocurre en los complejos inmobiliarios privados.²³³

Recordemos que, conforme a los artículos 67 y 68 del RGU, los propietarios de terrenos comprendidos en un polígono o unidad de actuación se integrarán en una EUC para la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, dentro de ese ámbito, cuando

²³³Es posible, aunque no frecuente, que en un proyecto de reparcelación se definan elementos privativos y comunes, y se describan las partes indivisas de las parcelas comunes que serán objeto además de conservación por todos los copropietarios, conforme a la cuota de participación en elemento común, debidamente inscrita. Cuando sea este el caso, según se reconoce en la STS 114/2020, de 21 de enero (FD Octavo), la disolución de la entidad urbanística “*con el fin de dar por finalizadas las obras de urbanización, .. no impide que sus componentes sigan integrados en una comunidad de bienes, derechos y obligaciones..*”

así se imponga por el Plan de Ordenación, o por las bases de un programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales.

Lo característico de una EUC es que tiene por objeto dotaciones e instalaciones públicas, esto es, demaniales de la Administración de tutela que recibe las obras de urbanización, concepto a distinguir de instalaciones y servicios comunes, esto es, de titularidad compartida entre varios particulares, que sólo de forma excepcional, resultarán configurados en el proyecto de reparcelación.

Podríamos plantear que al usar el término “*instalaciones o servicios comunes*”, los Estatutos de las EUC se refieren, en realidad, a los bienes demaniales, ínsitos a toda EUC, que por naturaleza son de uso común general pero, a esta hipótesis se puede objetar lo siguiente²³⁴:

- Si los Estatutos hubieran querido referirse a bienes demaniales, deberían de haber utilizado ese término, u otro equivalente como el de “*propiedades públicas*”, y no se ha hecho así.
- No tendría sentido que se condicionara el uso común que cualquier ciudadano puede ejercer sobre bienes demaniales al “*previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que establezcan, en su caso, las normas de régimen interior de la Entidad*”. No hay normas de régimen interior que puedan regular el uso de los bienes demaniales de una Administración Pública, su aprovechamiento está sometido a la legislación patrimonial propia de cada una, bajo el marco general de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.²³⁵

²³⁴ Esta interpretación procede, por ejemplo, a la vista de los Estatutos de la EUC “La Alcayna”, en Molina de Segura (Murcia) (<https://www.eucclaalcayna.es>), cuyo artículo 8, al regular los “*Elementos comunes*”, los identifica con “*todos cuantos elementos se encuentren fuera del recinto privado de cada parcela, cuales son calles, accesos, aceras, farolas de iluminación, señales de tráfico, instalaciones comunes generales de agua, electricidad, teléfono, gas si se instalase, incluidos los elementos complementarios y accesorios aéreos, subterráneos, plazas, paseos, arbolado, jardines, canalizaciones generales de aguas pluviales y residuales hasta los registros de salida, y, en general, cuantos otros que, aunque no descritos sean necesarios para el uso y aprovechamiento común de los propietarios y ocupantes, y aquellos que puedan crearse o promocionarse en el futuro, y, en general, todas las redes de abastecimiento*”. Evidentemente, en este caso, se está haciendo referencia, como elementos comunes, a lo que son bienes demaniales de titularidad de la Administración actuante.

²³⁵ Otra posibilidad es que en el término “*elementos comunes*”, se incluyan también bienes de los que la EUC es usuaria. Este sentido lo encontramos en el caso de los Estatutos de la Entidad Urbanística de Conservación del URBAN-10, en el término municipal de Polanco (Cantabria) (BOC nº 222 de 18/11/2020), cuyo artículo 13 dispone: “*Las instalaciones y edificaciones construidas en su caso, en terrenos propiedad de la Entidad, o de los que ésta sea usuaria, tendrán naturaleza de elementos de propiedad común, correspondiente al ejercicio de su titularidad a la Entidad*”. Este uso que se habrá constituido conforme

Seguimos en este punto el criterio de A. Blázquez Lidoy (2001:37), que, ante la posibilidad de aplicar la figura de la comunidad de propietarios del Código Civil a las EUC, la descarta señalando que el inconveniente de esa tesis es que no existe una copropiedad de bienes, pues ni los propietarios ni los asociados son los titulares, pues son de propiedad municipal desde la aprobación del plan²³⁶.

También este autor, a la vista del art. 24.1 b) Ley Propiedad Horizontal, antes transcrito, cuando hace mención a la existencia de copropiedad indivisible sobre “servicios”, entiende que, aunque se le dé un sentido amplio a este concepto, no debe alcanzar al mantenimiento de bienes que no sean comunes, como ocurre en los bienes públicos.

Estas reflexiones nos llevan a la segunda de las cuestiones propuestas anteriormente: si es posible que, llegado el caso, puedan existir unas “normas de régimen interior de la Entidad”, además de los propios Estatutos de la EUC.

El artículo 6 LPH dispone:

“Para regular los detalles de la convivencia y la adecuada utilización de los servicios y cosas comunes, y dentro de los límites establecidos por la Ley y los estatutos, el conjunto de propietarios podrá fijar normas de régimen interior que obligarán también a todo titular mientras no sean modificadas en la forma prevista para tomar acuerdos sobre la administración.”

al artículo 14.2 de los Estatutos: “Sobre las zonas verdes públicas a que se refiere el epígrafe c) del apartado anterior podrán otorgarse por la corporación Municipal a favor de la Entidad concesiones limitativas del uso público para fines no lucrativos tales como instalaciones deportivas o recreativas, juegos de niños y otras análogas que se conjuguen con el carácter de la zona dentro del respeto a lo establecido en la legislación urbanística vigente.”. Esto es, si la EUC fuera concesionaria de bienes demaniales de la urbanización, el uso será un “elemento común” de todos los propietarios. Del mismo literal que el artículo 13 de estos Estatutos, encontramos el artículo 13.1 Estatutos EUC Fuente Berrocal en Valladolid: “Las instalaciones y edificaciones construidas en su caso, en terrenos propiedad de la EUC «Fuente Berrocal», o de los que ésta sea usuaria, tendrán naturaleza de elementos de propiedad común, correspondiendo el ejercicio de su titularidad a la EUC «Fuente Berrocal». (BOCyL nº 202 de 18 octubre 2018).

²³⁶ En el caso de la EUC de “La Moraleja” en Alcobendas (Madrid), el artículo 1 de sus Estatutos (<http://www.moraleja.net/lamoraleja/estatutos.htm>) reconoce a los propietarios un derecho de uso respecto a los viarios, de tal manera que, no obstante su carácter demanial, se reconoce un derecho de servidumbre. Así, se recoge que “El derecho al uso de los caminos y viales; constituye una servidumbre predial positiva aneja a cada parcela que grava la parcela destinada a red viaria”. La configuración de un derecho de este tipo es excepcional en las EUC analizadas, y, en cualquier caso, no convierte a los viarios en “elementos comunes” de la urbanización, pues seguirán siendo propiedad pública, incluso si llegásemos a admitir, cosa que no hacemos, que los propietarios tienen servidumbre de paso sobre ellos.

Uno de los objetivos de las normas de régimen interior, previstas en el ordenamiento jurídico privado, es regular la *“adecuada utilización de los servicios y zonas comunes”* dentro de una urbanización.

Si, por las razones apuntadas anteriormente, en una EUC no tienen porqué existir zonas de titularidad común entre particulares, sino que su objeto es la conservación de bienes demaniales, las normas de régimen interior regularán, en su caso, las relaciones entre los propietarios, los *“detalles de la convivencia”*, pero no la adecuada utilización de unos servicios y cosas comunes que no estuvieran previamente configuradas en los títulos de dominio.

De lo anterior llegamos a la conclusión que en los Estatutos de las EUC de Aragón en los que se reconoce el derecho de sus miembros a *“usar y disfrutar de las instalaciones y servicios comunes, previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que establezcan, en su caso, las normas de régimen interior de la Entidad.”*, con carácter general, y, salvo el caso excepcional de que en la reparcelación resulten cuotas indivisas de todos los propietarios, en realidad se están confundiendo lo que son instalaciones y servicios de titularidad común en los complejos inmobiliarios privados, con lo que son bienes demaniales, de uso común general, a conservar por la EUC, y cuyo disfrute no requiere de ninguna habilitación especial, ni de una regulación en unas normas de régimen interior.²³⁷

- Otra de las Cláusulas que hemos visto incluida en Estatutos de EUC en Aragón, y que consideramos que tiene interés analizar es la siguiente:

“ Artículo 1. Denominación, naturaleza y régimen legal

1. Se constituye la “Comunidad de Propietarios de la Urbanización..., Entidad Urbanística Colaboradora”

²³⁷ En este sentido, resultan más acertados los Estatutos de otras EUC, como los del “Polígono Industrial Río Gállego” en San Mateo de Gállego, que al definir su objeto, señala lo siguiente, en su artículo 7 : a) *Agrupar a todos los propietarios de terrenos comprendidos en su ámbito de actuación para mantener y conservar, bajo las directrices de los órganos rectores, las obras de urbanización, servicios y equipamientos de uso y disfrute común, con el control de la Administración Municipal. b) La gestión y administración precisas para el mantenimiento y conservación de las obras de urbanización, servicios y equipamientos de uso y disfrute común, y la ordenación de su adecuada utilización dentro de los límites establecidos por la Ley y estos Estatutos....”*

2. *La Entidad tendrá naturaleza administrativa para la realización de las funciones que le atribuye el ordenamiento urbanístico, con personalidad jurídica propia y plena capacidad desde la fecha de su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras; para el resto de sus funciones tendrá la naturaleza de Comunidad de Propietarios regulada por la Ley de Propiedad Horizontal. Se regulará por estos Estatutos y por la normativa que resulte de aplicación*²³⁸

Lo significativo de esta Cláusula es que se reconoce una aparente unidad de concepto entre lo que es una EUC, y una Comunidad de Propietarios, generando, a nuestro entender, un elevado grado de confusión.

Hemos estado insistiendo a lo largo de este trabajo en la naturaleza dual de las EUC, en el reconocimiento de que, junto a su naturaleza claramente administrativa, hay determinadas cuestiones, como las relativas a las relaciones entre sus miembros, que son propias del derecho privado, e incluso la aplicación a ellas de las normas de la LPH, si así lo prevén sus Estatutos, según dispone el artículo Segundo e) LPH. Pero ello no debería implicar la confusión entre ambas figuras, presentando la Entidad de conservación como si fuera un tipo de comunidad de propietarios, como pudiera parecer de la Cláusula transcrita²³⁹.

La introducción del apartado e) en el artículo Segundo LPH, se dispuso en la Disposición Final Primera de la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Según el apartado IX de su Exposición de Motivos, el objetivo para modificar la LPH era *“evitar que los actuales regímenes de mayorías establecidos impidan la realización de las actuaciones previstas en la nueva Ley”*, añadiendo que:

²³⁸ Artículo 1.2 EUC “El Vergel de la Planilla” de Ricla

²³⁹ Respecto a la diferencia entre estos conceptos: EUC y Complejo Inmobiliario privado, podemos ver el caso de la EUC del Plan Parcial “Condado de Alhama”, en Alhama de Murcia (<http://datos.alhamademurcia.es>), cuyos Estatutos se refieren a los Complejos Inmobiliarios Privados, como si fueran un propietario más: *“Formarán parte de la Entidad Urbanística de Conservación, como miembros de pleno derecho, y con carácter obligatorio .. los distintos Complejos Inmobiliarios Privados que se creen en el seno del ámbito de actuación...y los propietarios de las distintas parcelas .. que no tengan el carácter de residenciales”* (artículo 7). Conforme con esto, cada comunidad deberá *“elegir un único representante para el ejercicio de las facultades que les correspondan como miembros de la entidad”* (artículo 8.1º), a los que se les denomina *“Asociados Compromisarios”* (artículo 16)

“No se puede hacer depender algunos de sus más importantes efectos de que las comunidades de propietarios adopten dicha decisión por unanimidad o por mayorías muy cualificadas, máxime cuando van a incluir obras que, aunque afecten al título constitutivo o a los estatutos, en realidad competen a la Administración actuante autorizar o, en algunos casos, exigir.”

Desde esta consideración, debemos entender que la aplicación de la LPH a las EUC, se refiere a la toma de decisiones en sus órganos colegiados, pero de ello no puede derivarse que la voluntad del legislador, al modificar el artículo Segundo LPH, haya sido alterar el régimen jurídico administrativa de las entidades urbanísticas de conservación, y modificarlo por el régimen jurídico privado propio de las comunidades de propietarios.

En una EUC no vemos inconveniente en que pueda haber, dentro de los límites recogidos en sus Estatutos, unas normas de régimen interior que regulen detalles de la convivencia entre los propietarios dentro de su ámbito, aunque debiera ser suficiente el contenido de los Estatutos²⁴⁰.

Esta cuestión quedaría dentro del régimen jurídico privado de la Entidad, por afectar a las relaciones entre sus miembros, pero al margen de la naturaleza administrativa de la EUC.

En la Jurisprudencia podemos ver resoluciones que apuntarían en este sentido. Así, la STS 3025/2005, de 12 de mayo, que en un caso en el que se plantea si la Asamblea de una EUC puede disponer la privación del derecho a voto a los propietarios morosos, como dispone la LPH, formula la siguiente consideración en su Fundamento de Derecho Cuarto:

“No se está, pues, en este caso ante acuerdos de carácter privado en el seno de una Comunidad de Propietarios, regidos por la Ley de Propiedad Horizontal, sino ante acuerdos de una Entidad Urbanística de Conservación relativos al funcionamiento de la propia Entidad y al mantenimiento de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de la urbanización, que, según el indicado Plan Parcial, deben correr a cargo de los propietarios, de modo que, aunque éstos se hayan constituido en régimen de Comunidad de Propietarios

²⁴⁰ Ejemplo de esto lo encontramos en los Estatutos de la EUC del Polígono Industrial Río Gállego, en San Mateo de Gállego, cuyo artículo 7.g), al regular su objeto y fines incluye: *“La elaboración de un Reglamento de Régimen Interior que regule todas las obligaciones y derechos de los miembros de la Entidad de conservación no incluidos en los presentes Estatutos”*

para regular sus relaciones de derecho privado, a los acuerdos de la Asamblea de la Entidad de Conservación no le son aplicables las reglas de aquélla sino el ordenamiento urbanístico correspondiente y sus propios Estatutos, que no contemplan la aludida privación de voto a los morosos..”

El Tribunal Supremo reconoce que los propietarios de una EUC pueden constituirse en un régimen de comunidad de propietarios *“para regular sus relaciones de derecho privado”*, cuestión que debe distinguirse de que concurran los requisitos para que sea una comunidad en un sistema de propiedad horizontal, pues como hemos visto, lo habitual es que no haya unos elementos comunes.

Tampoco el hecho de que, a tales efectos, se constituya un régimen de comunidad de propietarios, debe alterar la naturaleza jurídica de la EUC, que debe mantener su condición administrativa, sometida al ordenamiento urbanístico correspondiente.

Siguiendo con esta cuestión, en los Estatutos de la misma EUC, el “Vergel de la Planilla” en Ricla, que equipara su naturaleza a la de una comunidad de propietarios en su artículo 1, antes transcrito, podemos ver otros ejemplos en su articulado que, a nuestro criterio, insisten en la confusión entre estas dos figuras.

Así, al regular la disolución, incluyen las siguientes previsiones.

“La disolución de la Entidad Urbanística de Conservación podrá ser acordada sin perjuicio de proseguir la Comunidad de Propietarios las funciones que le atribuye la Ley de Propiedad Horizontal, en cuyo caso esta asumirá los derechos y obligaciones que resultaran pertinentes.

“Acordada válidamente la disolución del Entidad sin establecerse su continuidad como Comunidad de Propietarios en régimen de propiedad horizontal, la Junta de Gobierno procederá a la liquidación mediante el cobro de los créditos y cuotas pendientes y el pago de las deudas y el remanente, si lo hubiera, se distribuirá entre los propietarios en proporción al coeficiente de participación asignado a las mismas”

A la vista del literal de estas disposiciones formulamos las siguientes consideraciones:

- 1) De acuerdo con el artículo 14 REUCA, la disolución de las entidades urbanísticas colaboradoras se producirá *“por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas”*, luego si el fin de la EUC ya está cumplido, no tiene sentido plantear que pueda seguir bajo otra forma jurídica distinta.
- 2) La existencia de una comunidad de propietarios lleva inherente un derecho de copropiedad sobre los elementos comunes del edificio, según se reconoce en el artículo 396 Código Civil, circunstancia que debe estar reconocida desde la configuración del derecho de propiedad sobre los elementos privativos. Por ello, entendemos que la Comunidad de Propietarios no puede ser una continuidad de la EUC como pudiera deducirse de las Cláusulas transcritas, porque son entes jurídicos distintos, con requisitos distintos, y sometidos a regímenes jurídicos distintos, privado en el caso de las Comunidades, y público administrativo en el caso de las EUC.
- 3) Tampoco parece que sea correcto plantear que puedan ser los propietarios los que tengan capacidad para decidir si se configura una comunidad de las reguladas en la LPH, cuando no necesariamente van a existir unos elementos comunes que son los que determinan su existencia.

- Los dos ejemplos que hemos visto hasta ahora, ponen de manifiesto el caso de EUC, constituidas para el mantenimiento de elementos demaniales, cuyos Estatutos remiten a las reglas de las comunidades de propietarios, pese a que no necesariamente tenga que haber en su ámbito elementos de propiedad común, y, de hecho ese caso será excepcional.

Junto a estos supuestos encontramos también en los Estatutos de las EUC de Aragón analizadas, lo que sería el supuesto inverso, esto es, urbanizaciones cuya situación jurídica sería la propia de los complejos inmobiliarios privados, en los que se decide constituir entidades de conservación.

Así, encontramos el ejemplo de una EUC constituida por los propietarios de un bloque de edificios, con cuatro portales, dentro del casco urbano de la ciudad²⁴¹.

²⁴¹ Es el caso de la *“Entidad Urbanística de Conservación del Sector P-1, Avenida de Navarra 81,83,85,87 de Tarazona”*

En principio, sería un caso claro de urbanización sometida a las disposiciones de la LPH, sin embargo, se constituye una EUC que, de hecho, convive, y así se prevé en los Estatutos con la comunidad de propietarios.

La situación planteada en este supuesto, nos lleva a formular una primera consideración, respecto a lo que constituye el objeto de la entidad, y los sujetos que la integran, conforme al artículo 1 de sus Estatutos:

“... se constituye la Entidad Urbanística de Conservación del Sector P-1, Avenida de Navarra 81,83,85,87 de Tarazona, será el organismo colaborador, en la conservación de las obras de urbanización del ámbito del Plan Parcial del sector P-1, Avenida de Navarra 81,83,85,87 de Tarazona y está integrada por todos los propietarios de dichos edificios.”

De acuerdo con el artículo 3 de los Estatutos de esta EUC, su objeto es *“el mantenimiento de la citada urbanización”*, en referencia a los cuatro bloques de edificios. Conforme con lo cual, en su artículo 7, se dispone:

“Integran con carácter obligatorio esta Entidad, todas las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, que sean propietarias de fincas en Edificios Avenida de Navarra 81,83,85,87 de Tarazona y titulares de los usos y actividades en ellas instaladas.”

Según resulta de los artículos 67 y 68 del *Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RGU)*, los propietarios de terrenos comprendidos en un polígono, se constituirán en EUC para la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios público, que debieran ser de cargo de la Administración actuante, una vez que se haya efectuado la cesión de aquellas, si así viniera impuesto por el Plan de Ordenación o por las bases de un programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales.

Esto es, desde su configuración jurídica inicial, las EUC se plantean como una prolongación, en el tiempo y materialmente, de las obligaciones que han asumido los propietarios al realizar las obras de urbanización, que se extienden, más allá de la ejecución, hasta su conservación. Por ello una de las formas más frecuentes de constitución es por transformación de la Junta de Compensación que hubiera asumido la urbanización, y, por ello también, la referencia a los sujetos obligados es

a los propietarios de terrenos, porque, en condiciones normales, cuando se recibe una urbanización, todavía no se ha materializado la edificación en los solares resultantes.

Sirve también como ejemplo de lo anterior, el artículo 49 del REUCA, que dispone:

“Los propietarios de los terrenos comprendidos en una unidad de ejecución, quedarán sujetos a la obligación de conservación a que se refiere el artículo anterior cuando así se imponga por el planeamiento urbanístico, por el plan o proyecto de interés general de Aragón, por las bases de un programa, las bases de una junta de compensación, o resulte expresamente de disposiciones legales.

En el caso de esta EUC constituida en Aragón, los sujetos obligados no son los propietarios de los terrenos, sino los de las edificaciones que ya han sido construidas. Así lo deducimos de las referencias constantes en los estatutos a los edificios, hechas en tiempo presente, sin ningún tipo de reserva a que se pueda estar refiriendo a construcciones futuras, y se confirma por el hecho de que la EUC tiene su domicilio legal en ellos, conforme a su artículo 2.

El planteamiento de fondo es si es o no procedente que se constituya una entidad de conservación en una urbanización constituida por unos bloques de viviendas, supuesto que entendemos no está previsto en la normativa urbanística, ni estatal, ni autonómica que resulta de aplicación.

Según se deduce de los Estatutos, el terreno donde se construyeron esos bloques de viviendas se desarrolló mediante un Plan Parcial, pero la EUC no se constituyó cuando concluyó la urbanización, pareciendo que su creación, una vez hechos los edificios, viene a subsanar esa omisión inicial. De este modo, el Ayuntamiento, que ha debido mantener las instalaciones de los servicios públicos desde que concluyó la urbanización hasta que se materializó la edificación, traslada a los propietarios de los edificios una obligación que, en principio, no les correspondería a ellos, sino a los propietarios de los terrenos en los que se construyó²⁴²

²⁴² En esta misma línea, encontramos en los Estatutos de otra EUC aragonesa (artículo 33 EUC Pico La Selva en Villanúa), la siguiente previsión: *“Con carácter general los gastos comunes de la Urbanización serán satisfechos por todos sus miembros a partir del momento en que las parcelas se encuentren edificadas, y ello con independencia de que utilicen o no utilicen materialmente los servicios de ésta”*. Debemos insistir en el hecho de que los gastos que deben asumir los propietarios constituidos en EUC,

Por otro lado, si tenemos en cuenta que los edificios se encuentran perfectamente integrados dentro de la trama de la ciudad, dotados de todos los servicios propios de las zonas urbanas, cuya conservación y mantenimiento es de competencia municipal, entendemos menos las razones por las que se traslada a dichos propietarios la carga urbanística que supone la integración en una EUC, que nace desde que se ceden a la Administración las obras de urbanización, según resulta de los artículos 67 y 68 RGU²⁴³.

En el caso de esta EUC constituida para el mantenimiento y conservación de edificaciones se evidencia un nuevo supuesto de confusión entre esta figura y los complejos inmobiliarios privados, que lleva a tratar, como si se tratara de entidades equiparables, a los órganos propios de unas y otros.

En sus Estatutos, con puntuales referencias a la condición de Administración actuante del Ayuntamiento²⁴⁴, sus cláusulas podrían ser las de cualquier comunidad de propietarios de las reguladas en la LPH, y vemos previsiones que inciden en la equiparación antes apuntada, como el artículo 12, en la regulación de los órganos rectores, que dispone:

“El Gobierno y la Administración de la Entidad están encomendados básicamente a la Asamblea General y Junta de Gobierno. Se hacen coincidir los cargos con los de la Administración de la Comunidad de Propietarios de los cuatro portales”

son los generados desde el momento en que se recibe la urbanización, momento en el cual, lo normal es que las parcelas no estén edificadas.

²⁴³ El literal de estos artículos, recordemos que es el siguiente: *Artículo 67. La conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos serán de cargo de la Administración actuante, una vez que se haya efectuado la cesión de aquellas. Artículo 68. 1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, quedarán sujetos los propietarios de los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación a dicha obligación, cuando así se imponga por el Plan de Ordenación o por las bases de un programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales. 2. En el supuesto del número anterior, los propietarios habrán de integrarse en una Entidad de conservación.”*

²⁴⁴ Artículo 6 Estatutos: *“La Entidad Urbanística de Conservación actuará bajo el control urbanístico del Ayuntamiento de Tarazona que tendrá, en todo caso, un representante en los Órganos Rectores de la Entidad”.*

Artículo 7.5 Estatutos: *“El Ayuntamiento de Tarazona designará en calidad de Administración actuante, un representante ante la Entidad, que tendrá voz y voto, formará parte de los órganos de gobierno de la Entidad y será el vínculo de comunicación y coordinación de la propiedad con la Administración”*

Artículo 11: *“La Corporación Municipal, en su condición de Administración actuante, ejercerá las funciones determinadas legal y reglamentariamente”*

Asimismo, su artículo 19, regulador de las atribuciones, dispone:

“Además de las funciones que le atribuye a la Asamblea de la Comunidad de Propietarios la Ley de Propiedad Horizontal y los propios Estatutos de dicha Comunidad, le corresponden a la misma la adopción de todas aquellas decisiones y acuerdos en materias propias de la Entidad de Conservación...”

Según esto, tanto la Asamblea General como la Junta de Gobierno, están formadas por las mismas personas, ya sea como comunidad de propietarios, ya sea como EUC, y además sus atribuciones son las mismas, previendo, en el artículo 18, como materias propias de la Entidad de Conservación, decisiones que, en realidad serían también competencia de los órganos de cualquier comunidad de propietarios: el nombramiento y cese de las personas encargadas del gobierno y administración; la aprobación de las cuentas del ejercicio anterior; la aprobación de los presupuestos; la fijación de las cuotas; o la propuesta de disolución. Tan sólo en relación con la modificación de los Estatutos, apreciamos el matiz de que los órganos de gobierno realizarán la propuesta, cuya aprobación definitiva corresponde al Ayuntamiento. En lo demás, ni en el ámbito personal de quienes los forman, ni en el ámbito de las competencias, serían diferentes los órganos de gobierno de la comunidad de propietarios de los cuatro portales y la EUC constituida en ellos.

Este modelo de Estatutos constituye un buen ejemplo de lo que podemos denominar *“privatización de las EUC”*, que sería el caso de aquellas EUC en las que los aspectos urbanísticos, y administrativos quedan solapados en sus estatutos por disposiciones propias del derecho privado, y, en concreto, de las comunidades de la Ley de Propiedad Horizontal.

De este modo, el hecho de que las EUC estén realizando funciones administrativas, en sustitución de la Administración que es quien originariamente debería realizarlas, queda diluido, cuando no desaparecido, en una regulación jurídica diseñada para que los propietarios tomen decisiones sobre la conservación y mantenimiento de su urbanización, como si fuera de su exclusiva titularidad.

- En la parte final de este apartado en el que pretendemos poner de manifiesto lo difuso de los límites entre las EUC y los complejos inmobiliarios privados, desde el punto de vista práctico del análisis de los Estatutos de varias entidades urbanísticas de conservación en Aragón, debemos hacer referencia a la

previsión que encontramos en una de estas EUC, que entendemos que es un buen ejemplo de hasta dónde llega la confusión entre esas dos figuras que estamos poniendo de manifiesto.

Es el caso de una la “EUC Polígono Industrial Río Gállego”, de San Mateo de Gállego, constituida en 2005, pero que, mediante Acuerdo de su Junta General de 3 de julio de 2020, elevado a público en escritura otorgada ante Notario el 18 de noviembre de 2020, modifica el artículo 3 de sus Estatutos, relativo a su naturaleza jurídica, que queda con esta redacción:

“La entidad en su calidad de entidad urbanística colaboradora, tendrá carácter administrativo, de acuerdo con lo previsto en el art. 26.1 del Reglamento de Gestión Urbanística.

No obstante, esta entidad urbanística se somete expresamente a la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, y posteriores modificaciones, según lo establecido en el artículo 2 e) de dicha ley. Los artículos (o parte de los mismos) de estos estatutos que contravengan la Ley de Propiedad horizontal quedarán sin efecto”

Esta disposición es un ejemplo más, y más intenso, del caso que citábamos anteriormente para referirnos al fenómeno de privatización de las EUC. En esta EUC, si su régimen jurídico va a ser el privado de la LPH, que se diga que su naturaleza jurídica es administrativa llega a ser irrelevante, por cuanto el sometimiento pleno a la normativa de derecho privado de esta EUC, deja sin marco jurídico, y sin contenido, lo que Nuñez Ruiz (1974: 256-257) denomina “*competencia residual*” que necesariamente debe mantener la Administración actuante, respecto a las funciones de conservación y mantenimiento de la urbanización.

El régimen jurídico de las EUC en Aragón es el que establecen sus normas urbanísticas, y, en especial, el REUCA aprobado por Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, que ni siquiera es citado en esta modificación estatutaria de 2020.

Las EUC aragonesas quedan sometidas a sus disposiciones, estimándose cuando menos irregular que los propietarios, constituidos en Junta General, propongan la

normativa que resulta de aplicación a la entidad, y aún más extraño que la Administración lo admita.²⁴⁵

Al establecer la plena aplicación de la LPH, sin precisar que sólo puede regir en aquellos ámbitos de la EUC sometidos a derecho privado, queda en entredicho uno de los pilares de la configuración de las entidades colaboradoras: su dependencia de la Administración de tutela.

A este respecto, el artículo 8 de los Estatutos de esta EUC, en su versión original, dispone:

“La Entidad desarrollará su actividad bajo la dependencia del Ayuntamiento de San Mateo de Gállego, en cuyo término municipal están situados los terrenos del Polígono Industrial”

De acuerdo con la LPH, es el conjunto de propietarios el que fija las normas de régimen interior para regular los detalles de la convivencia y la adecuada utilización de los servicios y cosas comunes, sin que esté prevista ningún tipo de tutela o dependencia jerárquica, de ningún ente o Administración ²⁴⁶

Siendo esto así, el artículo 8 de los Estatutos, que establece la dependencia de la Administración, resultaría contrario a las previsiones de la LPH, y, por ello, habría quedado sin efecto después de la modificación elevada a pública en noviembre de 2020. Esta conclusión desnaturaliza por completo a esta EUC.

No hay que perder de vista que, siguiendo la doctrina de Tomás Ramón-Fernández (2017:146,147), las entidades urbanísticas colaboradoras constituyen una figura típica de autoadministración, es decir, de gestión autónoma por los propios interesados de funciones inicialmente administrativas, ejerciendo como agentes descentralizados de la Administración, pero, en todo lo que no se refiera

²⁴⁵ La modificación fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de San Mateo de Gállego el 25 de junio de 2020 (BOPZ nº 237 de 14 octubre 2020), inscrito en el Registro de EUC de Aragón el 4 de enero de 2021.

²⁴⁶ Artículo sexto LPH: *“Para regular los detalles de la convivencia y la adecuada utilización de los servicios y cosas comunes, y dentro de los límites establecidos por la Ley y los estatutos, el conjunto de propietarios podrá fijar normas de régimen interior que obligarán también a todo titular mientras no sean modificadas en la forma prevista para tomar acuerdos sobre la administración.”*

directamente al ejercicio de funciones públicas en lugar de la propia Administración, las Juntas actúan como entidades privadas, con sujeción al Derecho Privado.

Los dos ámbitos necesariamente tienen que coexistir en toda EUC por su propia naturaleza, de modo que no puede obviarse su naturaleza administrativa, como agente descentralizado de la Administración, y pretender, como ocurre en el caso analizado, que su régimen jurídico pleno sea el privado, propio de las comunidades de propietarios.

Además, la previsión introducida en estos Estatutos estimamos que resulta contraria a lo previsto respecto al régimen jurídico aplicable a las EUC, en el artículo 5 del REUCA, que omite cualquier referencia a la legislación de propiedad horizontal, al establecer²⁴⁷:

“1. Las entidades urbanísticas colaboradoras se regirán por lo dispuesto en este reglamento, en sus estatutos y, en su caso, en las bases de actuación, dentro del respeto a la legislación urbanística y demás normativa que les sea de aplicación.

2. Las disposiciones relativas a las juntas de compensación serán de aplicación como régimen subsidiario al resto de entidades urbanísticas colaboradoras reguladas en el presente reglamento, en todo aquello que no haya sido objeto de regulación específica para cada una de ellas.

3. Supletoriamente, serán de aplicación a las entidades urbanísticas colaboradoras las disposiciones relativas al funcionamiento de los órganos administrativos colegiados contenidas en la legislación de Régimen Jurídico del Sector Público.

4. Las entidades urbanísticas colaboradoras, cuando ejerzan potestades administrativas, tendrán carácter administrativo y dependerán de la Administración urbanística actuante”

²⁴⁷ Tampoco hay ninguna referencia normativa a que resulte de aplicación a las EUC la normativa sobre asociaciones, y, en cambio, en la Disposición Adicional de los Estatutos de la EUC “Pico La Selva de Villanúa” encontramos la siguiente previsión: “En todo aquello no previsto en los presentes Estatutos será de aplicación el Reglamento de Gestión Urbanística, la normativa urbanística de aplicación y de forma subsidiaria la normativa general en materia de asociaciones”. Igualmente, la Disposición Adicional de los Estatutos de la EUC “El Espartal”, en el Burgo de Ebro: “En lo no previsto en los presentes Estatutos se aplicará lo dispuesto en a L.S., R.G.U. y disposiciones concordantes y, de modo supletorio, en la normativa general en materia de Asociaciones”

La modificación del apartado e) en el artículo Segundo LPH, introducido por la Disposición Final Primera de la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, en el sentido de que resulta de aplicación a las EUC, sólo tiene sentido si está referida a su aspecto privado de regulación de las relaciones entre los propietarios, pero es un error considerar aplicable esta norma de derecho privado a toda la actividad de la EUC, hasta el punto de obviar el régimen jurídico propio de su naturaleza administrativa.

Y ello, aunque formalmente se afirme esta condición administrativa, como se hace en el artículo 3 de los Estatutos de la *“EUC Polígono Industrial Río Gállego”*, de San Mateo de Gállego, pues el sometimiento pleno al régimen jurídico de la Ley de Propiedad Horizontal, afirmado a continuación, lo que hace es que la primera sea una afirmación vacía de contenido.

De forma breve, para concluir este epígrafe en el que hemos intentado evidenciar que es habitual en los estatutos de las EUC la inclusión de cláusulas que pretenden la aplicación de un régimen jurídico privado que no les corresponde, podemos poner otros ejemplos, además de los expuestos:

- Disposición Adicional Segunda Estatutos EUC PTR López Soriano en Zaragoza:

“Además de la Entidad, los propietarios del Parque Tecnológico de Reciclado «López Soriano» constituirán una comunidad de propietarios en régimen de propiedad horizontal. Dicha comunidad de propietarios, que se regirán por sus propios Estatutos, gestionará y administrará aquellos elementos y servicios comunes que excedan del ámbito de gestión de la Entidad en los términos previstos en estos Estatutos.”

Si en la reparcelación de este ámbito no hay constituido ningún régimen de copropiedad de los previstos en el artículo 396 del Código Civil, no existirán *“elementos y servicios comunes”* que requieran la constitución de una comunidad de propietarios, lo que hace que esta Disposición resulte innecesaria.

- Artículo 17 Estatutos EUC “Pico La Selva” en Villanúa:

“Los acuerdos de la Asamblea General se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación. Estas cuotas serán las que se establezcan en el régimen de propiedad horizontal para aquellos elementos comunes, a cuya conservación deben contribuir necesariamente todos los comuneros de la urbanización”

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 REUCA, cada parcela del ámbito tiene atribuida una cuota de participación, la cual, se determinará en función de la participación que tuviesen fijada en la junta de compensación, en el proyecto de reparcelación o, en su caso, en la que se hubiere fijado en la entidad de conservación. Partiendo de esa base, si sobre las parcelas se hubiesen constituido regímenes de propiedad horizontal, la contribución de los propietarios en la referida obligación de conservación y mantenimiento se determinará por la cuota de participación que tengan asignada en cada comunidad en relación con el porcentaje asignado a la parcela originaria (artículo 54.2 REUCA).

Cosa distinta es que, al regular las cuotas de participación en la EUC, se parta de un hipotético régimen de propiedad horizontal, que normalmente no existirá al configurar una EUC, toda vez que los elementos que debe conservar no son comunes, esto es, de varios propietarios en un régimen de propiedad horizontal, sino bienes demaniales de la Administración actuante. En este sentido, la determinación de las cuotas de participación en los términos expresados en el artículo transcrito se considera impropia de una EUC.

- Artículo 24.2 Estatutos EUC del “Sector 88/3-1 Puerto Venecia” del PGOU de Zaragoza:

“Caso de que se llegara a constituir un Complejo Inmobiliario que integre las fincas de aprovechamiento lucrativo del Sector, sin perjuicio de la diversidad de fines y competencias correspondientes a la Entidad de Conservación y al Complejo Inmobiliario, los procesos

de elección de una y otro, si bien independientes, se harán coincidir en el tiempo y las candidaturas que se presenten deberán optar a ambos, de forma tal que las personas que integren uno y otro Consejo sean necesariamente las mismas”

De este literal, podría parecer que la constitución del complejo inmobiliario depende de la voluntad de los propietarios, y no del título jurídico que hubiera configurado la titularidad de las parcelas, previendo la existencia de elementos comunes.

Si las fincas de aprovechamiento lucrativo no se han configurado en régimen de propiedad horizontal, difícilmente llegará el caso en que se pueda constituir. Por otro lado, advertimos aquí nuevamente la confusión entre los órganos de gobierno si se llegase a crear, junto a la EUC un complejo inmobiliario privado, cuyo contenido sería sustancialmente el mismo, y constituido por las mismas personas.

- Artículo 15 Estatutos EUC Plataforma Logística de Huesca (PLHUS):

“Las instalaciones y edificaciones construidas en su caso, en terrenos propiedad de la Entidad, o de los que ésta sea usuaria, tendrán naturaleza de elementos de propiedad común, correspondiendo el ejercicio de su titularidad a la Entidad.”

Aunque las EUC están dotadas de personalidad jurídica desde su inscripción en el correspondiente registro urbanístico, no necesariamente tienen que ser propietarios de terrenos dentro de su ámbito, es más, este supuesto, aunque posible, será infrecuente, ya que para el cumplimiento de su finalidad de conservación y mantenimiento de las obras de urbanización no se requiere que la EUC sea propietaria.

De hecho, como apunta F. LLiset Borrell (1975: 708), su función es desarrollar una gestión instrumental, sin transferencia de titularidad de las fincas, que permanecen de propiedad de sus integrantes.²⁴⁸

Por otro lado, resulta complicado, tanto desde el punto de vista civil, como administrativo, admitir que las instalaciones y edificaciones construidas, de los que sea usuaria la EUC, entendidas como aquellas que tiene la obligación de conservar, tengan “*naturaleza de elementos de propiedad común*”, pues, en principio, lo que tienen es naturaleza de bienes demaniales, de propiedad de la Administración actuante, sin que pueda alterarse su dominio por la circunstancia de que sean de uso común general.

Se trata de un nuevo ejemplo de estatutos de una EUC que pretenden configurar elementos propios de la propiedad horizontal y de los complejos inmobiliarios privados, cuando los títulos que han configurado la propiedad no los han previsto, generando, además de confusión, previsiones estatutarias de imposible aplicación por su contradicción, en este caso, con las normas reguladoras de la propiedad y del patrimonio de las Administraciones Públicas.

c) *Coincidencias entre los Estatutos de las EUC y los de sociedades de capital*

El tercero de los aspectos que analizamos en los estatutos de las EUC aragonesas tiene que ver con el hecho de que podemos encontrar previsiones que coinciden con las que serían propias de los estatutos de sociedades mercantiles²⁴⁹.

Se trataría en realidad una variante de su configuración a modo de entidades de derecho privado, ya sean complejos inmobiliarios privados de los regulados en la

²⁴⁸ Sería un caso equivalente a la situación fiduciaria de las Juntas de Compensación en el proceso de urbanización, respecto a las fincas que se encuentran dentro de su ámbito, sobre las que tiene poder dispositivo, pero sin adquirir su dominio.

²⁴⁹ Fuera de Aragón, encontramos ejemplos de intensa asimilación de EUC a la condición de empresas, como es el caso de la EUC “Parques de Sotogrande”, en Cádiz que tiene su propio Convenio Colectivo regulador de las relaciones con sus trabajadores, divididos en las categorías de Jardinería, Mantenimiento y Personal Administrativo (VIII Convenio Colectivo en BOPCádiz nº 166 de 31 agosto 2021).

Ley de Propiedad Horizontal, según hemos visto en el epígrafe anterior, ya sean empresas, como veremos en éste.

Quizás el principal punto de aproximación entre los Estatutos de una EUC y los de una sociedad de capital, lo encontramos en la regulación de las facultades atribuidas a sus órganos de representación. Este ámbito es propio de su organización interna, que deciden los propietarios, y, como tal, estaría en la esfera del derecho privado, y no del derecho público que configura las relaciones externas de las EUC.

Por ello, las cláusulas que, en los Estatutos de una entidad de conservación, atribuyan las competencias que se estimen oportunas a sus órganos de gobierno y administración, no tienen porqué ser contrarias a su naturaleza administrativa, pero, eso sí, en ningún caso esas cláusulas tienen que comprometer un principio básico de las EUC: su carencia de ánimo de lucro, porque esencialmente son centros de distribución de costes entre propietarios, como acertadamente pone de manifiesto A. Blázquez Lidoy (2001: 53-55)²⁵⁰

Por ello, llaman la atención los Estatutos de una EUC cual en los que se ha copiado de forma literal, cláusulas propias de sociedades de capital, configurando unos estatutos con contenidos mercantilizados innecesarios en una EUC, si tenemos en cuenta que el objetivo lucrativo, propio de cualquier empresa, resulta ajeno a la ausencia de beneficio económico presente en las EUC ²⁵¹.

Nos estamos refiriendo al caso de los Estatutos de la EUC “El Vergel de la Planilla” en Ricla que atribuyen a su Presidente, en su artículo 26.3 competencias como las siguientes, cuyo contenido estimamos oportuno reproducir parcialmente, en sus aspectos más mercantiles, como evidencia de hasta qué punto la regulación

²⁵⁰ En este mismo sentido, FIGAREDA I CAIROL (2000:32) pone de manifiesto que la EUC se distingue de una sociedad en que no tiene fines lucrativos, sino la satisfacción de los intereses de sus agrupados mediante el mantenimiento de unos servicios y dotaciones

²⁵¹ Para ilustrar esta idea de mercantilización de los Estatutos de EUC, podemos ver el ejemplo, fuera de Aragón de la EUC del del Polígono Industrial Nilo, en Alcalá de Henares (BOCM nº 286 de 29/11/2016), en los que se ha estimado oportuno precisar que los propietarios de parcelas carecen de derecho de adquisición preferente en la transmisión de edificaciones, precisión que no sería necesaria, sino es en relación con el artículo 107 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, que reconoce ese derecho en la transmisión de participaciones sociales. En concreto, el artículo 8.h) de dichos Estatutos, reconoce, entre los derechos de los asociados: *“Enajenar o arrendar libremente, sin obligación de tanteo a favor del resto de asociados, las edificaciones o elementos de su propiedad existentes en su parcela”*

estatutaria de una EUC puede alejarse de los principios y fundamentos que caracterizan esta figura:

“j) Administrar bienes muebles e inmuebles; ejercitar y cumplir toda clase de derechos y obligaciones; rendir y aprobar cuentas; firmar y seguir correspondencia; hacer y retirar giros y envíos; constituir, modificar, extinguir y liquidar contratos de todo tipo, particularmente de arrendamiento, leasing, factoring, renting, aparcería, seguro, trabajo y transporte de cualquier clase; desahuciar inquilinos, arrendatarios, aparceros, colonos, porteros, precaristas y todo género de ocupantes; admitir y despedir obreros y empleados; reconocer, aceptar, pagar y cobrar cualesquiera deudas, créditos y obligaciones, por capital, intereses y amortizaciones, y con relación a cualquier persona y entidad pública o privada, incluso Estado, Provincia, Municipio, Comunidades Autónomas y los Organismos Autónomos de cualquiera de ellas, firmando recibos, saldos, conformidades y resguardos; asistir con voz y voto a Juntas de Propietarios, consorcios, condueños y demás cotitulares o de cualquier otra clase.

k) Disponer, enajenar, gravar, adquirir y contratar activa o pasivamente, respecto de toda clase de bienes muebles e inmuebles, derechos reales y personales, participaciones, acciones y obligaciones, cupones, valores y cualesquiera efectos públicos o privados, pudiendo en tal sentido con las condiciones y por el precio de contado, confesado o aplazado que estime pertinente; ejercitar, otorgar, conceder y aceptar compraventas, aportes, permutas, cesiones en pago y para pago, amortizaciones, rescates, subrogaciones, retractos, opciones y tanteo, declaraciones de obra nueva y de obra derruida, alteraciones de fincas, cartas de pago, fianzas, transacciones, compromisos y arbitrajes; constituir, reconocer, aceptar, ejecutar, transmitir, dividir, modificar, extinguir y cancelar total o parcialmente usufructos, servidumbres, prendas, hipotecas, anticresis, comunidades de toda clase, propiedades horizontales, censos, derechos de superficie y, en general, cualesquiera derechos reales y personales. Y aceptar, asimismo donaciones puras, condicionales y onerosas, de cualquier clase de bienes

l) Comerciar, dirigir y administrar negocios mercantiles e industriales, realizando cualesquiera actos relativos al tráfico mercantil, tomar parte en concursos y subastas, formulando propuestas, reservas y protestas,

aceptando adjudicaciones y cediendo lo rematado, constituir, modificar, prorrogar, disolver y liquidar toda clase de sociedades, ejercitar todos los derechos y obligaciones de socio y aceptar desempeñar cargos en ellas.

II) Librar, aceptar, avalar, endosar, cobrar, pagar, intervenir y protestar letras de cambios, cheques, pagarés y demás efectos; abrir, seguir, cancelar y liquidar fondos de inversión, libretas de ahorro, cuentas corrientes y de crédito, con garantía personal, hipotecaria o de valores; concertar activa o pasivamente créditos comerciales, afianzar y dar garantías por otros; dar y tomar dinero en préstamo, con o sin interés y con garantía personal, real, de valores o cualquier otra; concertar créditos para realizar obras de urbanización con garantía, incluso hipotecaria, de los terrenos incluidos en la reparcelación; constituir, transferir, modificar, cancelar y retirar imposiciones a plazo, depósitos provisionales o definitivos, de metálico, valores y otros bienes; comprar, vender, canjear, pignorar y negociar efectos y valores y cobrar sus intereses, dividendos y amortizaciones; arrendar cajas de seguridad y, en general, operar en Cajas de Ahorro, Bancos, incluso el de España y otros oficiales, Entidades de Financiación y entidades similares, disponiendo de los bienes existentes en ellos por cualquier concepto y haciendo, en general, cuanto permitan la legislación y la práctica bancarias”

Resulta evidente que este tipo de previsiones, propias de una sociedad mercantil, exceden de las atribuciones que, en condiciones normales, deberá ejercer el Presidente de una EUC, y que lo que se ha hecho, según antes hemos apuntado, es una transcripción de las cláusulas de apoderamiento generales y comunes en el derecho mercantil, lo que lleva a atribuir al Presidente de la EUC competencias que no tienen sentido ni cabida en una entidad de naturaleza administrativa y carente de ánimo de lucro. Ejemplos de esto serían los siguientes:

- La competencia para constituir toda clase de sociedades, actividad en principio innecesaria para llevar a cabo las funciones de una EUC, ajena al ánimo de lucro, y que está prevista en el apartado I) antes transcrito.
- La competencia para formalizar todo tipo de contratos (apartado j), sin tener en cuenta su condición administrativa y las funciones de tutela que corresponden a la Administración.

- Tampoco parece necesario que, en el seno de una EUC, se tenga que comerciar, dirigir y administrar negocios mercantiles e industriales (apartado I)
- Y resulta especialmente llamativo en una EUC, que se incluya la previsión de realizar obras de urbanización (apartado II), cuando el objeto de una EUC no es urbanizar, sino conservar y mantener lo ya urbanizado.

Cabe señalar también que este tipo de Cláusulas en los Estatutos de una EUC no aplican de forma rigurosa la doctrina del Tribunal Supremo establecida en Sentencia 13386/1989, de 21 de marzo, cuyo Fundamento de Derecho Tercero señala que el ámbito objetivo de actuación de las EUC

“..viene delimitado por las prescripciones previstas en los arts. 67 y 68 (RGU), en relación con el art. 70 del propio Reglamento, dado que las facultades que le son propias vienen referidas a la adopción de medidas precisas para la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos de la urbanización..”,

de donde debemos deducir que aquellas actividades que excedan de ese marco delimitado, no resultan, en esencia, propias de una EUC.

Parece que, ante el desconocimiento de la figura de las entidades de conservación, y de cual debe ser la forma correcta de conciliar en sus Estatutos sus aspectos privados y administrativos, los redactores de estos Estatutos han optado por tomar el modelo de entidades mucho más comunes, como las sociedades mercantiles, reproduciendo las facultades que se suelen otorgar a sus representantes, aunque excedan de las que, en condiciones normales, requiere el Presidente de una EUC, e incluso lleven a situaciones incoherentes como los ejemplos antes apuntados.

En cualquier caso, hemos de señalar que este tipo de cláusulas, tan marcadamente mercantiles no es lo habitual en los Estatutos de las EUC, si bien nos ha parecido interesante referirnos a este caso, como un exponente más de la confusión respecto a su régimen jurídico, y a la redacción de las reglas por las que deben regirse a través de sus Estatutos.

d) Reclamación de deudas

En este último apartado veremos algunas previsiones estatutarias, respecto al impago de cuotas, en las que, de forma expresa, se evitan procedimientos de naturaleza administrativa, propios de las entidades colaboradoras, reflejo de la potestad de tutela que ejerce la Administración sobre ellas.

Se advierte en este tipo de previsiones un nuevo paso de huida del Derecho Administrativo, y de acercamiento de las EUC hacia la configuración de entes de naturaleza privada, y no pública.

Entre los Estatutos de EUC analizados es muy común, una Cláusula de este tipo:

“En el supuesto de impago de cuotas dentro de los plazos establecidos, se podrá optar entre:

- a) *Solicitar de la Administración actuante, previo requerimiento al deudor, la exacción por vía de apremio de las cuotas y derramas aprobadas por la Asamblea más los intereses devengados a tenor de lo dispuesto en estos Estatutos.*
- b) *Proceder judicialmente contra el miembro moroso utilizando para ello el procedimiento judicial pertinente²⁵²*

El artículo 123.4 del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA) dispone que las entidades urbanísticas de conservación tienen naturaleza administrativa, están sujetas a la tutela del municipio y pueden solicitar de éste la aplicación de la vía de apremio para la exigencia de las cuotas de conservación.

En la mayoría de los Estatutos analizados, sin perjuicio de reconocer la vía administrativa para el cobro, se admite como alternativa la posibilidad de acudir a la

²⁵² Artículo 28.3 Estatutos EUC “El Vergel de la Planilla” de Ricla. En este mismo sentido: artículo 8 Estatutos EUC PLHUS; Artículo 23 F) Polígono Industrial “Río Gállego” en San Mateo de Gállego; Artículo 41 S.U.P. 71/1 Zaragoza (Santa Isabel); Artículo 12.5 EUC PTR; Artículo 33.3 EUC PLAZA; Artículo 22 EUC “Puerto Venecia” Zaragoza. En otras CCAA: artículo 25.3 Estatutos EUC de la urbanización El Soto, en Illana (Guadalajara) (DOCM nº 225 14 noviembre 2019): “...De persistir el impago de las cantidades reclamadas, en vía ordinaria, la Junta de Gobierno podrá optar, entre la reclamación judicial de la misma, para lo que dotará dentro de sus presupuestos anuales de una cantidad para ello, o solicitar de la Administración Actuante, el cobro por la vía de apremio.”

jurisdicción civil²⁵³, incluso cuestionando la eficacia de la Administración en ese procedimiento, como vemos en el artículo 36 de los Estatutos de la EUC Lugá de Castiello, al disponer:

“En el caso de que algún miembro o Asociado no haga efectivo a su vencimiento alguna de las cuotas aprobadas por la Administración actuante, la Junta Directiva dará un plazo de quince días naturales.....

Si pasado este plazo no se satisface la deuda se procederá por vía de apremio administrativo, y a tal efecto el Secretario con el VºBº del Presidente, certificará el débito remitiéndolo al Ayuntamiento de Castiello de Jaca, para que proceda a la vía ejecutiva.

Podrán ser reclamadas las cuotas por la vía civil, caso de retraso o demora injustificada en la actuación de la Administración”.

Este tipo de Cláusulas, que permitirían a la EUC optar entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la civil para reclamar el impago de cuotas, son rechazadas por la Jurisprudencia.

Así podemos ver el Auto del Tribunal Supremo 1359/2020, de 13 de febrero, que, ante un conflicto de competencia planteado ante la negativa de un Juzgado de Primera Instancia a conocer una demanda en juicio monitorio formulada por una EUC en reclamación de cuotas impagadas ante la Jurisdicción civil, y posterior rechazo también a conocer el asunto por un Juzgado de lo Contencioso Administrativo, al entender que correspondía al orden jurisdiccional civil, lo resuelve en el sentido de declarar que el asunto tiene naturaleza administrativa y su conocimiento no corresponde a la jurisdicción civil, señalando en su FD Tercero lo siguiente:

“Y no hay duda de que la Entidad Urbanística de Conservación reclamante tiene la condición de administración pública, ya que es una entidad de derecho público vinculada y sometida al control urbanístico de un

²⁵³ Lo que se estima que no tiene fundamento jurídico es incluir entre las opciones de la Entidad ante una situación de impago, la posibilidad de requerir a la Administración de tutela para que inicie un procedimiento de expropiación, como vemos en el artículo 42 de los Estatutos de “Entidad de Conservación La Landa” en Azagra (Navarra) (<https://azagra.sedelectronica.es>), al disponer: “Transcurrido el plazo del segundo requerimiento de pago efectuado, si algún miembro de la Entidad urbanística de conservación incumpliese su obligación de pago .., el Consejo Rector podrá optar entre: a) Solicitar del Ayuntamiento de Azagra la aplicación de la expropiación al miembro moroso. b) Interesar de la citada Corporación el cobro de la deuda por vía de apremio ... c) Acudir a la Jurisdicción Civil ordinaria ...”

ayuntamiento, ante el que puede instar la reclamación de cuotas por el procedimiento administrativo de apremio, actuación que es susceptible de control jurisdiccional ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, conforme al art. 1.2.d) de la LJCA. La exacción de dichas cuotas constituye, en todas sus fases, una actuación sometida al Derecho Administrativo, sin que pueda admitirse que la entidad urbanística de conservación pueda determinar la jurisdicción competente a su voluntad, eligiendo, para la exacción de las cuotas, entre seguir la vía de apremio que puede instar ante el Ayuntamiento del que depende, o acudir a la Jurisdicción civil. Las potestades administrativas no son privilegios otorgadas a las entidades públicas, sino que tienen carácter obligatorio para el ente administrativo.”

Esta misma argumentación ya la encontramos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 2648/2019, de 15 de febrero reconociéndose, en este caso, además de que la reclamación de cuotas de una EUC por el procedimiento administrativo de apremio es susceptible de control contencioso-administrativo, que:

“..no procede exigir directamente su pago mediante demanda judicial como se ha hecho, sino que para proceder a su exacción ha de hacer uso de la vía procedimental prevista en la normativa de aplicación, que no es otra que la vía de apremio.”

Lo extendido de esta doble vía de reclamación de impagos en los Estatutos de las EUC aragonesas, admitiendo la opción civil, o la contencioso-administrativa, ha llegado al REUCA, aprobado por Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, cuyo artículo 56.1 dispone:

“En caso de negativa o retraso en el pago de las cantidades adeudadas a la entidad de conservación, de no optar por exigir su pago en la vía civil, podrá solicitar de la Administración actuante el cobro de la deuda por la vía de apremio”

La previsión de que las EUC aragonesas puedan acudir a la vía civil en reclamación de cuotas impagadas no está contemplada en el TRLUA, cuyo artículo 123.4, después de afirmar la naturaleza administrativa de las EUC, y su sometimiento a la tutela del municipio, reconoce que *“pueden solicitar de éste la aplicación de la vía*

de apremio para la exigencia de las cuotas de conservación”, omitiendo, conforme a su naturaleza, la referencia a que pudieran acudir a la vía civil ²⁵⁴

En este sentido, la norma reglamentaria transcrita estaría en contradicción con el TRLUA, y con la doctrina del Tribunal Supremo, antes apuntada, por lo que consideramos que a pesar del literal del artículo 56.1 REUCA, y de lo previsto en la mayoría de los Estatutos de las EUC aragonesas en el sentido de admitir, como una opción a su criterio, la reclamación de cuotas por la vía civil, en la práctica, los Tribunales podrán rechazar las demandas de este tipo conforme al criterio establecido por el Tribunal Supremo.

La exigencia por la vía de apremio de las cuotas que se adeuden, es como apunta I. Gonzalez Ríos (2002:196), una de las facultades de las que goza la Administración para garantizar el cumplimiento de las funciones públicas que tienen encomendadas las EUC.

Si, a través de los Estatutos de las EUC, y, en el caso de Aragón, también a través de norma reglamentaria, se pretende diluir esa función, admitiendo plenamente la posibilidad de acudir a la vía civil, nos encontramos ante un ejemplo más de lo que venimos apuntando en los últimos apartados de este trabajo: una tendencia hacia el derecho privado y consiguiente huida del derecho público en las reglas de funcionamiento de las EUC.

A modo de resumen, según lo tratado en los apartados anteriores, esa tendencia la vemos reflejada en las siguientes cuestiones, puestas de manifiesto en el análisis de los Estatutos de EUC vigentes en la actualidad:

- a) No aplicación plena a las EUC de los principios de publicidad y transparencia de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, desde el momento en que no están accesibles los Estatutos de todas las EUC registradas.

²⁵⁴ Tampoco en la normativa estatal se hace mención alguna a la posibilidad de acudir a la vía civil: Artículo 70.1 RGU: *“Cualquiera que fuese el sujeto a quien corresponda la obligación de mantenimiento a que se refieren los artículos precedentes, el Ayuntamiento o Administración actuante, en su condición de titular de los terrenos de dominio público, obras, dotaciones e instalaciones objeto de cesión obligatoria, podrá exigir por la vía de apremio las cuotas que se adeuden, ya sea de oficio, ya a instancia, en su caso, de la Entidad urbanística colaboradora.”*

- b) Asimilación de las EUC a complejos inmobiliarios privados de los regulados en la LPH, recogiendo en sus Estatutos cláusulas propias de este tipo de entidades, e incluso, llegando a prever, en algún caso, su sometimiento pleno a la normativa privada.
- c) Atribución de competencias claramente mercantiles, en contradicción con la naturaleza administrativa y la ausencia de ánimo de lucro que debe regir el funcionamiento de las EUC.
- d) Remisión estatutaria a la jurisdicción civil en el ámbito de la reclamación de cuotas impagadas, a pesar de que, conforme con su naturaleza administrativa, debiera reconocerse la reserva, primero a la vía administrativa del apremio, y, posteriormente, a la jurisdicción contencioso-administrativa.

La conclusión inmediata es que, del desconocimiento de esta figura administrativa, resulta que en numerosas ocasiones, según hemos podido ver en los ejemplos apuntados, las entidades de conservación se están rigiendo por unos Estatutos, en los que se entremezclan el régimen jurídico privado y el público, aproximándose, según los casos, hacia uno u otro, pero sin recoger con claridad esa dualidad propia de las EUC: privada en lo que afecta a la regulación de las relaciones internas entre los propietarios que las integran, y administrativa respecto al cumplimiento de la función de conservación y mantenimiento de la urbanización, por estar asumiendo funciones propias de la Administración Pública.

XI.3 ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN EN PROYECTOS DE INTERÉS GENERAL DE ARAGÓN

XI.3.1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PROYECTOS DE INTERÉS GENERAL

Por su especial configuración, estimamos que debe tratarse en un epígrafe específico el caso de las EUC constituidas para la conservación y mantenimiento de Polígonos calificados de Supramunicipales o de Interés General de Aragón.

Esta figura urbanística no se encuentra exenta de polémica, desde el momento en que supone la participación de las Comunidades Autónomas en un ámbito, el urbanístico, en el que el protagonismo principal lo tienen las entidades locales.

La distribución de competencias entre estos dos entes territoriales, resulta complicada desde el momento en que la Constitución, al disponer en su artículo 137 la organización territorial del Estado en municipios, provincias, y las Comunidades Autónomas que se constituyan, dispone que todas esas entidades gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pero no precisa cuales sean éstos, ni tampoco cuál es el haz mínimo de competencias que, para atender a su gestión, el legislador debe atribuir a los entes locales.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales en materia de urbanismo.

En la Sentencia 159/2001, de 5 de julio, en cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto a determinados artículos del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el cual se aprobó el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en esa Comunidad Autónoma en materia urbanística, por si pudieran ser atentatorios contra la autonomía local garantizada en el art. 137 CE, afirma, en su FJ 4:

“... la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación

efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno.”

El TC insiste en esta Sentencia, con remisión a STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39 que:

“no es necesario argumentar particularmente que, entre los asuntos de interés de los Municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, está el urbanismo”

La concurrencia de competencias en el ámbito urbanístico entre los entes locales y las Comunidades Autónomas tiene un especial reflejo en el caso de actuaciones de interés autonómico, regional o supramunicipal, que podemos definir, siguiendo a D.J. Vera Jurado (2021:2) como aquellas iniciativas, proyectos o actividades que tienen un impacto económico, social, ambiental o logístico que supera el estricto ámbito de un municipio para incidir en otro superior -de carácter territorial- que corresponde normalmente al ámbito competencial de las comunidades autónomas.

No podemos desconocer que en un entorno socio-económico cada día más complejo y globalmente interconectado, se hace difícil identificar materias o campos enteros de acción pública de interés exclusivamente local, porque esas actividades afectan asimismo a intereses supralocales prevalentes, y se integran en redes físicas, lógicas o financieras de ámbito superior (M. Vaquer Caballería, 2013:23), lo que lleva a plantear necesarios ámbitos de colaboración y coordinación entre lo local y lo supramunicipal, cómo son los proyectos de interés supramunicipal.

El Tribunal Constitucional ha reconocido esta colaboración, a través de la necesaria intervención en esos procedimientos estratégicos de las entidades locales. En la Sentencia 57/2015, de 18 de marzo (FJ 10), con remisión a pronunciamientos anteriores:

“.. conforme este Tribunal tiene dicho en las SSTC 159/2001, FJ 12, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 10, “ni de la Constitución ni de aquellos preceptos de la legislación estatal (LBRL) que integran el bloque de la constitucionalidad se deduce cuál deba ser la intensidad o la medida concreta de las competencias que respecto de (determinados Planes) deba atribuirse en la legislación autonómica sectorial a los entes locales (redacción inicial o fase preparatoria, audiencia previa, informe vinculante o no, participación en organismos mixtos, etc.).”

... No se trata, por tanto, de valorar en qué medida la participación reconocida a las entidades locales en los procedimientos previstos por el legislador autonómico para el desarrollo de las actuaciones integrales estratégicas satisfaga un hipotético “óptimo constitucional” (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 10) en cuanto a la intervención municipal en asuntos que conciernan a la comunidad local, sino de examinar hasta qué punto, y a la vista de los intereses supramunicipales concurrentes, el legislador autonómico ha respetado ese mínimo que impone la proclamación constitucional de la autonomía local.”

Interesa también la referencia a la STC 51/2004, de 13 de abril, cuyo FJ 12, en relación con la coordinación de las competencias sobre “*asentamientos urbanos*” entre las distintas Administraciones, señala:

“La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico -marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal. Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las leyes reguladoras de la materia prevén la intervención -de alcance diverso- de otras Administraciones públicas es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio...”

Pero esta regulación de las relaciones interadministrativas no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores”

En los proyectos supramunicipales se advierte una doble condición: por un lado, son instrumentos de ordenación del territorio y, por otro, una técnica urbanística de

intervención directa sobre la clasificación y calificación del suelo para la implantación de instalaciones, servicios o usos concretos en cada proyecto.

Pese a que ambos aspectos comparten el objetivo de definir los usos a los que se destinará el suelo de un determinado ámbito territorial, ordenación del territorio y urbanismo son títulos competenciales distintos en la Constitución, y tienen distinta función: la primera cumple una función normativa de equilibrio territorial supraordenada al urbanismo, mientras que a éste le compete *“la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y la edificación”* (STC 61/ 1997, F.J. 6)²⁵⁵.

En cualquier caso, la ordenación del territorio no puede agotar la ordenación del uso del suelo sin que haya una participación municipal que respete el mínimo que impone la proclamación constitucional de la autonomía local. Lo que ocurre es que, conforme a la normativa autonómica, la participación de las entidades locales en los proyectos supramunicipales queda limitada al trámite de consultas a pesar de su efecto transformador, ya que suponen la implantación no sólo de equipamientos o dotaciones, sino también la generación de oferta de suelo con destino industrial o residencial, sustrayendo a las entidades locales afectadas la decisión última, muchas veces con fundamento en un interés regional cuya apreciación lleva implícita un alto grado de discrecionalidad ²⁵⁶

D.J. Vera Jurado (2021:6), sitúa precisamente en este punto la causa de la conflictividad que generan estos proyectos supramunicipales,

“en la utilización de las ambiguas alegaciones a la existencia de un “interés general” para la aprobación superior (incluso a través de leyes) de proyectos concretos, con desapoderamiento de las facultades urbanísticas municipales, en algunos casos con una vulneración directa de la normativa urbanística.”

²⁵⁵ VAQUER CABALLERÍA (2013:36): *“la del territorio es ordenación estratégica y la urbanística es ordenación operativa, de donde se sigue que la primera está funcionalmente supraordenada a la segunda pero también, y por ello mismo, diferenciada de ella”*

²⁵⁶ En el caso de Aragón, el artículo 41.3 del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón (TRLOTA), al regular el procedimiento de aprobación de los Proyectos de Interés General de Aragón, prevé que, una vez aprobados inicialmente, se someterán a *“audiencia a las entidades locales afectadas, que informarán particularmente sobre la delimitación del ámbito de ordenación o actuación”*, sin que se reconozca a este informe el carácter de vinculante.

XI.3.2 PROYECTOS DE INTERÉS GENERAL EN ARAGÓN

En este contexto, debemos situar la regulación de los Proyectos de Interés General de Aragón, con atribución del protagonismo en su elaboración y desarrollo a la Comunidad Autónoma, y de cuya ejecución resultan determinados ámbitos territoriales, normalmente dedicados a la implantación de empresas, cuya conservación, también con carácter general, queda encomendada a una EUC.

De acuerdo con el artículo 44.1.b) del *texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón (TRLOTA)*, en el caso de que la ejecución del Plan o Proyecto de Interés General llevara aparejada la urbanización de los terrenos afectados, incluirán también la ordenación que ha de ejecutarse con el grado de detalle del plan parcial y, en todo caso, las determinaciones propias del proyecto de urbanización, esto es, incluirán la ordenación pormenorizada precisa para la ejecución de sectores enteros, en los términos que prevé el artículo 51 TRLUA.

Según esto, el Gobierno de Aragón, al aprobar el PIGA (artículo 41.6 TRLOTA), estará realizando una función claramente urbanística, en la que los Ayuntamientos correspondientes sólo habrán intervenido en trámite de audiencia y de forma no vinculante (artículo 41.3 TRLOTA)²⁵⁷

²⁵⁷ Artículo 41 TRLOTA: “1. Corresponde al promotor formular y presentar ante el departamento competente en materia de ordenación del territorio, cuando este no fuera también el promotor, los distintos documentos que hayan de integrar el Plan o Proyecto de Interés General de Aragón. 2. La aprobación inicial del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón corresponde al consejero del departamento competente en materia de ordenación del territorio. 3. Una vez aprobado inicialmente el Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, este se someterá a información y participación pública junto con el estudio ambiental estratégico o documento ambiental estratégico, en el caso de Planes, o con el estudio de impacto ambiental o documento ambiental para el caso de Proyectos, según proceda, por un plazo mínimo de dos meses, debiendo incluir, al menos, las consultas que hubiere indicado el órgano ambiental, así como audiencia a las entidades locales afectadas, que informarán particularmente sobre la delimitación del ámbito de ordenación o actuación. Igualmente, se podrán recabar cuantos informes sean preceptivos o se consideren convenientes. 4. Cuando el Plan o Proyecto esté sujeto a evaluación ambiental y concluido el periodo de información y participación pública, el departamento competente en materia de ordenación del territorio recabará del órgano ambiental la resolución ambiental que proceda, para lo cual deberá remitir la documentación completa del expediente, incorporando una memoria explicativa de cómo se ha tenido en cuenta en el Plan o Proyecto el resultado de las consultas y la información pública. La resolución ambiental que proceda, cuando resulte exigible, deberá ser notificada en el plazo máximo de cuatro meses desde su solicitud. 5. Notificada la resolución ambiental que resulte exigible en cada caso, podrá aprobarse definitivamente el Plan o Proyecto con las modificaciones que procedieren. 6. La aprobación definitiva de los Planes o Proyectos de Interés General de Aragón corresponde al Gobierno de

En esta misma línea, en los PIGA de Aragón, puede establecerse la obligatoriedad de constitución de entidades urbanísticas colaboradoras, según resulta del artículo 22.2 TRLUA, conforme al cual, la creación y pertenencia a estas entidades será obligatoria en los supuestos establecidos, entre otras disposiciones, en los planes y proyectos de interés general de Aragón.

De acuerdo con la Exposición de Motivos del REUCA esta previsión es coherente con el artículo 48.3 del TRLOTA, que prevé que se puedan delimitar ámbitos de gestión directa y de gestión indirecta en un mismo plan o proyecto de interés general de Aragón, y siendo en esta Comunidad Autónoma la compensación el sistema más habitual, *“parece lógico regular expresamente las características específicas del equivalente a la junta de compensación en la ejecución de los planes o proyectos de interés general de Aragón, además de las posibilidades, fundamentalmente en los casos de iniciativa privada, bien de convertir la junta de compensación en entidad urbanística de conservación o bien de constituirla específicamente tras culminar la urbanización, reduciendo considerablemente las cargas municipales resultantes.”*

Para una mejor comprensión de la situación actual de estos PIGA, y, en particular su conservación a través de entidades colaboradora, analizaremos, de forma breve, su régimen jurídico.

Los inicialmente llamados Proyectos Supramunicipales, se regulan por primera vez en la *Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón*, hoy ya derogada. Según disponía su artículo 76, mediante la aprobación de Proyectos Supramunicipales, podría autorizarse la urbanización de suelo urbanizable no delimitado y de suelo no urbanizable genérico para actividades industriales o de servicios de especial importancia, grandes equipamientos colectivos y edificación de viviendas de promoción pública, siempre que requirieran la ocupación de más de tres hectáreas de terreno o exigieran una superficie construida superior a cinco mil metros cuadrados.

La declaración del interés supramunicipal del Proyecto se atribuía al Consejero competente por razón de la materia, previa audiencia a los Ayuntamientos afectados

Aragón, a propuesta del consejero del departamento competente en materia de ordenación del territorio. 7. Cuando la aprobación de un Plan o Proyecto de Interés General de Aragón exija la alteración de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, deberá proponerse el nuevo texto, tramitándose de forma paralela la modificación de esta, con la salvedad de que el Gobierno de Aragón puede aprobar la modificación sin necesidad de someterla a debate de las Cortes de Aragón, debiendo, en todo caso, remitirle la modificación aprobada”

y con informe favorable del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón (artículo 77 Ley 5/1999). Asimismo, se preveía que los Proyectos Supramunicipales contendrían un grado de detalle equivalente al del Plan Parcial y al del Proyecto de Urbanización, a los que sustituirían, de forma que pudiera ser en esos proyectos donde se incluyera la previsión de su conservación a través de una entidad urbanística colaboradora.²⁵⁸

Esta regulación fue sustituida por la de la *Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón*, cuyo artículo 87 se refiere a los planes y proyectos de interés general de Aragón disponiendo que, mediante ellos, podrían autorizarse en suelo urbanizable no delimitado y suelo no urbanizable actuaciones de urbanización y edificación para la ejecución de grandes equipamientos, redes e infraestructuras de servicios públicos o de interés general; la ejecución de los programas y políticas públicas de suelo y vivienda; implantación de actividades industriales y de servicios de especial importancia; y ejecución de cualesquiera actuaciones conjuntas, concertadas o convenidas, en todo caso, por la Administración de la Comunidad Autónoma y los municipios para el ejercicio conjunto de sus competencias.

De manera coordinada, la *Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón*, primera Ley sobre esta materia en Aragón, regula en el Capítulo II de su Título III, los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, definidos en su artículo 32 como:

“instrumentos que tienen por objeto autorizar y regular la implantación de actividades de especial trascendencia territorial que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan de dicho ámbito por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características.”

²⁵⁸ Artículo 79.1 Ley 5/1999: *“Determinada la ubicación, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo anterior, cabrá formular los Proyectos Supramunicipales, que contendrán un grado de detalle equivalente al del Plan Parcial y al del Proyecto de Urbanización, a los que sustituirán.”*

Artículo 52 Ley 5/1999: *“En los Planes Parciales de iniciativa particular, además de la documentación general, habrán de consignarse los siguientes datos: ... d) Modo de ejecución de las obras de urbanización y previsión sobre la futura conservación de las mismas”*

Estos instrumentos, podrán ser promovidos por iniciativa pública o privada, independientemente de lo cual, el Gobierno de Aragón podrá reservar la condición definitiva de promotor a un Consorcio de Interés General de Aragón, a una sociedad urbanística o a una persona seleccionada en concurso público.²⁵⁹

En lo que afecta a la conservación de la urbanización, en el artículo 44 de esta Ley, se advierte una clara intención del legislador en el sentido de que sea el municipio, y no la Comunidad Autónoma, la Administración que se encargue de recepcionar las obras de urbanización, y posteriormente ejerza la tutela de la entidad de conservación, previo acuerdo interadministrativo reflejado en una propuesta de convenio, que tendrá que aportar el promotor del PIGA en el caso de que su ejecución lleve aparejada la urbanización de los terrenos afectados²⁶⁰.

La dualidad en el régimen jurídico de los PIGA, por estar regulados, como hemos visto, tanto en la Ley de urbanismo, como en la de ordenación del territorio, se supera con la aprobación del *Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón*, cuya disposición final única dispone:

“El presente Decreto-Legislativo, y el texto refundido que aprueba, entrarán en vigor el mismo día de la entrada en vigor de la Ley que modifica la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, norma que incorpora íntegramente el régimen jurídico de los Planes y Proyectos de Interés General.”

²⁵⁹ Artículo 34.1 y 2 Ley 4/2009: *“Los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón podrán ser promovidos: a) Por iniciativa pública, que pueden ejercer tanto los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma como los organismos públicos, las empresas públicas y las demás entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma. b) Por iniciativa privada de cualquier persona natural o jurídica. 2. Con independencia de la forma de promoción inicial del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, el Gobierno de Aragón podrá reservar la condición definitiva de promotor a un Consorcio de Interés General de Aragón, a una sociedad urbanística o a una persona seleccionada en concurso público conforme a lo establecido en el artículo 37 de esta ley”*

²⁶⁰ Artículo 44.1 Ley 4/2009: *“En el caso de que la ejecución del Plan o Proyecto de Interés General lleve aparejada la urbanización de los terrenos afectados, se aplicarán las reglas siguientes: a) El promotor habrá de aportar la propuesta de convenio interadministrativo con el municipio en relación con el momento y las condiciones de recepción por este de la urbanización y, en su caso, la asunción de la tutela de la entidad de conservación, las cesiones obligatorias, la cesión de aprovechamiento y, en general, sobre la gestión del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón...”*

La Ley a la que se refiere es la *Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón*. En su Exposición de Motivos se hace constar expresamente la voluntad de unificar el régimen jurídico de los PIGA al señalar que:

“Se reforman ahora los planteamientos que llevaban a dividir la regulación de esos instrumentos entre los ámbitos normativos de la ordenación del territorio y del urbanismo. Se ofrece así un sistema unitario que permite disponer de una actuación territorial más coordinada y eficiente.”

En esta Ley 8/2014 se introduce la regulación de los PIGA en los términos que actualmente siguen vigentes en el TRLOTA. En la parte que interesa a este trabajo, se mantiene en el artículo 44 de este texto refundido la previsión de que el promotor de un PIGA debe aportar una propuesta de convenio interadministrativo con el municipio, que incluya el momento y las condiciones de recepción por este de la urbanización y, en su caso, la asunción de la tutela de la entidad de conservación.

Como hemos apuntado anteriormente, parece clara la intención del legislador de que la recepción de las obras de urbanización, en el caso de los PIGA, sea asumida por los correspondientes municipios, y así, no obstante el sistema unitario de su regulación en la normativa de ordenación del territorio, el artículo 123 TRLUA, relativo a la recepción de las obras de urbanización, incluye, en su apartado 3, la previsión de que,

“sin perjuicio de su entrega final al municipio, conforme a lo establecido en esta Ley, las obras de urbanización resultantes de la ejecución de planes y proyectos de interés general de Aragón serán recibidas por la Administración autonómica, el consorcio o el municipio, en los términos acordados en el convenio incluido, en su caso, en el plan o proyecto de interés general de Aragón”

Es el artículo 49 TRLOTA el que resulta clave en la determinación de la Administración Pública que debe recibir las obras de urbanización, y los terrenos de cesión obligatoria y gratuita en el caso de los PIGA, y consecuentemente en la determinación de la Administración de tutela, titular de los bienes cuya conservación

se traslada a las entidades de conservación. Por su interés, lo reproducimos íntegramente:

“Las cesiones obligatorias y gratuitas de terrenos destinados a sistemas generales y dotaciones locales y cualesquiera otras que procedan, así como la recepción de las obras de urbanización, tendrán lugar conforme a lo establecido en la legislación urbanística para la recepción y conservación de las obras de urbanización y a las siguientes reglas:

a) El destinatario final de los terrenos objeto de cesión será el municipio. La cesión de aprovechamiento en los Planes de Interés General que establezcan como uso dominante el residencial corresponderá íntegramente al municipio. En los restantes supuestos, la cesión se distribuirá por mitades entre la Administración de la Comunidad Autónoma y el municipio.

b) No obstante, cualquier cesión tendrá lugar a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma para su posterior entrega al municipio, salvo que, mediando el correspondiente convenio interadministrativo simultáneo o posterior al Plan de Interés General de Aragón, se pacte la realización de las cesiones directamente al municipio. Podrá pactarse la transmisión al municipio de los terrenos correspondientes para su incorporación al patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en el planeamiento mediante la aprobación definitiva por el órgano autonómico competente del proyecto de reparcelación.

c) Salvo que lo haya hecho en un momento anterior, la Administración de la Comunidad Autónoma deberá entregar al municipio los terrenos correspondientes a las cesiones a las que se refiere la letra anterior cuando este reciba la urbanización y, en su caso, asuma la tutela de la entidad de conservación.

d) Salvo pacto en contrario en el convenio al que se refiere la letra b), el municipio no podrá disponer en forma alguna de los terrenos en los que se localice la cesión de aprovechamiento medio hasta que reciba la

urbanización y, en su caso, asuma la tutela de la entidad de conservación. Dicha prohibición de disponer se hará constar expresamente en el proyecto de reparcelación, si lo hubiere, y deberá inscribirse, en todo caso, en el Registro de la Propiedad.

e) En el convenio al que se refiere la letra b), podrá acordarse la realización de la cesión de aprovechamiento a favor del Consorcio de Interés General o de la sociedad urbanística gestora del Plan de Interés General de Aragón, pudiendo computarse en tales casos como aportación al Consorcio o al capital social respectivamente”

A pesar de la rotundidad con la que se afirma en este artículo que *“El destinatario final de los terrenos objeto de cesión será el municipio”*, quien recibe, de inicio, tanto la urbanización, como los terrenos dotacionales, y los resultantes de la participación en el aprovechamiento medio, es la Comunidad Autónoma (*cualquier cesión tendrá lugar a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma*), y *“su posterior entrega al municipio”* requiere, evidentemente, la conformidad del municipio receptor, que se manifestará en la firma de un convenio, al que se refieren los apartados b) y d) del artículo 49 TRLOTA.

Cabe anticipar reticencias por parte de las entidades locales, para la firma de esos convenios por los que los Ayuntamientos reciban todo, o parte, de las parcelas dotacionales: viarios, zonas verdes, y demás equipamientos, incluidas las obras de urbanización, que corresponden a la Administración actuante, fundamentalmente por dos motivos:

- 1) Por derivar esa atribución de un procedimiento en el que la entidad local no ha participado activamente. Tal y como los cataloga M. Vaquer Caballería (2013:35), los planes o proyectos de interés supramunicipal y competencia autonómica, son una forma de sustitución al municipio en su competencia urbanística ordinaria, en cuya elaboración, según hemos visto anteriormente, la intervención municipal se limita al trámite de audiencia, y sin que sus informes sean vinculantes.

- 2) Por las obligaciones que derivan de esa titularidad. El mantenimiento y conservación de la urbanización, incluyendo las parcelas demaniales dentro de su ámbito, genera importantes responsabilidades para la Administración que sea su titular. En el caso de que se prevea la constitución de una EUC, se podrá trasladar las funciones de su conservación y mantenimiento a los propietarios, pero no puede verse esta solución como indefinida en el tiempo, y, por otro lado, tampoco podemos olvidar que esos terrenos son demaniales de una determinada Administración a la que corresponde la tutela de la entidad.

La transmisión, desde la Comunidad Autónoma de las obras de urbanización y las dotaciones públicas en un PIGA a los correspondientes Ayuntamientos, supone que estos asumirán, además de la propiedad, la tutela de la EUC, si se hubiera constituido, y, la responsabilidad de su conservación y mantenimiento futuro, algo a lo que no todos están dispuestos.

De los artículos 44 y 49 TRLOTA, y del artículo 123 TRLUA, no resulta que la firma del convenio interadministrativo respecto a la recepción de las obras de urbanización, y los terrenos de cesión obligatoria, deba ser un requisito necesario y obligatorio para la tramitación de los PIGA, sino que solo se requiere la inclusión de una propuesta, esto es, un documento que no tiene que estar firmado por las partes, y que, en consecuencia, no les obliga.

Se entiende por ello que el apartado b) del transcrito artículo 49 TRLOTA, se vea obligado a recoger la consecuencia de que ese convenio no estuviera firmado en el momento de aprobación del PIGA, que no es otra que la recepción deba ser asumida por la Administración de la Comunidad Autónoma, *“para su posterior entrega al municipio”*, con los consiguientes reparos municipales a los que nos hemos referido.

En la práctica, no hay constancia de que ningún Ayuntamiento haya llegado a recepcionar las obras de urbanización de Proyectos de Interés General de Aragón, llamados Proyectos Supramunicipales antes de la *Ley 3/1999, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón*, de modo que la Comunidad Autónoma mantiene la condición de Administración actuante, y consecuentemente ejerce la tutela sobre las entidades de conservación constituidas en ellos.

Sí se han llegado a formalizar convenios con Ayuntamientos, pero su contenido no ha alcanzado al ámbito de las obras de urbanización, según resulta de los que se han firmado:

- *“Convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Fraga, relativo a las propiedades públicas existentes en la plataforma logístico-industrial y Centro de Transportes de Fraga, PLFRAGA”, formalizado el 28 de noviembre de 2013 y publicado en el BOA nº 13 de 21 enero 2014, cuyo objeto, según su cláusula Primera es “regular la posición del Gobierno de Aragón y del Ayuntamiento de Fraga en relación con las propiedades públicas existentes en la Plataforma Logístico-Industrial y Centro de Transportes de Fraga, PLFRAGA, adaptándola a lo dispuesto en los artículos 99 y 130.3 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón”. A pesar de que en este último artículo se regula la “Recepción y conservación de las obras de urbanización”, esta cuestión queda fuera del ámbito del convenio, puesto que, según su Cláusula Segunda:*

“Las actuaciones previstas en el presente convenio se extenderán a las fincas identificadas en el anexo I situadas en la Plataforma Logístico-Industrial y Centro de Transportes de Fraga, PLFRAGA, calificados como equipamientos públicos, dotaciones locales y cesiones obligatorias del diez por ciento (10%) del aprovechamiento medio”,

De hecho, en su contenido, se omite cualquier referencia a las obras de urbanización, centrándose en el reparto entre las dos Administraciones de las parcelas calificadas como de dominio público y lucrativas, que quedan plenamente identificadas a través de los datos de inscripción en el Registro de la Propiedad de todas ellas ²⁶¹.

²⁶¹ El Proyecto Supramunicipal de la Plataforma Logístico-Industrial y Centro de Transportes de Fraga (Huesca) fue aprobado por Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 13 de diciembre de 2005 (BOA 149 de 16 diciembre 2005)

- *“Convenio Urbanístico para la constitución de la Entidad de Conservación de la Plataforma Logístico Industrial de Huesca (PLHUS)”* firmado el 29 de septiembre de 2009, entre el Ayuntamiento de Huesca y la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo objeto ha sido precisamente la constitución de la Entidad Urbanística de Conservación de la Plataforma Logístico-Industrial de Huesca (PLHUS), publicado mediante Orden de 15 de octubre de 2009, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes del Gobierno de Aragón, en el BOA nº 219 de 11 de noviembre de 2009.

Como en el caso de Fraga, tampoco de su contenido resulta la atribución al municipio de las obras de urbanización.

Según se reconoce en su parte expositiva,

“una vez concluidas las obras de urbanización del ámbito del Proyecto Supramunicipal, promovidas a través de la empresa pública “PLHUS Plataforma Logística, S.L.”, y encontrándose estas a la espera de su recepción por la Administración actuante, procede instar los trámites necesarios para la constitución de una Entidad Urbanística de Conservación en la que se integren todos los propietarios de las fincas incluidas dentro del ámbito del citado Proyecto Supramunicipal”.

En la Estipulación Primera del Convenio se concreta que la Administración actuante es la Diputación General de Aragón ²⁶².

- En el resto de PIGA no se han llegado a firmar convenios entre el Gobierno de Aragón y los respectivos Ayuntamientos, a los efectos previstos en el artículo 49 TRLOTA ²⁶³.

La conclusión a la que nos lleva este análisis es que, en el caso de los Proyectos de Interés General de Aragón, y, no obstante las previsiones del artículo 49 TROTA, las obras de urbanización de esos polígonos, y, con carácter general, los terrenos de cesión obligatoria, no han sido recibidos por los correspondientes Ayuntamientos, de modo que mantiene su titularidad la Administración que ha actuado como

²⁶² El Proyecto Supramunicipal de la Plataforma Logístico-Industrial de Huesca (PLHUS) fue aprobado por Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 20 de junio de 2006 (BOA nº 79 de 12 julio 2006)

²⁶³ Los Proyectos Supramunicipales, o de Interés General de Aragón son la Plataforma Logística de Zaragoza (PLAZA); Plataforma Logística de Huesca (PLHUS); Plataforma Logística de Teruel (PLATEA); Plataforma Logística de Fraga (PLFraga); Plataforma Agroalimentaria de Épila (Zaragoza) y el Polígono de Industrias de Tecnologías de la Información en Villanueva de Gállego (Zaragoza).

actuante en su implantación, esto es la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.²⁶⁴

Inmediatamente surge a la vista de esta situación, la cuestión de las competencias, puesto que el núcleo esencial de las que implica la asunción de la titularidad de la conservación y mantenimiento de las urbanizaciones corresponde a los municipios, conforme al artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, según el cual son, en todo caso, "*competencias propias*" de los municipios, cuestiones tales como el abastecimiento de agua potable a domicilio, la evacuación y tratamiento de aguas residuales, la infraestructura viaria o el tráfico y estacionamiento de vehículos. En aquellos polígonos en los que la urbanización no es municipal, sino autonómica, esas funciones se trasladan a ésta última, con las consecuencias que de ello se derivan.

La principal es que se trasladan a la Administración autonómica unas competencias que, de entrada, no le corresponde ejercer, lo que hace que carezca de medios, infraestructura y personal para su ejercicio. No existe ningún departamento u organismo público de la Comunidad Autónoma que tenga atribuida la competencia para la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización de los PIGA de Aragón, e incluso puede llegar a plantearse si su determinación se haría atendiendo al que tenga asumidas las competencias en materia de urbanismo, o en ordenación

²⁶⁴ En otras Comunidades Autónomas, se plantean también problemas similares en relación con Polígonos Industriales que son de interés supramunicipal. En el caso de Cantabria, vemos dos soluciones diferentes:

- 1) EUC del "Proyecto Singular de Interés Regional AIEP Castro Urdiales, 1ª Fase", (BOC nº 233 de 29/11/2018), en el que, no obstante ser interés regional, se reconoce que el Ayuntamiento de Castro Urdiales es la Administración urbanística competente en ese ámbito (artículo 8 Estatutos), y, siendo la duración máxima de la EUC 10 años (artículo 7), a su disolución se prevé el reparto entre la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento de las obligaciones de conservación y mantenimiento de la urbanización, de modo que el Ayuntamiento de Castro Urdiales asumirá las redes de abastecimiento, saneamiento y alumbrado público, y el Gobierno de Cantabria, el resto de elementos no integrados en la red municipal del Ayuntamiento (artículo 38)
- 2) EUC de la "Actuación Integral Estratégica Productiva Área de Marina de Marina de Cudeyo-Medio Cudeyo"(BOC nº 235 de 5/12/2014), cuyo artículo 9 establece que: "*El Ayuntamiento de Medio Cudeyo como Administración urbanística competente, controlará y tutelaré a la Entidad en los términos previstos en la legislación vigente, salvo el primer año desde la recepción de la urbanización, que será potestad de la Administración Autonómica. Pasado este primer año la Administración urbanística será de plena potestad municipal.*", esto es, El Ayuntamiento de Medio Cudeyo como Administración urbanística competente, controlará y tutelaré a la Entidad en los términos previstos en la legislación vigente, salvo el primer año desde la recepción de la urbanización, que será potestad de la Administración Autonómica. Pasado este primer año la Administración urbanística será de plena potestad municipal. La tutela de la Comunidad Autónoma de Cantabria, se limita a un año, transcurrido el cual, la ejercerá el Ayuntamiento, que asumirá plenamente las consecuencias de ser Administración actuante.

del territorio, o en economía, ya que el impulso y desarrollo económico es la causa última de configuración de estos Planes.

Ante estas dudas, y, a falta de la recepción por los Ayuntamientos de las obras de urbanización, según prevé el artículo 49 TRLOTA, hay una solución inmediata: la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización de los PIGA se trasladan a una Entidad Urbanística de Conservación, de duración ilimitada en el tiempo, que realiza, respecto a las infraestructuras públicas, las funciones que debiera asumir la Administración, pero que, mientras sea la autonómica, carece de medios, capacidad y competencias para ejercerlas.

La previsión de que la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones y redes de los servicios públicos previstos en los correspondientes Proyectos Supramunicipales o PIGA se llevará a cabo a través de una Entidad de Conservación, cuya constitución debe ser aprobada por el Gobierno de Aragón, la encontramos en lo siguiente:

- Artículo 1.9 de las Normas Urbanísticas del Proyecto Supramunicipal de la Plataforma Logístico Industrial de Teruel, aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón (PLATEA) (BOA nº 25 de 27/2/2004)
- Artículo 1.9 de las Normas Urbanísticas del Proyecto Supramunicipal de la Plataforma Logístico-Industrial y Centro de Transportes de Fraga (Huesca), aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón (BOA nº 149 de 16/12/2005)
- Artículo 1.9 de las Normas Urbanísticas del Proyecto Supramunicipal de la Plataforma Logístico Industrial de Huesca (PLHUS), aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón (BOA nº 79 de 12/7/2006).

En los PIGA más recientes, parece que se ha tomado conciencia de la problemática de la recepción de las obras de urbanización por la Administración autonómica, por los problemas antes apuntados, y se hace especial hincapié, en los Acuerdos aprobados por el Gobierno de Aragón en la intervención de los Ayuntamientos en la recepción de las urbanizaciones.

Este es caso de la *Plataforma Agroalimentaria de Épila*. En el artículo 72 de las Normas Urbanísticas, incluidas en la aprobación del Plan de Interés General de Aragón para su implantación, aprobado por el Gobierno de Aragón (BOA nº 63 de 1/4/2019), se hace constar que el Ayuntamiento de Épila recibirá la urbanización de acuerdo a las condiciones que se determinen en el Convenio que, al efecto, se ha

de suscribir entre las administraciones autonómicas y local, y, en defecto de tal Convenio será la Administración de la Comunidad Autónoma quien reciba la urbanización, para su posterior cesión al Ayuntamiento.

En ese mismo Acuerdo de aprobación, se incorpora un borrador de Convenio *“para regular las cesiones obligatorias, la cesión del aprovechamiento, y el momento y condiciones de recepción de la urbanización”*, cuya Cláusula Séptima prevé la recepción de la obra de urbanización por el Ayuntamiento, en cuyo momento, *“para la conservación de las obras de urbanización se podrá constituir una entidad urbanística colaboradora de conservación”*.

La cuestión es que ese Convenio no consta firmado, por lo que la recepción de las obras previsiblemente será realizada por la Comunidad Autónoma, con las consecuencias que de ello hemos visto que se derivan.

También en el caso del *Plan de Interés General de Aragón para la implantación de un Polígono de Industrias de Tecnologías de la Información en Villanueva de Gállego (Zaragoza)*, cuyas Normas Urbanísticas incluidas en la aprobación del Plan de Interés General del Aragón para su implantación, aprobado por el Gobierno de Aragón (*BOA nº 169 de 12/8/2021*), prevén que será el Ayuntamiento el que reciba la obra urbanizadora y los suelos objeto de cesión obligatoria (artículo 4), así como que la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones y redes de los servicios públicos previstos en ese PIGA se llevará a cabo a través de una Entidad de Conservación (artículo 7), pero, en realidad, la recepción por el Ayuntamiento está condicionada a la formalización de un Convenio, incorporado también como Anexo, a esas normas, en cuya Cláusula Cuarta se regulan la adjudicación y entrega de las propiedades públicas al Ayuntamiento, que quedan sometidas a una serie de condiciones. Si no se llegase a firmar ese Convenio o no se cumplieran esas condiciones, la situación sería la de atribución de las obras de urbanización a la Comunidad Autónoma²⁶⁵.

Como un supuesto especial debemos referirnos a la Plataforma Logística de Zaragoza, PLAZA, ya que la previsión de que se constituya una entidad para su conservación está contenida en una Ley, en concreto, en la Ley 14/2003, de 24 de

²⁶⁵ Como cuestión de interés, en la Cláusula Quinta de ese Convenio, pendiente de formalización, se prevé, respecto a la EUC que se constituya, una vez recibidas las obras de urbanización del PIGA II VdG, que *“su duración vendrá determinada por el plazo de la obligación de conservación que dicho Plan ha fijado en cinco años.”*, cuando, la duración de las EUC en el resto de los PIGA de Aragón es indefinida

marzo, de reforma de la Ley 17/2001, de 29 de octubre, sobre la Plataforma Logística de Zaragoza, por la que se introduce el artículo 8, que contiene la siguiente previsión:

“1. La conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones y redes de los servicios públicos previstos en el Proyecto Supramunicipal de la Plataforma Logística de Zaragoza corresponde, independientemente de su titularidad y uso público, a todos los propietarios actuales y futuros de parcelas incluidas en el mismo, estén o no edificadas, que deberán integrarse obligatoriamente en una entidad urbanística de conservación”

La primera especialidad deriva de que en Aragón se considerase oportuna la aprobación de una Ley *“para establecer las medidas precisas para agilizar el proyecto y la construcción de la Plataforma Logística de Zaragoza promovida por el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, así como regular su promoción, explotación y conservación”*.

Este tipo de leyes singulares, referidas a un solo supuesto, han sido cuestionadas desde el Tribunal Constitucional. En la Sentencia 203/2013, de 5 de diciembre, contra la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional “Ciudad del Medio Ambiente”, indica (FJ4) que, tal y como ha señalado en reiteradas ocasiones, aunque la Constitución no impide la existencia de leyes singulares, éstas no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa por lo que están sujetas a una serie de límites contenidos en la Constitución, los cuales serían:

- a) Que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular
- b) Que esté circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, ni por los instrumentos normativos ordinarios.
- c) Que no condicione o impida el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales.

A partir de la aplicación de esos parámetros a la ley impugnada, el Tribunal Constitucional estima (FJ 8), que el legislador ha incurrido en desproporción, de modo que es declarada inconstitucional²⁶⁶:

“la Ley impugnada ha vulnerado el art. 24.1 CE, al impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si el proyecto se hubiera aprobado por reglamento.”

Si bien estas consideraciones del Tribunal Constitucional pudieran haber sido también de aplicación a la Ley 17/2001 de Aragón, sobre la Plataforma Logística de Zaragoza, la realidad es que no ha llegado a plantearse su posible inconstitucionalidad, y, en lo que interesa a este trabajo, lo que destacamos es que sea una Ley la que imponga la obligatoriedad de que la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones y redes de los servicios públicos en la Plataforma Logística de Zaragoza, los deba asumir, de forma obligatoria, y aparentemente sin límite temporal, los propietarios constituidos en Entidad de conservación.

²⁶⁶ En este mismo sentido, vemos las SSTC 129/2013, de 4 de junio, en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, en la que también (FJ 7) se constata vulneración del art. 24.1 CE, para *“declarar la inconstitucionalidad de la reserva de ley formal para la aprobación del proyecto regional de infraestructuras de residuos que contiene el primer apartado del artículo único de la Ley 9/2002, de 10 de julio.”*; y la STC 50/2015, de 5 de marzo, en cuestión de inconstitucionalidad sobre sobre la Ley de Castilla y León 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), en cuyo FJ 7 se señala que: *“...aun pudiendo estimarse que la modificación propuesta pudiera tener una justificación razonable, resulta que, al igual que en el caso examinado en la STC 203/2013, lo que en ningún caso se ha explicado es la necesidad de que tal modificación se lleve a cabo mediante ley.”*, de modo que *“...hemos constatado que, aun cuando la Ley 5/2010 pueda encontrar justificación en una razón atendible, impone un sacrificio desproporcionado de los intereses en juego expresados en el pronunciamiento judicial que hace que el legislador haya superado los límites constitucionales que debe siempre respetar. En particular porque tales supuestos han de ser objeto de un escrutinio especialmente riguroso asentado sobre la interpretación más favorable al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes como parte integrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que se traduce en la “garantía de que el fallo se cumpla, impidiendo que las Sentencias y los derechos en ellas reconocidos se conviertan en meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna” (por todas, STC 223/2004, de 29 de noviembre, FJ 6, y las numerosas resoluciones allí citadas).”*

Esta previsión debe interpretarse, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, de modo que, en ningún caso quede vulnerado el derecho a una tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24 CE, y la prevalencia de la normativa general reguladora de las EUC. De hecho, la Ley 17/2001, constituye un caso excepcional en lo que respecta a la regulación de las entidades de conservación de los PIGA en Aragón, y en los restantes que se han aprobado a partir de 2001, se ha descartado la aprobación de Leyes especiales como ésta.

En definitiva, a través de las EUC constituidas en Aragón, y, en las restantes Comunidades Autónomas, para la conservación de polígonos de interés supramunicipal, se pone de manifiesto que, además de los propietarios y los Ayuntamientos, actores principales de acuerdo con la configuración jurídica de estas entidades, en las entidades que surgen de ese tipo de polígonos, aparece un tercer actor: las Comunidades Autónomas, que asumen el papel de Administración actuante.

Esto implica la necesidad de establecer medidas de coordinación entre la Administración local y autonómica, en particular para la atribución de las obras de urbanización y las parcelas dotacionales, fuente actualmente de problemas que, de momento, sólo se resuelven mediante convenios específicos para los distintos polígonos, y asumiendo los particulares los costes de conservación y mantenimiento a través de las EUC.

Yendo más allá, y profundizando en el análisis sobre la conservación de las obras de urbanización en los Proyectos de Interés General de Aragón, podemos deducir una evolución respecto al marco social y urbanístico que justificó la introducción de las EUC en la normativa urbanística española de mediados del siglo XX, según lo siguiente:

- 1) Se advierte un cambio respecto a los ámbitos en los que se plantea la constitución de EUC. De su origen, vinculado exclusivamente a los planes de iniciativa particular, en los que se planteaba que fueran sus promotores los que asumieran los costes de conservación y mantenimiento de la urbanización, se pasa ahora a que el promotor de urbanizaciones, a

conservar a través de una EUC, además de los particulares, también puede ser la propia Administración.²⁶⁷

Estaría ejerciendo, al desarrollar un PIGA, una competencia que no es propiamente urbanística, sino económica: la promoción e impulso de actividades industriales o logísticas que favorezcan la implantación empresarial, y consiguiente creación de empleo, de competencia autonómica, conforme al artículo 71.32 del Estatuto de Autonomía

En este marco, los PIGA se convierten en los instrumentos que utiliza la Comunidad Autónoma para el desarrollo urbanístico y fundamentalmente económico de determinadas zonas, y asume el coste de su urbanización, normalmente a través de empresas públicas²⁶⁸.

En cambio, el coste de su conservación y mantenimiento ya no es asumido por la Administración autonómica, ni directa ni indirectamente, sino que se traslada a los particulares que vayan a instalarse en esos Polígonos, a través de la figura de entidades de conservación, en la que deben integrarse de forma obligatoria.

Del interés particular en la creación de EUC, en el sentido de que la titularidad de fincas en un determinado ámbito, genera especiales beneficios a los propietarios-promotores, que no tienen porqué ser asumidos por la comunidad, pasamos a que resulta también admisible la constitución de EUC en desarrollo una actividad de interés general, que hace que la Administración promueva nuevos centros de impulso económico, pero careciendo de medios económicos para su conservación y mantenimiento

²⁶⁷ Artículo 52 Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón (ya derogada): 1. *En los Planes Parciales de iniciativa particular, además de la documentación general, habrán de consignarse los siguientes datos: ... c) Tratándose de suelo urbanizable no delimitado, estudio justificativo del sector y del carácter de la urbanización, con la finalidad de determinar, en su caso, los compromisos de conservación y mantenimiento de la urbanización, así como los relativos a la prestación de servicios.*

²⁶⁸ Es el caso de “Plataforma Logística de Zaragoza Plaza, S.A.”, creada por Decreto 125/2000, de 27 de junio, del Gobierno de Aragón, y “PLHUS Plataforma Logística, S.L.U”, creada por Decreto 156/2006, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, ambas absorbidas por “Aragón Plataforma Logística, S.A.U.”, creada por Decreto 179/2018, de 23 de octubre, del Gobierno de Aragón, y también el de la empresa pública “Suelo y Vivienda de Aragón, S.L.U, promotora en los PIGA de Fraga, Épila, Teruel (PLATEA) y Villanueva de Gállego.

posterior, traslada esa carga a los propietarios, constituidos en entidad de conservación.

- 2) Asimismo, se advierte un cambio respecto a la posición de la Administración. Hemos afirmado reiteradamente en este trabajo que las EUC se subrogan en las funciones de conservación y mantenimiento de las urbanizaciones que corresponden a la Administración, a partir de la recepción de las obras de urbanización, pero en las EUC creadas para conservar polígonos declarados de interés supramunicipal, esta subrogación resulta peculiar.

La Administración autonómica, receptora de la urbanización y de los terrenos de cesión obligatoria, carece de medios y competencias para asumir los costes de conservación y mantenimiento de una urbanización, siendo éste un ámbito propio de las entidades locales.

De ahí el interés del legislador aragonés en dejar constancia que las obras de urbanización, punto clave para determinar el inicio de la obligación de conservar, deben ser recibidas por los Ayuntamientos, previendo, según hemos visto, en el artículo 49 TRLOTA, la formalización de convenios que concreten la asunción por éstos de las obligaciones inherentes a la conservación de los PIGA.

Pero, hasta ahora, en Aragón, este planteamiento está resultando fallido, y los Ayuntamientos son reacios a recepcionar las obras de urbanización de estos PIGA, lo que también puede estar motivado, con carácter general, por su escasa participación en su diseño, limitada, como hemos visto, a la emisión de un informe no vinculante.

En esta situación, las EUC asumen unas funciones que les atribuye una Administración que, en realidad, carece de medios y competencias para ejercerlas, por lo que en puridad lo que se hace es trasladar a los particulares unas funciones que la Comunidad Autónoma no puede asumir, no sólo por falta de medios económicos que es la razón que históricamente justificativa la creación de EUC, sino básicamente porque no tiene capacidad para asumirlas.

De ahí que cuestionemos que, en realidad, se pueda hablar de subrogación, como ocurre en las EUC derivadas de desarrollos urbanísticos en los que sólo interviene la Administración local.

La consecuencia inmediata es que, ante la perspectiva de que sean disueltas, las EUC no pueden entregar a la Administración autonómica unas competencias de conservación y mantenimiento que no tiene atribuidas, y tampoco las pueden entregar a la Administración local mientras no haya recepcionado las obras de urbanización, en los términos recogidos en el artículo 49 TRLOTA.

Recordemos que, conforme al artículo 25 LBRL, los municipios ejercerán, en todo caso, como competencias propias en materias como el medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos el abastecimiento de agua potable, la evacuación y tratamiento de aguas residuales, o la infraestructura viaria.

Esto motiva que las EUC de los PIGA en Aragón se perpetúen en el tiempo, y no puede predicarse respecto a ellas la nota de la temporalidad, ante la problemática de que ninguna Administración, ni la autonómica, ni la local, está en condiciones de asumir, por distintas razones, las funciones que están desarrollando los propietarios constituidos en entidad de conservación.

CAPÍTULO XII. EXPECTATIVAS DE FUTURO PARA LAS EUC

Enlazando con el cambio o evolución que hemos advertido, a partir del caso concreto de las EUC constituidas en zonas declaradas PIGA, procede que, en la parte final de este trabajo, una vez que se ha analizado, entre otras cuestiones, el régimen jurídico de las Entidades Urbanísticas de Conservación, su regulación en las distintas Comunidades Autónomas; su naturaleza jurídica; su régimen de funcionamiento; de contratación, y hemos aportado una visión práctica a través de los Estatutos de algunas de ellas, principalmente aragonesas, tratemos una última cuestión: cual puede ser el futuro de las EUC.

Si atendemos al Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en Sentencias 137/2020, de 27 de febrero, y 2845/2020, de 11 de junio, su futuro no se espera muy halagüeño.

Entiende ese Tribunal, en ambos pronunciamientos, que las EUC:

“...constituyen elementos de un pasado urbanístico, (que casa mal con la obligación de las administraciones públicas y concretamente, de las administraciones municipales de subvenir a los servicios públicos urbanísticos necesarios para la convivencia)...”

Desde este punto de vista, se resalta el papel sustitutivo de estas entidades en funciones que, inicialmente, corresponden a la Administración. La exención de esas obligaciones administrativas es lo que, a juicio del citado Tribunal Superior de Justicia, no se puede prolongar en el tiempo, y sitúa en el pasado a esas “*entidades de sustitución*” que serían las EUC.

Entender que el carácter obligatorio para la Administración, especialmente municipal, del ejercicio de las competencias de conservación y mantenimiento de los elementos públicos de las urbanizaciones relegará a las EUC a “*elementos de un pasado urbanístico*”, olvida un factor que resulta determinante en esta figura: el interés de los propietarios en que sus urbanizaciones, ya sean residenciales, ya sean industriales, tengan un elemento diferenciador, por la calidad de los servicios que ofrecen, que justifique la asunción de unas obligaciones económicas, por encima de las que corresponden al resto de la ciudad.

Y en este sentido, creemos que debemos plantear las expectativas de futuro de las EUC.

Para este análisis, consideramos oportuno hacer la distinción entre entidades de conservación de zonas residenciales y de zonas industriales, porque, cómo veremos, las expectativas las planteamos distintas en uno y otro ámbito.

Por lo que respecta a las zonas residenciales, no hemos advertido, ni en la legislación, ni en la jurisprudencia, ningún dato que nos lleve a anticipar un cambio significativo en las EUC futuras respecto a las que ya existen en la actualidad, sobre la base de lo dispuesto en el RGU de 1978, y posteriormente incorporado en la legislación de las Comunidades Autónomas.

Las nuevas zonas residenciales en las que se decida que su conservación y mantenimiento se hará a través de una EUC, se justificarán, como hasta ahora, por su configuración como una urbanización singular, normalmente alejada del casco urbano, que resulta excesivamente onerosa de mantener con cargo a los fondos públicos de la Administración, y cuyos propietarios, que ya conocen esta circunstancia cuando realizan la urbanización, o adquieren sus parcelas, están dispuestos a asumir por la singularidad o especialidad de residir en esa área. Se trata, con carácter general, de urbanizaciones de un status elevado, en el que los propietarios están dispuestos a costear mejores servicios.

No se advierten indicios de que estas circunstancias vayan a cambiar en el futuro: siempre habrá interesados en urbanizaciones residenciales, con servicios superiores a la media, ya sean de primera residencia o zonas turísticas, inasumibles para los Ayuntamientos, pero no para los propietarios, y cuya conservación, básicamente en aras a la singularidad, se realizará a través de una EUC.

Tampoco cabe esperar que haya muchas variaciones respecto al objeto de estas entidades. Cómo hasta ahora, serán los básicos para garantizar los suministros a las viviendas, incluyendo el mantenimiento de zonas verdes y viarios, y cuantos otros se consideren oportunos para mejorar la calidad de vida de los residentes: desde servicio de transporte, a seguridad, clubes sociales, o zonas de esparcimiento común.

En las futuras EUC de zonas residenciales se deberá tener especial cuidado en que sus Estatutos recojan, de forma correcta, su doble naturaleza: administrativa y privada, estableciendo su distinción de los complejos inmobiliarios privados, a partir

de dejar claro que su objeto no es la conservación de bienes comunes, sino de bienes demaniales de la Administración urbanística actuante. De este modo, se corregirá uno de los errores más extendidos en las normas de funcionamiento de las EUC vigentes en urbanizaciones residenciales, como hemos tenido ocasión de ver en este trabajo.

Mayor cambio y evolución aventuramos en las EUC constituidas en urbanizaciones de tipo industrial. Existen dos factores determinantes para prever su desarrollo:

- 1) Por un lado, el impulso que, desde la Administración, principalmente autonómica, se está dando a esta figura, complementaria a la creación de zonas de promoción económica.
- 2) El interés de los propietarios en que sus empresas o negocios se ubiquen en lugares con mejores prestaciones, que resulten más competitivos, por ofrecer servicios de carácter más global, para lo cual, están dispuestos a asumir el coste que ello implica.

Nos detendremos en ambas cuestiones. Respecto a la primera de ellas: el impulso de las EUC desde la propia Administración, si bien, desde que se perfilaron las entidades de conservación en la LS56, siempre ha estado subyacente un interés de la Administración por que fueran los propietarios, ante su falta de recursos económicos, quienes mantuvieran determinadas urbanizaciones, en la actualidad este fenómeno se acentúa, sobre una base, ya no tanto urbanística, sino económica.

Entre las competencias que asumen las Administraciones Públicas, tanto Ayuntamientos como Comunidades Autónomas, se encuentran la de promoción económica, que lleva a impulsar, en sus ámbitos territoriales, actividades que favorezcan la implantación de empresas, y consiguiente creación de puestos de trabajo.

Es evidente que una de las vías para materializar esa aspiración es disponer de zonas industriales, comerciales o logísticas, que estén bien urbanizadas, dotadas de todos los servicios, correctamente mantenidos, para que sean focos de atracción empresarial, y, cada vez más son las propias Administraciones las que promueven este tipo de intervenciones, eso sí, previendo que serán conservadas por los propietarios constituidos en entidad de conservación.

La evolución respecto al concepto tradicional de EUC la vemos reflejada en dos aspectos:

- 1) El promotor. Si, conforme al artículo 41 LS56, y posteriormente el artículo 53 TRLS 76, la asunción por los propietarios de la obligación de conservación se vincula a “*urbanizaciones particulares*”, y a “*urbanizaciones de iniciativa particular*”, es cada vez mayor el número de urbanizaciones en zonas industriales, en los que la iniciativa para constituir una EUC ya no es de los particulares, sino que es pública.

- 2) El objetivo. Las EUC se justifican por unas razones urbanísticas, y su regulación, como hemos tenido ocasión de ver en este trabajo, siempre es a través de las normas propias del urbanismo y la ordenación del territorio. En las EUC que se están promoviendo desde las Administraciones para configurar zonas de desarrollo económico, el urbanismo queda en un segundo plano, eclipsado por las competencias en ese ámbito de la promoción y el desarrollo.

Cuando actualmente se proyecta una nueva zona industrial, comercial o logística, desde la propia Administración, como puede ser el caso de los PIGA en Aragón, a los que antes nos hemos referido, superpuesto al aspecto urbanístico, siempre respetado como fundamento jurídico, aparece el aspecto económico: son las competencias en materia de promoción económica las que justifican el desarrollo de esas zonas, y su aspiración no es sólo que estén debidamente conservadas las infraestructuras, viarios y zonas verdes de la urbanización, sino que se va más allá, ampliando su objeto a muchas más prestaciones de servicios, orientadas todas ellas a que la zona sea un foco de atracción económico.

Esto nos lleva a la segunda de las cuestiones que hemos planteado anteriormente: el interés de los propietarios en que sus empresas o negocios se ubiquen en lugares con mejores prestaciones, que resulten más competitivos, por ofrecer servicios de carácter más global y están dispuestos a asumir el coste que ello implica.

En este sentido, entendemos las figuras emergentes, las denominadas “*Entidades de gestión y modernización*”, en Valencia, o las “*Áreas de Promoción Económica Urbana*” en Cataluña, que previstas para zonas industriales y comerciales, absorben, y amplían las competencias tradicionales de las EUC, y no se limitan a la

conservación y mantenimiento del área, sino también a la ampliación y mejora de las infraestructuras, dotaciones y servicios²⁶⁹.

Si bien, varias Comunidades Autónomas han previsto esta figura, la más reciente Andalucía en la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*, ha sido la Comunidad Autónoma de Valencia, la que más ha avanzado en esta figura, y desarrollado a través de la *Ley 14/2018, de 5 de junio, de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana*.

Según se recoge en la Exposición de Motivos de esta Ley:

“En el marco normativo vigente, se ha demostrado la necesidad de crear nuevos instrumentos que faciliten la regeneración de las áreas industriales, su promoción económica y el incremento de la oferta de servicios adicionales en las mismas, ya que es la mejor manera de reforzar la capacidad de las áreas industriales existentes en la Comunitat Valenciana para competir en un mercado cada vez más global.”

Los instrumentos a los que se refiere esta Ley son las entidades de gestión y modernización de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana (EGM), definidas en el artículo 4 de la Ley como agrupaciones sin ánimo de lucro de personas titulares, de base privada pero con finalidad pública, por las funciones públicas municipales que les pueden ser encomendadas.

En cuanto a su naturaleza, se configuran de forma coincidente con las entidades de conservación, reconociendo la *Ley 14/2018* a las EGM valencianas que, si bien tienen una base constitutiva privada, pues se componen principalmente de personas titulares en el área industrial, se configuran como unas entidades de carácter no lucrativo, que actúan como colaboradoras de la administración, y por tanto su

²⁶⁹ Así, la Disposición adicional primera de *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*: “En las áreas industriales del suelo urbano se podrán constituir entidades de gestión y modernización para contribuir a la conservación, mantenimiento, ampliación y mejora de las infraestructuras, dotaciones y servicios en dichas áreas. El régimen jurídico de estas entidades será desarrollado por la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de los deberes que corresponden a las entidades locales en la prestación de los servicios y en la conservación de la urbanización de estas áreas.”

naturaleza será de carácter administrativo, ya que dependen funcionalmente del ayuntamiento y las funciones que se le atribuyen son inicialmente administrativas. La administración local es la que aprueba su constitución, sus estatutos, su plan de actuación y sus recursos, además de reservarse la capacidad de fiscalización, control y disolución.

En cuanto a las funciones que se encomiendan a las EGM, se recoge en el artículo 6 de la Ley que colaborarán con el Ayuntamiento para facilitar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones de conservación, mantenimiento, vigilancia, limpieza y prestación de servicios básicos, esto es, las funciones típicas de todas las EUC.

La diferencia es que, además, se les encomiendan otras funciones vinculadas claramente al desarrollo económico del Área. Entre ellas: Impulsar la puesta en marcha de infraestructuras, dotaciones y servicios que mejoren y modernicen el área industrial; facilitar periódicamente al ayuntamiento y a la conselleria competente en materia de industria información completa sobre la disponibilidad de suelo, las fórmulas de acceso a su uso o propiedad, así como el estado de los servicios y dotaciones disponibles en el área gestionada; colaborar con el ayuntamiento en la elaboración de los planes de movilidad en relación con los desplazamientos de los trabajadores y trabajadoras, los visitantes y los usuarios y usuarias, y del tránsito de mercancías y comercial, y colaborar con todas las administraciones públicas en cuanto al ejercicio de sus funciones públicas que afecten al área industrial, en especial en las actuaciones de promoción exterior y en la atracción de inversiones nacionales o extranjeras ²⁷⁰.

²⁷⁰ Artículo 6 Ley 14/2018 de Valencia: *“Funciones. Las entidades constituidas al amparo de esta ley tendrán exclusivamente las siguientes funciones y siempre circunscritas al ámbito del área industrial gestionada: 1. Colaborar con el ayuntamiento para facilitar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones de conservación, mantenimiento, vigilancia, limpieza y prestación de servicios básicos. 2. Asumir, si lo acuerdan las personas titulares y se le atribuye por el ayuntamiento competente, la gestión de los servicios municipales, conforme a la legislación aplicable. 3. Impulsar la puesta en marcha de infraestructuras, dotaciones y servicios que mejoren y modernicen el área industrial. Las dotaciones o servicios complementarios que asuma poner en marcha la entidad de gestión y modernización con sus propios recursos deberán en todo caso ser adicionales de los prestados por el ayuntamiento y, por tanto, concurrentes con estos, pero en ningún caso sustitutivos. 4. Velar por el adecuado uso de los elementos de la urbanización y por el cumplimiento de los derechos y obligaciones de las personas titulares y ocupantes de los bienes inmuebles al respecto. 5. Representar y defender los intereses comunes de las personas titulares respecto de las funciones indicadas en este artículo, ante cualquier organismo o autoridad pública, así como ante los juzgados y tribunales de cualquier jurisdicción, conforme a los acuerdos estatutariamente válidos. 6. Trasladar al ayuntamiento competente las propuestas o quejas de las*

Según hemos apuntado anteriormente, las competencias que se encomiendan a las EGM, incluyen las propias de conservación y mantenimiento de las EUC, pero van mucho más allá de lo que sería propio del ámbito urbanístico, y ponen el principal foco de atención en el aspecto económico de desarrollo de la zona.

Consecuentemente con esto, la constitución de las EGM valencianas, no viene impuesta desde las normas de planeamiento urbanístico, como ocurre con las EUC, sino que su creación, conforme al artículo 7 de la Ley 14/2018, deriva, de un acto voluntario, instado ante el Ayuntamiento por una comisión promotora que represente al menos el 25 % de las personas titulares dentro del ámbito, que además representen al menos el 25 % de los coeficientes de participación.²⁷¹

Ahora bien, una vez que se apruebe la constitución de una EGM, la incorporación de todos los titulares será obligatoria, y así se recoge expresamente en el artículo 5.2 de la Ley 14/2018 ²⁷²:

personas titulares en aras a un mejor funcionamiento de los servicios e infraestructuras del área industrial, dentro del ámbito de las competencias de gestión del EGM. 7. Recopilar y facilitar a la administración local y autonómica la información que le soliciten en relación al área industrial, así como informar periódicamente al ayuntamiento, en su caso, de las posibles deficiencias observadas en los servicios municipales. 8. Facilitar periódicamente al ayuntamiento y a la conselleria competente en materia de industria información completa sobre la disponibilidad de suelo, las fórmulas de acceso a su uso o propiedad, así como el estado de los servicios y dotaciones disponibles en el área gestionada, en especial de los que han determinado su clasificación en alguna de las categorías de esta ley. 9. Con la concertación previa con las empresas, colaborar con el ayuntamiento en la elaboración de los planes de movilidad en relación con los desplazamientos de los trabajadores y trabajadoras, los visitantes y los usuarios y usuarias, y del tránsito de mercancías y comercial, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 6/2011, de movilidad de la Comunitat Valenciana. 10. Colaborar con todas las administraciones públicas en cuanto al ejercicio de sus funciones públicas que afecten al área industrial, en especial en las actuaciones de promoción exterior y en la atracción de inversiones nacionales o extranjeras.

²⁷¹ Artículo 2.3 Ley 14/2018 de Valencia: “A los efectos de esta ley, se consideran titulares privadas de un área industrial, a las personas físicas y jurídicas, así como a las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria que, conforme a la legislación de derecho civil y administrativo aplicable, tengan naturaleza privada, y sean titulares de alguno de los siguientes derechos reales sobre los bienes inmuebles situados en un área industrial delimitada: a) Derecho de propiedad. b) Derecho de usufructo. c) Derecho de superficie.”

²⁷² En la E.M., respecto a la obligatoriedad, se señala que: “La adscripción obligatoria es necesaria para poder cumplir el interés público, un principio democrático por el que la minoría tiene el deber de someterse a la voluntad de la mayoría, porque el interés general prevalece sobre el interés individual....la justificación de la citada obligatoriedad se debe encontrar en disposiciones de la propia Constitución, como es el artículo 52, que prevé la regulación legal de las organizaciones profesionales, o en las características de los fines de interés público que se les encomienda por la administración autorizante, el ayuntamiento, los cuales no podrían alcanzarse, o se lograrían con más dificultad, sin recurrir a la adscripción forzosa al ente corporativo...Al igual que ocurre con las comunidades de propietarios o en las entidades colaboradoras en

“La integración de todas las personas y entidades anteriores en las entidades de gestión y modernización será universal, obligatoria y automática desde que se autoricen por los ayuntamientos competentes, y todas ellas deberán contribuir desde el acuerdo de autorización a los gastos de la entidad conforme a sus respectivos coeficientes de participación.”

De acuerdo con lo anterior, existen importantes coincidencias entre las EUC y las EGM reguladas en Valencia:

- a) Ambas asumen funciones de conservación y mantenimiento de una urbanización, en sustitución de la Administración actuante.
- b) Una vez decidida su creación, resultan de adscripción obligatoria
- c) Se rigen por sus propios Estatutos, que deben ser aprobados por la Administración, y en ambos se constituyen órganos de gobierno y administración equiparables²⁷³.

Ahora bien, existe una diferencia fundamental, su régimen jurídico. Las EGM valencianas, no son entidades urbanísticas, sino que son entidades económicas, creadas para mejorar la calidad de las áreas industriales, incrementar la competitividad de las empresas y favorecer la creación de empleo.

En ellas, el hecho de que tengan que ocuparse del mantenimiento de la urbanización, es una cuestión más, incluso accesorio, a ese fin principal de conseguir unas áreas competitivas en el ámbito empresarial.

En realidad, esto es un reflejo de la evolución de las propias EUC, en las que la cuestión urbanística, siempre presente, se ha ido acompañando de una pluralidad de competencias y funciones, no estrictamente urbanísticas, como seguridad, transporte, y cualquier otro servicio que pudiera preverse en los estatutos, que, al final, acaban solapando la función urbanística originaria.

la gestión urbanística, si se estableciera la pertenencia voluntaria, siempre habría alguien que no contribuyese económicamente, a pesar de sacar un claro provecho de las acciones colectivas de mejora.”

²⁷³ Artículo 17 Ley 14/2018: “Órganos de la entidad. Las entidades de gestión y modernización tendrán, al menos, los siguientes órganos: 1. De gobierno: la asamblea general, la junta directiva y la presidencia. 2. De administración: la gerencia. 3. De participación: foro consultivo de participación.”

Esta situación la hemos visto latente en todo este trabajo, al plantear su dualidad administrativa/pública, hemos visto que tienen carácter administrativo, cuando ejerzan potestades administrativas, esto es, cuando actúen en sustitución de la Administración, asumiendo las competencias urbanísticas derivadas de la conservación y mantenimiento de las urbanizaciones, y tienen un ámbito privado, cuando ejercen funciones que exceden de la gestión de los bienes demaniales públicos. Se ha visto con claridad cuando hemos tratado el sistema de contratación de las EUC, al estimarse que deberán someterse al régimen de contratación del sector público, cuando ejerzan funciones administrativas, al analizar la aplicación de las normas de la Ley de Propiedad Horizontal, que sólo regirán cuando actúen como entidades de derecho privado, al margen de las funciones públicas, o al tratar el régimen fiscal, y la exención de IVA cuando ejerzan su actividad de interés general.

Y hacia aquí entendemos que irán las expectativas de las EUC en las zonas industriales y comerciales, hacia entidades de gestión y modernización, con unos objetivos mucho más ambiciosos que los estrictamente urbanísticos, los cuales quedarán incluidos entre sus fines, pero dentro de una visión más amplia, de carácter económico y de promoción, a través de una nueva forma de entidad, en las que aquellas se podrán subrogar, tal y como se prevé en la disposición adicional tercera de la Ley 14/2018 de Valencia:

“Subrogación de las nuevas entidades de gestión y modernización.

Las entidades urbanísticas de conservación, agrupaciones de interés urbanístico, asociaciones empresariales, comunidades de propietarios y otros órganos o entidades que agrupen a personas titulares de inmuebles en suelo industrial, y que a la entrada en vigor de esta ley ya gestionen áreas industriales, podrán acordar que las entidades de gestión y modernización que constituyan conforme a esta ley se subrogarán en su patrimonio, derechos y obligaciones.”

Coincide L.E. Flores Domínguez (2021:122,123), en anticipar el desarrollo de las EUC a partir de una ampliación de sus fines, considerando que si estas entidades cumplen fines públicos y satisfacen fines privados, necesariamente tiene que haber un campo en el que su actuación no se limite a la función pública de conservar la

urbanización, sino a la realización de fines privados propios de los miembros de la entidad, llegando a plantear que, de no admitirse la existencia de estos fines privados, se cuestionaría la propia naturaleza de las EUC, y habría que indagar en la sustancia de un ente de base privada, creada exclusivamente para satisfacer funciones públicas. Por ello, propone potenciar este instrumento de colaboración público-privada, siempre guardando una conexión con la obra urbanizadora y las dotaciones para evitar colisionar con la vertiente negativa del derecho de asociación, y utilizar las EUC como instrumento de desarrollo de la vida colectiva en la propia urbanización, convirtiendo ésta en un espacio común de convivencia y que sea la calle un elemento de dinamización social.

Se advierten la conexión en estas reflexiones con los BID anglosajones, donde los particulares propietarios de negocios en una determinada zona acuerdan mejorar sus dotaciones para atraer mayor actividad económica, y también con las EGM, con unas finalidades similares, en cuanto a promover el atractivo, desde el punto de vista económico de una zona.

La cuestión es si las EUC es una estructura organizativa capaz para potenciar esos otros fines que, aunque incluyan la parte urbanística de conservación, la exceden con múltiples actividades de interés privado, *“sin necesidad de crear una nueva estructura jurídica que les dé soporte”*, (L.E. Flores Domínguez 2021:118), o si, por el contrario, es necesario crear otro tipo de entidades, con otra denominación, otro régimen jurídico y que absorban las funciones de las EUC, según resulta de la más reciente normativa autonómica de Andalucía, Valencia, Asturias y Cataluña.

La solución creemos que hay que buscarla en el hecho de que no se puede imponer a los propietarios que asuman toda una serie de competencias y funciones que excedan del estricto mantenimiento y conservación de la urbanización, si no están conformes con ello.

La Administración, a través de las disposiciones urbanísticas sólo puede prever que los propietarios *“queden sujetos”*, en los términos que utiliza el artículo 68 RGU, a la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, y, a nada más.

Por otro lado, cada vez, existen más críticas a que se traslade a los particulares esta obligación, según hemos visto en pronunciamientos recientes del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, y también advertimos en la legislación autonómica, donde se extiende la previsión de que se formalicen convenios con los particulares, previamente a su implantación, y se potencia su temporalidad.

Si se van a transformar en entidades en las que el núcleo de conservación de los bienes públicos de la urbanización va a quedar como una actividad más, entonces hemos de reflexionar que ya no estamos ante una entidad urbanística de conservación, sino ante otra entidad, creada por la voluntad de los particulares afectados, que, al modo de una asociación de propietarios, va a decidir sobre todo en tomar medidas que supongan un impulso y un desarrollo económico para el Área.

Y en esta línea entendemos que se potencie la creación de las Entidades de Gestión y Modernización de Áreas Industriales, o las Áreas de Promoción Económica Urbana catalanas, como entidades nuevas, constituidas por voluntad de los particulares, que resultan una forma evolucionada de las EUC.

Desde las primeras EUC constituidas a partir de la LS56, se ha ido evidenciando que cada vez han ido asumiendo más competencias, de manera que a las propiamente administrativas de conservación y mantenimiento, se han ido añadiendo otras que no tienen tal consideración.

Esto ha supuesto una dicotomía, puesta de manifiesto en este trabajo, entre las funciones en las que las EUC actúan con sometimiento a derecho administrativo, sustituyendo a la Administración, y cuando ejercen otro tipo de funciones de carácter privado. El régimen de contratación difiere en uno y otro caso, e igualmente difiere el régimen fiscal, en función del tipo de actividad que desarrolla la EUC.

Por un lado el interés de los particulares en las EUC de zonas residenciales en estar dotados de los mejores servicios para el mayor confort de sus viviendas, y, por otro lado, el mismo interés de los empresarios para que los polígonos donde están sus empresas sean un foco de desarrollo económico, ha ido haciendo que esas funciones, que hemos llamado de carácter privado, vayan cobrando más peso en la actividad de las EUC.

Esto, unido a las posiciones contrarias a que la Administración traslade, de forma obligatoria, competencias que le corresponde asumir, hacen que se advierta una evolución hacia un nuevo tipo de entidades, de carácter voluntario, al modo de asociaciones, o de comunidades de propietarios, donde son los particulares los que deciden las actividades que les interesa desarrollar, y que, en todo caso, mantendrán el reducto de tutela de la Administración, en cuanto ejerzan funciones de conservación y mantenimiento de bienes demaniales.

CAPÍTULO XIII. CONCLUSIONES

El estudio que hemos realizado en el presente trabajo, respecto a la situación actual de las Entidades Urbanísticas de Conservación, y las expectativas de evolución que les anticipamos, puede sintetizarse en estas conclusiones finales:

1) El punto de partida de las EUC lo encontramos en la Ley del Suelo de 1956, en la que, no citadas expresamente, se contemplan, de forma implícita, al señalar que las urbanizaciones de iniciativa particular, podrán incluir la previsión de que su conservación será asumida por los propietarios.

Se enmarca esta previsión dentro del urbanismo que plantea esta Ley, conciliador de los intereses privados de los propietarios en obtener las plusvalías que genera el proceso urbanizador, y los intereses públicos de la Administración en obtener dotaciones públicas, a través de las cesiones obligatorias impuestas a esos propietarios.

2) El Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por RD 3288/1978, de 25 de agosto, se refiere, por primera vez en la normativa, a entidad urbanística de conservación, en su artículo 25.3, al prever que será obligatoria su constitución, y la integración de todos los propietarios en ella, siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación, en virtud de las determinaciones del Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística, o resulte expresamente de disposiciones legales.

A pesar del tiempo transcurrido desde 1978, las EUC siguen siendo una institución bastante desconocida, cuya regulación se hace dentro de la más amplia de las entidades urbanísticas colaboradoras, a cuya categoría pertenece.

No existe en la actualidad, una regulación única en todo el territorio español respecto a las EUC, como no la hay en urbanismo, una vez que las Comunidades Autónomas han desarrollado sus competencias exclusivas en esta materia. Conocer el régimen jurídico vigente respecto a estas entidades requiere revisar toda la normativa autonómica.

3) Todas las Comunidades Autónomas contemplan la posibilidad de que los particulares asuman la conservación de determinadas urbanizaciones, pero, frente a la imposición del RGU, existe una clara tendencia en la normativa autonómica a buscar fórmulas de consenso entre la Administración y los particulares, plasmadas en forma de convenios²⁷⁴.

Junto a ésta, existe otra clara tendencia en las Comunidades Autónomas, a establecer la regla de la temporalidad en las EUC, bien señalando unos plazos máximos de duración, como en Castilla y León; bien vinculada a datos objetivos, como el grado de consolidación de la edificación, como se hace en Baleares; o a establecer su tiempo en los convenios preceptivos, como hacen Cataluña y Valencia.

4) En cuanto al origen de las EUC, su punto de partida lo situamos en la expansión urbana propiciada por la LS56, a partir de la cual se configuran urbanizaciones separadas de la trama urbana, pero conectadas con ella a través de las cesiones obligatorias de viarios, zonas verdes y demás dotaciones públicas, cuyo coste de conservación y mantenimiento debía ser asumido por los Ayuntamientos. Para ellos, suponía un alivio que, en determinadas urbanizaciones, esa carga la asumieran los propietarios, constituidos en EUC.

En concreto, ese tipo de situaciones, propicias a la creación de EUC, se evidencia en el urbanismo industrial de polígonos y áreas industriales, y en el urbanismo turístico de segundas residencias.

Si la Administración tenía capacidad para imponer a sus promotores la obligación de conservar y mantener las urbanizaciones, lo compensaba aplicándoles bonificaciones fiscales en el Impuesto de la Contribución Urbana, situación que se mantuvo hasta la *Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales*, que excluye cualquier bonificación en la cuota de IBI, vinculada, tanto a los costes de urbanización, como de conservación y mantenimiento.

²⁷⁴ Es el caso de Asturias, Cantabria, Castilla y León; Cataluña, Murcia, Navarra y Valencia

5) Establecidas obligatoriamente desde las normas de planeamiento, y desvinculadas de beneficios fiscales, se muestra la esencia de las EUC: son entidades "*propter rem*", constituidas por los propietarios de parcelas dentro de un determinado ámbito, que ejercen, por sustitución, las funciones de conservación y mantenimiento que inicialmente corresponderían a la Administración.

La clave de bóveda de toda la estructura que configura las EUC es el hecho de que se trata de organizaciones, constituidas por particulares, que ejercen funciones públicas.

Se predica de ellas su naturaleza administrativa (artículo 26 RGU), puesto que ejercen funciones públicas, pero no son órganos administrativos, sino que su constitución por particulares las configura como un exponente característico de la técnica denominada de "*autoadministración*", esto es participación de los particulares organizados en tareas administrativa, que justifica la función de tutela de las EUC por parte de la Administración.

Asimismo, se distinguen de otras organizaciones constituidas por particulares, como las asociaciones, de las que las separa su naturaleza administrativa, y el rasgo de la voluntariedad, ausente en el caso de las EUC de constitución obligatoria.

También difieren de las comunidades de propietarios, por su naturaleza, y por el hecho de que las EUC gestionan bienes demaniales públicos, y no bienes privados en proindiviso, como ocurre en las comunidades de propietarios, incluidos los complejos inmobiliarios privados.

A este respecto, debe destacarse el elevado grado de confusión que ha introducido la Ley 8/2013, de 16 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, al modificar el artículo 2 de la LPH, en el sentido de prever su aplicación a las EUC, si así lo dispusieran sus estatutos. Esta previsión ha llevado a interpretar que les resulta plenamente de aplicación esa normativa privada, en clara contradicción con su naturaleza administrativa, y con la función de tutela que corresponde a la Administración.

6) El cometido atribuido a las EUC tiene un claro punto de partida y justificación: el momento en que la Administración recibe las obras de urbanización, ya sea de

forma expresa o tácita, y nace para ella la obligación de conservarlas, salvo que esté prevista la constitución de una EUC, conforme a los artículos 67 y 68 RGU.

Implica el traslado a los particulares de las competencias municipales, respeto a infraestructuras y servicios, previstas en los artículos 25 y 26 LBRL, de tal modo que esas funciones que ejercería la Administración, se convierten en básicas de toda EUC²⁷⁵

Junto a ellas, las EUC también asumen, conforme a sus estatutos, una pluralidad de actividades en interés de los propietarios, enmarcadas dentro de un concepto más amplio de mejora y optimización de los espacios públicos.

Este distinto plano de funciones lleva a distinguir entre aquéllas de carácter público, esto es, aquellas que debiera haber asumido la Administración, y que justifican la naturaleza administrativa de las EUC, del resto de funciones que ejercen en interés privado de sus miembros.

7) Incluso puede darse el caso de que el interés privado en que una determinada urbanización esté especialmente dotada de servicios e infraestructuras, lleve a la constitución voluntaria de una EUC, con la conformidad de todos sus miembros.

Pero el supuesto más común, sigue siendo el de que las EUC se constituyan a partir de las normas de planeamiento, bien *ex novo*, o bien por transformación de la Junta de Compensación que se hubiera creado para acometer las obras de urbanización.

En uno u otro caso, sus estatutos deben ser aprobados por la Administración a la que corresponde su tutela, y se requiere el otorgamiento de una escritura pública de

²⁷⁵ Artículo 25.2 LBRL: “El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. ... b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad....”

Artículo 26.1 LBRL: “ Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas....”

constitución, acto de naturaleza meramente formal, al margen de la voluntad de los otorgantes, cuando la EUC es de constitución obligada.

También está prevista en la normativa, tanto estatal como autonómica, su inscripción constitutiva en un Registro de entidades urbanísticas, ya autonómico, ya local.

8) Constituida una EUC, su funcionamiento se asemeja al de una organización privada, como puede ser una asociación, una sociedad mercantil, o una comunidad de propietarios. Comparte con ellas su estructura, basada en un órgano asambleario, un órgano de gestión y una Presidencia. La toma de decisiones es por el sistema de mayoría, y también, como esas otras organizaciones, se somete a unas reglas de procedimiento, contenidas en sus estatutos.

Pero cuando la EUC actúa ejerciendo funciones públicas, entendiendo por tales aquéllas que, según hemos apuntado anteriormente, son propias de la Administración, sus actos, a diferencia de lo que ocurre en los actos de las organizaciones privadas, tienen una fase última de reconversión administrativa, en cuanto son susceptibles de recurso ante la Administración que ejerce su tutela, como si los hubiera dictado ella misma, aspecto éste que resulta clave en la configuración de las EUC.

9) La función de tutela no requiere que la Administración participe en los órganos de gobierno de la EUC, constituida para la conservación y mantenimiento de los bienes demaniales dentro de su ámbito. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la Administración puede ser propietaria de otros bienes, distintos de los dotacionales públicos, dentro del ámbito de la EUC, y, en tal condición, podrá participar en sus órganos de gobierno, como el resto de propietarios.

Este será el caso cuando actúe gestionando las parcelas patrimoniales, susceptibles de aprovechamiento lucrativo, que haya obtenido por cesión gratuita en el proceso de urbanización, o también, cuando en el ámbito del polígono hubiera, antes de la urbanización, bienes públicos, demaniales o patrimoniales, que hayan sido sustituidos por otros en la reparcelación.

Consecuentemente con ello, la Administración deberá contribuir a los costes de la EUC, en la cuota que corresponda a estas propiedades, de forma proporcional a su superficie, siguiendo la misma regla que se aplica a todos los propietarios.

10) Cómo todas las personas jurídicas, las EUC se extinguirán, una vez alcanzado el cumplimiento de sus fines, expresión que resulta especialmente ambigua para este tipo de entidades, al prolongarse, en principio sin límite de tiempo, la necesidad de conservar y mantener una urbanización.

Por ello, a salvo lo que se hubiera dispuesto en los estatutos de la entidad, o, en el convenio por el que se hubiera previsto su constitución, lo habitual es que ese momento lo marquen los propietarios, aprobando en Junta su disolución, y requiriendo a la Administración para que adopte el necesario acuerdo en este sentido. Si no hubiera resolución expresa, el silencio es positivo.

La extinción es un proceso que tiene dos fases: la primera de disolución, que, a propuesta de la EUC, debe ser autorizada por la Administración de tutela, y la segunda de liquidación, para el cobro de todos los créditos, y el pago de todas las deudas, de competencia exclusiva de los liquidadores designados por la entidad.

11) Realizado el análisis respecto a la organización y funcionamiento de las EUC, desde su constitución hasta su extinción, nos hemos detenido en dos aspectos de su cometido, que se han revelado como básicos para comprender la naturaleza y el alcance de esta figura: los relativos a las reglas que deben seguir al contratar, y su configuración fiscal.

Respecto a la contratación, la mayor garantía del respeto a los principios básicos de publicidad y concurrencia, resulta de entender aplicable el principio funcional de obra pública, elaborado a partir de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2001 (caso Scala de Milan), de modo que las EUC se deberán someter a las disposiciones reguladoras de la contratación pública en todo lo relativo al mantenimiento o conservación de la urbanización, en la medida en que tiene la naturaleza jurídica de dominio público.

No debe dejar de señalarse la complejidad práctica de esta conclusión, tanto por el hecho de que supone una duplicidad de reglas: las EUC deberán contratar unas obras o servicios como si formaran parte del sector público, y otras no; como por la falta de conocimientos técnicos de los propietarios que tienen que aplicar las reglas propias de la contratación de las Administraciones Públicas.

12) En el ámbito fiscal, las cuotas obligatorias que tienen que satisfacer los propietarios a las EUC para su sostenimiento, descartamos que tengan la condición de tributos, y las calificamos de prestaciones patrimoniales de carácter público, subsumibles en el artículo 31.3 de la Constitución²⁷⁶

En caso de impago, serán reclamadas por la Administración de tutela por la vía administrativa del apremio, sin que se requiera acudir a la vía civil, aunque los estatutos de algunas EUC contemplan también esta vía, e incluso la alternativa de acudir a una u otra.

Propio también del aspecto fiscal, es el sometimiento de la actividad de las EUC al IVA. En principio, siendo su objeto la prestación de servicios directamente a sus miembros, sin finalidad lucrativa y para la consecución de una finalidad cívica, como es el mantenimiento de una urbanización, será una actividad exenta, conforme al artículo 20.1.12 LIVA, pero, de una manera paralela a lo que ocurre respecto al régimen de contratación, la exención sólo se aplicará respecto a la conservación de la obra urbanizadora, de los espacios libres de dominio y uso público, y no al resto de actividades o servicios que contraten fuera de ese ámbito²⁷⁷.

²⁷⁶ Artículo 31.3 CE: “Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.”

²⁷⁷ Artículo 21.1.12 LIVA: “Estarán exentas de este impuesto las siguientes operaciones:...12.º Las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a las mismas efectuadas directamente a sus miembros por organismos o entidades legalmente reconocidos que no tengan finalidad lucrativa, cuyos objetivos sean de naturaleza política, sindical, religiosa, patriótica, filantrópica o cívica, realizadas para la consecución de sus finalidades específicas, siempre que no perciban de los beneficiarios de tales operaciones contraprestación alguna distinta de las cotizaciones fijadas en sus estatutos. Se entenderán incluidos en el párrafo anterior los Colegios profesionales, las Cámaras Oficiales, las Organizaciones patronales y las Federaciones que agrupen a los organismos o entidades a que se refiere este número. La aplicación de esta exención quedará condicionada a que no sea susceptible de producir distorsiones de competencia....”

13) En el análisis comparativo con la normativa de otros países de nuestro entorno europeo: Francia, Italia y Gran Bretaña, no encontramos una organización que coincida exactamente con las EUC españolas.

En Francia, las “Associations foncières urbaines”, asumen los gastos de urbanización, y la distribución de parcelas, aproximándose más a nuestras Juntas de Compensación que a las EUC.

En Italia, se está desarrollando un amplio movimiento de participación ciudadana, a partir del reconocimiento en el artículo 118 de su Constitución, desde el año 2001, del principio de subsidiariedad, que promueve la iniciativa de los ciudadanos para el desarrollo de actividades de interés general. Desde este punto de vista, también los propietarios que forman las EUC realizan una actividad de interés general al asumir los costes de conservación de la urbanización, pero el fundamento difiere de forma sustancial en uno y otro caso.

El movimiento italiano se fundamenta en pactos de colaboración entre los ciudadanos y la Administración, para procurar el impulso y mejor aprovechamiento de los “*beni comuni*”. En el caso de las EUC, su objetivo se fundamenta en razones urbanísticas, y se asumen, siquiera temporalmente, funciones que corresponden a la Administración, supuesto que está excluido del modelo italiano, en el que las normas que desarrollan este modelo de gestión, parten del principio de no subrogación de los ciudadanos en las competencias que corresponden a la Administración.

En este momento, y, en este ámbito de la conservación de determinados ámbitos territoriales, quizá la influencia mayor en el derecho español, sea la de la figura anglosajona de los Business Improvement Districts (BID), instituciones sin ánimo de lucro, que establecen recargos impositivos sobre los propietarios empresariales de un área específica, con el propósito de financiar unos servicios públicos adicionales a los que el municipio viene prestando, para crear zonas más atractivas desde el punto de vista comercial y de negocios.

Los BID pueden asumir funciones de conservación, como las EUC, pero su sentido está mucho más centrado, en las funciones que ejercerían en interés privado de sus miembros, que en las que ejercerían sustituyendo a la Administración.

14) Del análisis práctico que se ha realizado de los estatutos de diecinueve EUC constituidas en Aragón, deducimos, en primer lugar, que el principio de publicidad que debe regir la actividad administrativa, no ha estado generalizado en la constitución de las EUC, situación que revierte, a partir de la entrada en vigor del REUCA, en enero de 2019, de modo que, todas las que se constituyan, desde entonces, incluirán un trámite de información pública, que incluirá el texto de sus estatutos.

Pero el hecho que nos parece más relevante es la confusión que ponen de manifiesto algunos estatutos de EUC, respecto a la naturaleza jurídica de la organización que están regulando, incluyendo previsiones propias de las comunidades de propietarios, o de sociedades mercantiles, sin tener en cuenta que las EUC tienen que tener su propia configuración, a partir de su naturaleza dual: cumplimiento de funciones administrativas de conservación de bienes demaniales públicos, por parte de particulares.

Consecuencia de esto, es la menor consideración que reflejan algunos estatutos respecto a la función de tutela que corresponde a la Administración, y que, por ejemplo, les lleva a reconocer la vía civil para la reclamación de cuotas impagadas, cuando debiera acudir a la vía del apremio administrativo.

15) Una consideración especial debe hacerse respecto a las EUC constituidas en el caso de Proyectos de Interés Supramunicipal, o, en Aragón, Proyectos de Interés General de Aragón (PIGA), fruto del papel de promotor que, sobre todo, en polígonos industriales y comerciales, han asumido las Comunidades Autónomas.

Inicialmente los protagonistas en la configuración de las entidades de conservación han sido los Ayuntamientos, como Administración actuante, titular de las obras, servicios y dotaciones de la urbanización, y los propietarios, encargados de su conservación y mantenimiento.

Cómo hemos tenido ocasión de ver, a partir del caso de los PIGA en Aragón, si bien es un supuesto generalizado, las Comunidades Autónomas, en desarrollo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pueden aprobar, y, de hecho, así lo están haciendo, polígonos calificados de interés supramunicipal, en los que tienen la condición de Administración actuante, receptora de la urbanización y de los terrenos de cesión obligatoria.

En este tipo de urbanizaciones, de carácter estratégico por su trascendencia económica y social, la previsión de que de su conservación se ocuparán los particulares es casi una necesidad, ante la falta de medios y competencia de la administración autonómica para asumir esas funciones.

Evidentemente, la configuración de este tipo de urbanizaciones, pasa por la previsión de que, tanto las obras de urbanización, como los terrenos dotacionales están destinados a los Ayuntamientos, y, en este sentido, podemos ver el artículo 49 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón²⁷⁸.

El problema es cuando, no obstante esa previsión, los Ayuntamientos no llegan a firmar las convenios en ese sentido, o incluso son reacios, por las obligaciones que de ello se deriva. Esto conlleva, además de conflictos inter-administrativos, el que se den situaciones de hecho de prolongación en el tiempo de las EUC, en contra de la regla de la temporalidad, por la que se aboga, desde la legislación, jurisprudencia y doctrina.

Teniendo en cuenta el objetivo fundamentalmente económico de estos PIGA, su tramitación sería un caso claro donde plantearse el tipo de entidad al que se quiere encomendar el polígono, y, en todo caso, antes de su aprobación, que estuviera formalizado el acuerdo o convenio entre las Administraciones intervinientes sobre la titularidad de las obras de urbanización, y la adjudicación de los terrenos objeto de cesión obligatoria.

²⁷⁸ Artículo 49 TRLOTA: *“Las cesiones obligatorias y gratuitas de terrenos destinados a sistemas generales y dotaciones locales y cualesquiera otras que procedan, así como la recepción de las obras de urbanización, tendrán lugar conforme a lo establecido en la legislación urbanística para la recepción y conservación de las obras de urbanización y a las siguientes reglas: a) El destinatario final de los terrenos objeto de cesión será el municipio. ... b) No obstante, cualquier cesión tendrá lugar a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma para su posterior entrega al municipio, salvo que, mediando el correspondiente convenio interadministrativo simultáneo o posterior al Plan de Interés General de Aragón, se pacte la realización de las cesiones directamente al municipio. ... c) Salvo que lo haya hecho en un momento anterior, la Administración de la Comunidad Autónoma deberá entregar al municipio los terrenos correspondientes a las cesiones a las que se refiere la letra anterior cuando este reciba la urbanización y, en su caso, asuma la tutela de la entidad de conservación.”*

16) En cuanto a las expectativas de futuro que cabe anticipar, esto es, la evolución que podemos pensar para las EUC, la hacemos a partir de dos consideraciones que afectan, de forma directa a la actividad y configuración de las EUC:

- a) La primera de ellas, parte de la consideración de que las EUC son un instrumento que utiliza la Administración para eximirse de sus obligaciones de conservación y mantenimiento, trasladándolas, de forma obligatoria a los propietarios. Como reacción a esto, vemos en la legislación autonómica una clara tendencia contraria a la imposición, y favorable al consenso con los particulares, vía convenio, antes de decidir la implantación de una EUC. En esta misma línea vemos también en esa legislación, su configuración como entes de naturaleza esencialmente temporal, con una duración determinada para evitar prolongar indefinidamente una situación que evite a la Administración hacerse cargo de aquello a lo que está obligada.
- b) La segunda de ellas podríamos decir que va en un sentido contrario, pues es la tendencia a potenciar la actividad de las EUC, hacía todo aquello que pueda representar una mejora para los propietarios dentro de su ámbito. Si antes nos hemos referido a la dualidad actividad administrativa/actividad privada en el seno de las EUC, se tratará de potenciar esta última, tanto en polígonos residenciales, como especialmente en polígonos industriales, para desarrollar cuanto sea necesario para favorecer la promoción económica de la zona, y la implantación de empresas, siguiendo la estela de los Business Improvement Districts (BID) anglosajones.

La cuestión es si dentro de la configuración jurídica de las EUC actuales se pueden abarcar todas estas funciones. Debemos tener siempre presente su origen urbanístico, y su función principal: la conservación y mantenimiento de los elementos públicos de la urbanización.

Cuanto más funciones y responsabilidades vayamos añadiendo a su estructura, más se irá alejando de las razones que justifican su creación, y más profunda se hará la

separación entre sus actividades sometidas al derecho administrativo y las sometidas al derecho privado, con las consiguientes dificultades de gestión que de ello se derivan, incluidas las dificultades de control de su actividad por parte de la Administración.

Por ello, parece acertada la creación de una nueva figura: las Entidades de Gestión y Modernización, y las Áreas de Promoción Económica Urbana, de origen voluntario, que incluyan entre sus competencias las propias de las EUC, pero abiertamente reconozcan que su función no se limita al mantenimiento de la urbanización, sino que es mucho más amplia, y fundamentada en la competencia en materia de promoción económica, más que en la urbanística. En esta línea ya han legislado Valencia, Andalucía, Asturias y Cataluña.

A pesar de estas dos tendencias, hemos de reconocer que no cabe prever la desaparición de las EUC tal y como están configuradas actualmente, sólo que, antes de su creación, habrá que hacer una reflexión profunda sobre su configuración, y plantearse, ante el caso concreto en el que se quiera implantar, primero el acuerdo, vía convenio, con los particulares propietarios, luego su temporalidad, y, en tercer lugar, tener claro cual es su régimen jurídico, para evitar situaciones de confusión en los estatutos con otro tipo de organizaciones.

Con estas pautas, si está claro que la razón de ser de la EUC que se esté planteando es la conservación y mantenimiento de la urbanización, no debería haber ningún inconveniente para constituir una EUC. En otro caso, si la intención es crear una urbanización, con unas pretensiones exorbitantes a lo que comúnmente se entiende como normal, incluso una urbanización industrial dotada de todo tipo de servicios para atraer a consumidores y empresas, probablemente la figura que resulte más idónea no sea la EUC, sino esas otras figuras más novedosas y de objetivos más amplios.

BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, Martín “Francia: Estudio de las líneas básicas de su legislación urbanística” (2002). Madrid. Ministerio de Fomento. Ciudad y Territorio, XXXIV (pg. 85-127)
- BLAZQUEZ LIDOY, Alejandro “El Régimen Tributario de las Entidades de Conservación Urbanísticas. La conservación de bienes públicos por los propietarios de urbanizaciones privadas”, (2001) Pamplona, Aranzadi, 2001, 194 páginas.
- BRATOS MARTÍN, Miguel “Business Improvement Districts: Una nueva forma de colaboración público-privada para la revitalización socioeconómica de áreas urbanas” (2013) Política y sociedad, núm.50 (pg. 269-304)
- CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, Ángel. “Temporalidad versus perpetuidad de las Entidades Urbanísticas de Conservación“ (2018), Actualidad Administrativa, nº 9, septiembre 2018. Editorial Wolters Kluwer (pg. 1-14)
- CASTILLO ABELLA, Jorge, “Régimen jurídico de las entidades urbanísticas de conservación y de su actuación”, (2017) Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 317, noviembre 2017, (pg. 49-139)
- CORRAL GARCÍA, Esteban “Entidades de Conservación” (2009). La Ley. Nº 85. Septiembre 2009 (pg. 33-46)
- CORTÉS CORTÉS, Gabriel “La ejecución y recepción de las obras en las urbanizaciones de iniciativa particular” (2001). Pamplona, Aranzadi, 287 páginas
- CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio “Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo (aspectos jurídicos y económicos)” (2004). Madrid. El Consultor de los Ayuntamientos. 576 páginas

- D'ATENA, Antonio “La reforma constitucional del regionalismo italiano”. (2007) Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, número 4, (pg. 9-34)
- DIEZ PICAZO Y PONCE DE LÉON, Luis “Problemas jurídicos del urbanismo”, (1964), R.A.P., nº 43 (pg. 37-50)
 - o *Idem.* “Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial III. Las relaciones jurídico reales. El Registro de la Propiedad. La posesión” (1995). Madrid. Civitas, 934 páginas.
- ESTRUCH ESTRUCH, Jesús y VERDERA SERVER, Rafael “Urbanizaciones y otros complejos inmobiliarios en la Ley de Propiedad Horizontal” (2000). Pamplona, Aranzadi, 360 páginas
- FERNANDEZ, Tomás-Ramón, “Manual de derecho urbanístico” (2017). Thomson – Civitas. 246 páginas
- FERNÁNDEZ, Tomas -Ramón: “La Sentencia del TJCE de 12 de julio de 2001 (asunto «proyecto Scala 2001») y su impacto en el ordenamiento urbanístico español”. (2002) Documentación Administrativa nº. 261-262 (septiembre 2001-abril, 2002) (pg. 11-26)
- FIGAREDA I CAIROL, Pere, “Entidades de conservación (aspectos prácticos y doctrinales)” (2000). Thomson-Civitas. 144 páginas
- FLORES DOMÍNGUEZ, Luis Enrique, “Una reflexión sobre los fines de las entidades urbanísticas de conservación” (2021). Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 350. Diciembre 2021. (pg.77-124)
- FONSECA FERRANDIZ, Fernando E. “Algunas cuestiones en torno a la recepción de las obras y servicios de urbanización por las entidades locales en los sistemas de gestión de base privada, a partir de la jurisprudencia contencioso-administrativa” (2003) Revista de Estudios de la Administración Local; Madrid N.º 291, (pg. 365-396)

- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomas-Ramón, “Curso de Derecho Administrativo” (1983). Madrid. Editorial Civitas. 766 páginas
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano “Lecciones de Derecho Urbanístico” (1981) Madrid. Editorial Civitas. 424 páginas
- GARCÍA NOVOA, César, “Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Hecho Imponible. Sujetos pasivos. Exenciones” (1993), en “Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local”, Ferreiro Lapatza, José Juan (Dir.). Madrid. Marcial Pons. Diputación de Barcelona, páginas 583-631
- GIMENO FELIU, José María: “El urbanismo como actividad económica y mercado público: La aplicación de las normas de contratación pública” (2007). Revista de Administración Pública nº 173. Mayo-Agosto 2007. Páginas 63-100
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel: “Bienes de uso público municipal: El sistema viario urbano” (2003). Granada. Ed. Comares. 450 páginas
- GONZALEZ – VARAS IBAÑEZ, Santiago “Recepción de obras y entidades urbanísticas de conservación, un tema de actualidad” (2013) Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 279 Enero-Febrero 2013 páginas. 45-61
- GOMEZ MANRESA, María Fuensanta: “El particular en la gestión urbanística” (2006) Valencia. Tirant Lo Blanch. 452 páginas
- LACRUZ BERDEJO, José Luis, “Elementos de Derecho Civil III. Derechos reales. Volumen Segundo. Derechos reales limitados. Situaciones de cotitularidad” (1980). Barcelona. Bosch. 343 páginas
- LLISSET BORRELL, Francisco. “Naturaleza de las entidades urbanísticas colaboradoras” (1975) REVT, nº 188 (pg. 693-716)

- LÓPEZ PELLICER, José Antonio “Elaboración y gestión en el planeamiento urbanístico” (1983), Montecorvo, 379 pp
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando y ESCARTÍN ESCUDÉ (Coords.) “Bienes Públicos, urbanismo y medio ambiente” (2013) Marcial Pons. 598 páginas.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Sistema Jurídico de los bienes públicos” (2012). Thomson-Civitas. 317 páginas
- MARTÍN BLANCO, José “Las urbanizaciones privadas y su posible configuración jurídica” (1973), Madrid, Ministerio de la Vivienda, 139 páginas
- MARTÍN VALDIVIA, Salvador María (coord..) “La gestión urbanística en Andalucía” (2011). Valladolid, Lex Nova. 550 páginas
- MENENDEZ REXACH, Ángel, “Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización” (2009). Estudios sobre la Ley de contratos del sector público Fundación Democracia y Gobierno Local. Institución “Fernando el Católico” (pg. 535-584)
- MIER MARFIL, José de, “Juntas de Compensación, Asociaciones Administrativas de Cooperación y Entidades de Conservación” (2013). Pamplona. Thomson Reuters. 1.071 páginas.
- NASARRE ALASTRUEY, Rafael, “Las urbanizaciones particulares (La Ley del Suelo ante el fenómeno turístico)” (1972), Madrid, Montecorvo, 208 páginas
- NUÑEZ RUIZ, Miguel Ángel, “Ejecución de los planes de urbanismo”, (1974) Madrid, Ministerio de la Vivienda, 484 páginas.
- PEMÁN GAVÍN, Ignacio, “Las urbanizaciones privadas como fenómeno sociourbano. Una visión desde el derecho público” (2008). Zaragoza. Actas del XVII Encuentros del Foro de Derecho Aragonés (páginas 313-327)

- PEÑUELAS REIXACH, Lluís, “Parafiscalidad Urbanística en el Ordenamiento Jurídico Estatal” (1993) en “Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local”, Ferreiro Lapatza, José Juan (Dir). Madrid. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas. Diputación de Barcelona (páginas 545 a 557)
- PERALES MADUEÑO, Francisco, “La ejecución del planeamiento”, (2006) Madrid, Iustel, 289 páginas
- RASTROLLO SUAREZ, Juan José “Poder público y propiedad privada en el Urbanismo. La Junta de Compensación” (2013). Madrid. Colección Urbanismo y Derecho. 391 páginas
- ROMERO HERNÁNDEZ, Federico “Las Entidades Urbanísticas Colaboradoras de Conservación” (1987). Madrid. Editorial Montecorvo. 156 páginas
- SUAY OJALVO, Francisco. “Las entidades urbanísticas de conservación. Especial referencia a la legislación autonómica de Castilla – La Mancha”. (2018). La Ley. Nº 155. Noviembre 2018 (pg. 1-10)
- URÍA GONZÁLEZ, Rodrigo “Derecho Mercantil. Decimonovena Edición” (1992). Madrid. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas, S.A. 1.260 páginas
- VERA JURADO, Diego José. “Las actuaciones de interés autonómico: cara y cruz de un instrumento polémico” (2021). Revista General de Derecho Administrativo, nº 56, págs. 1-20
- VAQUER CABALLERÍA , Marcos. El Urbanismo Supramunicipal (2013) Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 279, págs. 13-43
- VILLAREJO GALENDE, Helena “Espacios públicos gobernados privadamente” (2008). Revista Papeles nº 101, págs. 101-116

