



VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA (U) Facultat de Dret
Programa de Doctorat en Dret, Ciència Política i Criminologia

**El deber de conservación y mantenimiento
de las obras y servicios de urbanización y
áreas industriales:
fundamento legal, objeto y duración**

Tesis Doctoral presentada por

Benjamín Pérez López

Director de la Tesis: Doctor ALBERT ITUREN OLIVER

Programa de Doctorado en Derecho, Ciencia Política y Criminología 3123. Departamento de Derecho Procesal y Administrativo. Universidad de Valencia. Facultad de Derecho.

Fecha de depósito: 30/01/2023



Tesis Doctoral de Benjamín Pérez López

El deber de conservación y mantenimiento, de las obras y servicios de urbanización y áreas industriales: fundamento legal, objeto y duración



Tesis Doctoral de Benjamín Pérez López

El deber de conservación y mantenimiento, de las obras y servicios de urbanización y áreas industriales: fundamento legal, objeto y duración

AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR DE LA TESIS PARA SU PRESENTACIÓN

UNIVERSITAT
ID VALÈNCIA  Facultat de Dret
Programa de Doctorats en Dret, Ciència Política i Criminologia

INFORME DIRECTOR/A, TUTOR/A PER A DIPÒSIT DE TESI

Director

I.- Doctor D. Ituren Oliver, Albert

- N.I.F: 29181764P, Departamento de Derecho Administrativo y Procesal
- Facultad de Derecho de Valencia

II.- Como director de la tesis doctoral

- El deber de conservación y mantenimiento, de las obras y servicios de urbanización, y áreas industriales. Fundamento legal, objeto y duración.
- de D. Benjamín Pérez López,

estudiante del programa de doctorado **3123 Dret, Ciència Política i Criminologia** (RO99/2011) de la Universitat de València.

III.- Emite informe **favorable** para la realización del depósito y defensa de la tesis doctoral.

Enero 2023

Firmado, Dr. Ituren Oliver, Albert

Director

ESCOLA DOCTORAL
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Facultat de Dret, Doctorado Avda. Terencijs, s/n.
46102 Valencia Telef. (+34) 96 386 41 00 Fax (+34) 96 387 65 96
Web: www.uv.es/doctdret e-mail: doctorado.derecho@uv.es



Tesis Doctoral de Benjamín Pérez López

El deber de conservación y mantenimiento, de las obras y servicios de urbanización y áreas industriales: fundamento legal, objeto y duración



PRÓLOGO

Si se me permite un pequeño atrevimiento, iniciaré la Tesis con una referencia extraída de la Exposición de Motivos de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, como modelo de la sensibilidad que demuestran algunos legisladores autonómicos a la hora de plasmar en una ley descripciones y objetivos tan bellos como el de la siguiente cita legal:

«Esta no es simplemente una Ley del suelo, lo es también del subsuelo, del vuelo y del cielo de una Extremadura sostenible.

Del subsuelo, puesto que es nuestro deber mantener y proteger nuestras tierras fértiles, las que han sido el motor económico de esta región y que debemos preservar para generaciones venideras.

Es una Ley de suelo, suelo que reconocemos ahora en su mayor parte como rústico y que es el lienzo sobre el que se asientan de manera dispersa nuestros 388 municipios. Y es esta idiosincrasia la que nos define, una región con una superficie aproximada de 41.633 kilómetros cuadrados, con una densidad de población de 25 habitantes por kilómetro cuadrado.

(...)

Y del cielo, cielo que observamos de forma privilegiada desde esta región, que, gracias a la baja contaminación lumínica, podemos visualizar de forma nítida. Esta ley pretende reforzar la protección del cielo nocturno a través de la contención de dicha contaminación lumínica, porque la visualización de ese cielo es patrimonio no solo de esta región, sino de la humanidad».



Tesis Doctoral de Benjamín Pérez López

El deber de conservación y mantenimiento, de las obras y servicios de urbanización y áreas industriales: fundamento legal, objeto y duración



Tesis Doctoral de Benjamín Pérez López

El deber de conservación y mantenimiento, de las obras y servicios de urbanización y áreas industriales: fundamento legal, objeto y duración

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, a mi esposa, por su insistencia para que hiciera la Tesis y porque ha soportado las innumerables horas que he pasado trabajando en la misma, privándole de mi compañía y de poder disfrutar de estar juntos.

Y a mis hijas y nietas que mantuvieron una constante preocupación para que terminase la Tesis y pudiese disfrutar de lleno de mi jubilación.

En segundo lugar, a mi director de Tesis por su ayuda, comprensión y ánimos para acabarla.

Asimismo, a los funcionarios, doctorandos y profesores del Departamento de Derecho Procesal y Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia por el Foro Doctoral y seminarios doctorales que han organizado y desarrollado estos años.

Valencia, enero 2023.



Tesis Doctoral de Benjamín Pérez López

El deber de conservación y mantenimiento, de las obras y servicios de urbanización y áreas industriales: fundamento legal, objeto y duración



RESUMEN

El urbanismo es una función pública que abarca la ordenación, la transformación, la conservación y el control del uso del suelo, del subsuelo y del vuelo; su urbanización y edificación; la regulación del uso, de la conservación y de la rehabilitación de las obras, edificios e instalaciones.

En la fase final de la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico se incluye, expresamente, la necesidad de tener que llevar a cabo la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las instalaciones y zonas públicas. Esta actividad comprende los procesos dirigidos a materializar sobre el terreno las determinaciones de los planes de ordenación urbanística¹ entendidas como «la función pública que tiene por objeto la ordenación, la transformación, la conservación y el control del uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y en especial su urbanización y edificación».

Por ello, una vez terminada una urbanización y producida la entrega y recepción a la administración actuante de las obras, dotaciones e instalaciones públicas de la misma, surge la obligación legal y reglamentaria para la administración (el ayuntamiento respectivo), de asegurar la conservación y mantenimiento permanente de las mismas.

La regla general legal o reglamentaria es que la administración actuante tiene que asumir *ex lege* los gastos de conservación de las obras de urbanización y dotaciones públicas incluyéndolos en sus presupuestos anuales, una vez son recepcionadas definitivamente. Por ello, y como ejemplo, en la Comunidad Valenciana el artículo 169 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (TRLOTUP) dispone que «la conservación de las obras de urbanización es responsabilidad del ayuntamiento desde su

¹ Artículo 88.1.b) L7/2021-AN La ejecución material para la realización de las obras de urbanización y edificación y su conservación.



recepción, siendo antes del agente urbanizador, salvo la reparación de vicios constructivos».

No obstante lo anterior, en determinados supuestos reglamentarios la administración puede trasladar estas obligaciones a los propietarios, cuando así lo establece el plan de ordenación, las bases de un programa de actuación urbanística o cuando resulte expresamente de una ley².

En estos casos los particulares propietarios de terrenos comprendidos en el ámbito territorial urbanístico afectado se ven obligados a formar parte, automática y forzosamente, de la entidad de conservación que se constituya y a contribuir a los gastos de conservación establecidos en los estatutos de la entidad, proporcionales a su aprovechamiento según el planeamiento.

Todo ello con el deber añadido, en muchos supuestos, de hacerse cargo, también, con carácter indefinido, de los «servicios básicos»³, a pesar de que en la legislación de régimen local autonómica y estatal vienen configurados como de prestación obligatoria por los ayuntamientos. Estos servicios básicos son: 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.

La obligación se articula normalmente mediante la imposición de dicho deber, voluntaria o forzosamente, a entidades urbanísticas de conservación (EUC), que son entidades de derecho público, colaboradoras y tuteladas por la administración local, compuestas por todos los propietarios de parcelas del área de actuación considerada. Se las considera

2 El artículo 68 del RGU dispone que «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 las disposiciones legales».

3 Nos referimos a los servicios previstos en el artículo 26 de la LBRL y en las leyes autonómicas de régimen local.



como «entidades colaboradoras de la administración que permiten a los interesados participar en la gestión urbanística y que tienen por finalidad el mantenimiento en buen estado de las obras de urbanización públicas de un polígono urbanístico determinado».

Suponen una excepción al deber de la administración actuante de asumir la responsabilidad de conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, una vez que se ha efectuado la cesión de aquellas.

A pesar de su carácter excepcional en la mayoría de las áreas o polígonos industriales, comerciales o residenciales⁴ los costes de conservación y mantenimiento de los viales, zonas e instalaciones públicas corren a cargo de los propietarios de las empresas, inmuebles o parcelas de la urbanización, por haber sido prevista tal situación en el planeamiento. Este traslado del deber se lleva a cabo en muchas ocasiones sin justificación real y objetiva suficiente (o inexistente en algunos casos) para ello. Simplemente se impone, quebrantando la exigencia legal de que la atribución de la obligación a cargo de los propietarios sea de duración temporal (no indefinida) y con justificación suficiente. Todo ello para evitar la práctica irregular de algunos ayuntamientos de retrasar deliberadamente la recepción de la urbanización para no asumir los costes de conservación y de los servicios básicos de la urbanización, de tal forma que los propietarios ven alargada perpetuamente una obligación económica que debería ser de duración temporal y justificada objetivamente.

⁴ Se han aportado en la Tesis diferentes ejemplos aleatorios y casos de estatutos que así lo establecen



ABSTRACT

Urban planning is a public service that encompasses the planning, transformation, conservation and supervision of the use of land, subsoil and airspace; its urban development and construction; and the regulation of the use, conservation and renovation of works, buildings and facilities.

The final phase of urban planning activities expressly includes the need to conserve urban development work and maintain public facilities and areas. This encompasses the processes designed to materialise on the ground the provisions of urban development plans⁵ understood as "the public service of the planning, transformation, conservation and supervision of the use of land, subsoil and airspace, and in particular its development and building".

Therefore, once a development has been completed and the public infrastructure, facilities and works have been handed over and accepted by the public authority, there is a legal, regulatory obligation for the local authority (the respective town or city council) to ensure it is permanently maintained and conserved.

The general legal rule is that the local authority has to take on ex lege the conservation costs of the urban development works and public facilities by including them in its annual budgets, once they have been definitively accepted. Therefore, and by way of example, in the Valencian Region, article 169 of Legislative Decree 1/2021, of 18 June, of the Valencian Government, approving the revised text of the Law on Territorial, Urban and Landscape Planning (TRLOTUP in its Spanish acronym) states that "the conservation of urban development works is the responsibility of the local council from the moment they

⁵ Article 88.1.b) L7/2021-AN The material undertaking of urban development and building works and their conservation.



are accepted. Before this, they are the responsibility of the developer, except for the repair of construction defects".

Notwithstanding the above, in certain regulatory cases, the local authority may transfer these obligations to the owners, when this is envisaged in the urban development plan, in the conditions of an urban development programme or when it is expressly established by law⁶.

In these cases, the private owners of land within the affected urban development area are automatically and compulsorily bound to participate in the conservation entity that is set up, and to contribute to the conservation costs set out in this entity's bylaws, commensurate with their use of the land according to the plan.

In many cases, they also have the added duty to take charge of "basic services",⁷ for an indefinite period of time, despite the fact that regional and state legislation states that these services must be provided by the local councils. These basic services are public lighting, waste collection, street cleaning, domestic drinking water supply, sewerage, access to population centres and the paving of public roads.

The duty is normally imposed, voluntarily or compulsorily, on urban conservation entities (EUC in their Spanish acronym), which are public law organisations that work with and are supervised by the local authority and are made up of all the owners of plots of land in the development area in question. They are deemed to be "collaborating entities of the local authority enabling stakeholders to participate in urban development management.

6 Article 68 of the RGU provides that "Notwithstanding the provisions of the previous article, the owners of the land included in the industrial estate or action unit shall be subject to this obligation, when it is imposed by the development plan or in the conditions of an urban development programme or when it is expressly stipulated in the legal provisions".

7 We refer to the services envisaged in article 26 of the LBRL and in the regional laws on local government.



Their purpose is to keep the public development works of a given urban development area in a good state of repair".

They represent an exception to the duty of the acting local authority to maintain the urban development works and the public service facilities and amenities, once they have been accepted.

Although exceptional in most industrial, commercial and residential areas and estates⁸ the costs of conservation and maintenance of roads, areas and public facilities are borne by the owners of the companies, properties or plots of land in the area, given that this situation has been envisaged in the urban development plan. This transfer of the duty is often made without sufficient, real or objective justification (non-existent in some cases). It is simply imposed, breaking the legal requirement that the obligation attributed to the owners must be temporary (not permanent) and be properly justified. The aim is to avoid the irregular practice of some local councils of deliberately delaying their acceptance of the urban development area so as not to bear the costs of its conservation and basic services. The outcome is that the owners end up with a permanent economic obligation that should be temporary and be objectively justified.

⁸ Various random examples and cases of statutes establishing this have been provided in the Thesis



ÍNDICE GENERAL DE LA TESIS

AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR DE LA TESIS PARA SU PRESENTACIÓN	3
PRÓLOGO	5
AGRADECIMIENTOS	7
RESUMEN	9
ABSTRACT	12
ÍNDICE GENERAL DE LA TESIS	15
ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS.....	19
I. OBJETIVOS.....	20
II. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INVESTIGACIÓN UTILIZADAS.....	21
III. EL DEBER DE CONSERVACIÓN DE LAS OBRAS Y SERVICIOS DE LA URBANIZACIÓN.....	23
III.1. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA Y SITUACIÓN ACTUAL	23
III.2. CONCEPTO Y CONTENIDO DEL DEBER	25
III.2.1. <i>Concepto</i>	25
III.2.2. <i>Distinción de los servicios básicos</i>	42
III.3. SUJETOS OBLIGADOS POR EL DEBER DE CONSERVACIÓN.....	42
III.4. DURACIÓN DE LA ATRIBUCIÓN DEL DEBER A LAS EUC.....	44
III.5. DEBER DE CONSERVACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA	46
IV. OBLIGACIÓN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS.....	49
IV.1. REGLA GENERAL ES UNA OBLIGACIÓN MUNICIPAL.....	49
IV.2. EL TRASLADO DEL DEBER A LAS EUC.....	52
IV.3. EVOLUCIÓN HACIA FÓRMULAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADAS	57
V. REVERSIBILIDAD DEL DEBER DE CONSERVACIÓN A CARGO DE LOS PROPIETARIOS.....	58
V.1. CONCEPTO Y CONDICIONES GENERALES.....	58
V.2. REQUISITOS DE LA REVERSIBILIDAD DEL DEBER	63
VI. ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN (EUC).....	66
VI.1. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO	66
VI.2. DIFERENCIAS ENTRE UNA EUC Y UNA COMUNIDAD DE PROPIETARIOS	69
VI.3. ACTIVIDAD DE LAS EUC. CONCRECIONES DEL DEBER DE CONSERVACIÓN	72
VI.3.1. <i>En la jurisprudencia</i>	72
VI.3.2. <i>Realidad estatutaria</i>	77
VI.3.1. <i>Conclusión. Quién debe prestar y pagar los consumos de las zonas públicas</i>	80



VI.4. CONSTITUCIÓN.....	82
VI.5. FUNCIONAMIENTO	84
VI.6. DERECHO AL VOTO: NULIDAD DE SU PRIVACIÓN	86
VI.7. CUOTAS DE CONSERVACIÓN	91
VI.7.1. <i>Naturaleza jurídica</i>	91
VI.7.2. <i>Conceptos que la integran</i>	92
VI.7.3. <i>Atribución proporcional para fijación de la cuota.</i>	93
VI.8. IMPUGNACIÓN DE ACUERDOS. ESPECIAL REFERENCIA A LAS RECLAMACIONES POR IMPAGO DE CUOTAS.....	94
VI.8.1. <i>Estatutos</i>	95
VI.8.2. <i>Acuerdos de la Asamblea General</i>	96
VI.8.3. <i>Convocatoria de la Asamblea General</i>	96
VI.8.4. <i>Reclamación de cuotas</i>	98
VI.9. DURACIÓN. DISOLUCIÓN.....	101
VI.9.1. <i>En el derecho estatal</i>	101
VI.9.2. <i>Regulación en el derecho autonómico</i>	106
VI.9.3. <i>Efectos de la disolución</i>	109
VII. ENTIDADES DE GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN DE POLÍGONOS INDUSTRIALES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.....	110
VII.1. RÉGIMEN JURÍDICO: LEY 14/2018, DE 5 DE JUNIO, DE GESTIÓN, MODERNIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE LAS ÁREAS INDUSTRIALES DE LA COMUNITAT VALENCIANA.....	110
VII.1.1. <i>Justificación de la Ley</i>	110
VII.1.2. <i>Medidas y figuras jurídicas de nueva creación</i>	112
VII.1.3. <i>Respeto al régimen y competencias de las Entidades Locales</i>	113
VII.1.4. <i>Estructura de la L 14/2018-CV</i>	114
VII.1.5. <i>Ámbito de aplicación</i>	117
VII.2. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS EGM	117
VII.3. INTEGRANTES OBLIGATORIOS DE LAS EGM.....	121
VII.4. PRINCIPIO DE SUBROGACIÓN REAL. SUSTITUCIÓN DEL TITULAR/REPRESENTANTE/PROPIETARIO ANTE LA EGM	123
VII.5. FUNCIONES DE LAS EGM	125
VII.6. CONSTITUCIÓN.....	127
VII.6.1. <i>Procedimiento</i>	127
VII.6.2. <i>Estatutos de una EGM</i>	127



VII.6.3.	<i>Registro</i>	128
VII.7.	FUNCIONAMIENTO: ÓRGANOS SOCIALES EGM.....	130
VII.8.	CUOTAS	131
VII.8.1.	<i>Naturaleza jurídica</i>	131
VII.8.1.	<i>Atribución proporcional para fijación de la cuota.</i>	132
VII.8.2.	<i>Las «cuotas» o «contribución» de los integrantes del polígono.</i>	133
VII.8.3.	<i>Conceptos que las integran</i>	133
VII.9.	MECANISMOS PARA LA AMPLIACIÓN O REDUCCIÓN DEL ÁREA INDUSTRIAL.....	134
VII.10.	VIGENCIA DE LA EGM	134
VII.11.	MEDIOS DE TUTELA Y CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN	135
VII.12.	REGULACIÓN DE LOS POLÍGONOS INDUSTRIALES EN EL DERECHO AUTONÓMICO	136
VII.12.1.	<i>Asturias</i>	136
VII.12.2.	<i>Región de Murcia. Conservación de las obras de urbanización de las áreas industriales, L 10/2018-RM.</i>	143
VII.12.3.	<i>Navarra</i>	145
VII.12.4.	<i>Galicia. Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia.</i>	146
VII.12.5.	<i>Navarra</i>	147
VII.12.6.	<i>Castilla León. Parques tecnológicos</i>	150
VIII.	ENTIDADES DE CONSERVACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA	151
VIII.1.	RÉGIMEN TRANSITORIO DE LAS EUC EN LA COMUNIDAD VALENCIANA (DT 19ª TRLOTUP) 151	
VIII.2.	RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LAS EUC EN LA COMUNIDAD VALENCIANA ANTERIORES A LA TRLOTUP.....	154
VIII.3.	RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL.....	159
VIII.3.1.	<i>Efectos de la aparición de las EGM</i>	159
VIII.3.2.	<i>Objeto del deber</i>	163
VIII.3.3.	<i>Conclusión obras de urbanización</i>	164
VIII.3.4.	<i>Recepción tácita</i>	164
VIII.3.5.	<i>Acciones civiles</i>	165
IX.	RECEPCIÓN DE LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN.....	165
IX.1.	CONCEPTO. NATURALEZA JURÍDICA.....	165
IX.2.	PROCEDIMIENTO DE RECEPCIÓN	166
IX.3.	TIPOS DE RECEPCIÓN.....	168



IX.3.1.	Recepción ordinaria y expresa	169
IX.3.2.	Recepción tácita.....	170
IX.3.1.	Recepción provisional y definitiva.....	171
IX.3.2.	Parcial por fases.....	172
IX.3.3.	Recepción por imperativo de la ley.....	172
IX.4.	EFFECTOS	174
X.	DERECHO COMPARADO.....	177
X.1.	MODELO URBANÍSTICO FRANCÉS	177
X.2.	EL MODELO URBANÍSTICO ITALIANO	224
XI.	CASO PRÁCTICO: DISOLUCION ENTIDAD URBANÍSTICA DE CONSERVACIÓN DEL POLÍGONO INDUSTRIAL INGRUINSA	244
XI.1.	ANTECEDENTES DE HECHO.....	247
XI.2.	CRITERIO SUSTENTADO POR LA EUC	250
XI.3.	OPOSICIÓN PROCESAL DEL AYUNTAMIENTO	255
XI.4.	SENTENCIA FIRME DEL JUZGADO	257
XII.	CONCLUSIONES	260
	BIBLIOGRAFÍA	275
	LISTA DE TABLAS.....	278
	LISTA DE FIGURAS.....	280
	ANEXO. LEGISLACIÓN.....	281
	ANEXO. JURISPRUDENCIA.....	286



ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

AP:	Audiencia Provincial.
BOP:	Boletín Oficial de la Provincia.
CCAA:	Comunidades Autónomas.
CE:	Constitución Española.
CP:	Comunidad de Propietarios.
DA:	Disposición Adicional.
DF:	Disposición Final.
DL:	Decreto Ley.
DT:	Disposición Transitoria.
EGM:	Entidades de gestión y modernización.
EUC:	Entidad urbanística de conservación.
FD:	Fundamento de Derecho.
FJ:	Fundamento Jurídico.
PAI:	Programa de Actuación Integrada.
PERI:	Plan Especial de Reforma Interior.
PGOU:	Plan General de Ordenación Urbana.
PP:	Plan Parcial.
RDL:	Real Decreto Legislativo.
STC:	Sentencia Tribunal Constitucional.
STS:	Sentencia Tribunal Supremo.
STSJ:	Sentencia Tribunal Superior Justicia.



I. OBJETIVOS

El objetivo fundamental de la Tesis consiste en investigar los aspectos más controvertidos de la aplicación del deber de conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos de la urbanización en general, y en particular en las áreas industriales, siguientes:

- 1º. Origen y fundamento legal del deber tanto en la normativa estatal como autonómica.
- 2º. El objeto y contenido del deber mediante el estudio de su evolución legal y jurisprudencial.
- 3º. Sujetos del deber, haciendo hincapié en su duración y en el momento en el que surge ese deber para cada uno de los sujetos que intervienen. Con especial mención a las entidades urbanísticas de conservación (EUC) y a las actuales entidades de gestión y modernización de polígonos industriales (EGM), como entidades asociativas que tienen por objeto la ejecución de dicho deber de conservación y otros adicionales de carácter colaborativo industrial y económico.
- 4º. Requisitos legales y jurisprudenciales exigidos para la excepcional traslación del deber de conservación y mantenimiento a los propietarios o titulares de derechos del deber de conservación: previsión legal o en el planeamiento, justificación y temporalidad.
- 5º. Infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad.
- 6º. Doctrina jurisprudencial de la reversibilidad de la duración indefinida del deber de conservación.
- 7º. Respeto del principio de igualdad y existencia de una doble imposición.
- 8º. Valoración de la Ley 14/2018, de 5 de junio, de Gestión, Modernización y Promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana (L 14/2018-CV).



Igualmente la Tesis plantea la investigación de sus objetivos mediante el estudio de un caso práctico, el de la Entidad Urbanística de Conservación Ingruinsa/Ayuntamiento de Sagunto, que permite dar respuestas jurídicas globales a las preguntas que le fueron planteadas al autor de la presente Tesis durante su ejercicio profesional, por propietarios, órganos directivos y miembros de algunas juntas ejecutivas de las EUC que no alcanzaban a comprender el motivo por el cual tenían que asumir y pagar los costes de conservación y mantenimiento de viales, con carácter indefinido, zonas e instalaciones de uso público, dado su carácter de bienes públicos municipales, que otros propietarios de suelo urbano o urbanizado no pagaban. Al hilo de lo anterior, querían saber por qué tenían que estar integrados (obligatoriamente en la mayoría de los casos) en una entidad urbanística de conservación de la urbanización o de gestión urbanística, teniendo que abonar cuotas o contribuciones para la conservación de dichas zonas e instalaciones públicas (y hasta los consumos de los servicios básicos como el alumbrado público, el riego de jardines, etc.) del área urbanizada.

Igualmente se aborda la cuestión de cómo está regulado este deber en el derecho comparado (Francia e Italia).

II. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INVESTIGACIÓN UTILIZADAS

En la elaboración de la Tesis se ha acudido y se han utilizado las siguientes fuentes:

- Conocimientos profesionales del doctorando. Adquiridos a lo largo de su trayectoria profesional como abogado en ejercicio, que le han permitido conocer de primera mano conflictos jurídicos sobre la materia estudiada y adquiridos en conferencias y seminarios doctorales a los que ha asistido en la Universidad de Valencia y en su actividad profesional.



- Doctrina. Acudiendo a la opinión doctrinal de diversos expertos universitarios de la materia estudiada, a través de bibliografía propia, de la Universidad de Valencia, del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia y otras.
- Normativa oficial. Revisando, actualizando y aplicando la ingente normativa que existe sobre urbanismo en España, en permanente renovación, utilizando los boletines oficiales: del Estado (BOE), de las CCAA y Cabildos Insulares.
- Jurisprudencia recaída del TC, TS, TSJ, AP y de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, que ha ido evolucionando progresivamente clarificando extremos e interpretaciones que obligan a adaptar ciertas interpretaciones a las opiniones jurisprudenciales mayoritarias.
- Bases de datos:
 - TESEO: base de datos de tesis doctorales de la Dirección General de Gobernanza Pública.
 - Legifrance: base de datos legislativa mantenida por la administración francesa.
 - Nomattiva Il Portale della legge vigente: base de datos legislativa mantenida por la administración italiana.
 - Bases de datos jurídicas: El Derecho, La Ley Digital, Aranzadi, Dalloz.
 - CENDOJ: base de datos de jurisprudencia ofrecida por el Consejo General de la Abogacía.
- Artículos publicados en revistas especializadas y en prensa: Revista El Consultor de los ayuntamientos; Fundación Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/>.
- Páginas *webs* oficiales de las CCAA y ayuntamientos.
- Archivos municipales: publicaciones de anuncios oficiales y actas de los órganos de gobierno municipales.



- Registros públicos urbanísticos de EUC (autonómicos y municipales).

Con el criterio de revisar el origen y evolución del deber de conservación que se analiza, la Tesis se refiere frecuentemente a la situación urbanística de la Comunidad Valenciana y a los conceptos jurídicos más controvertidos de la legislación y jurisprudencia sobre la materia estudiada.

Se han confeccionado una serie de tablas o cuadros conteniendo comparaciones básicas de la legislación vigente en las CCAA, de su jurisprudencia, o legislación resumida o de conceptos controvertidos por estimarla conveniente a la vista de la variadísima tipología legal autonómica que se aplica actualmente.

III. EL DEBER DE CONSERVACIÓN DE LAS OBRAS Y SERVICIOS DE LA URBANIZACIÓN

III.1. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA Y SITUACIÓN ACTUAL

El urbanismo en las últimas décadas ha ido variando hacia la rehabilitación y recalificación de la ciudad actual desde la demanda de más suelo para urbanizar, que se planteaba en las décadas pasadas. Actualmente el urbanismo se dirige a compensar los desequilibrios que ha generado la ciudad industrial basados en un modelo de crecimiento expansivo y continuo fundamentándose en el desarrollo sostenible y consolidado de las ciudades.

Hoy día el ordenamiento medioambiental y urbanístico requiere que se dé respuesta a lo que se ha denominado «el derecho a la ciudad», entendido como aquél que permite preservar la identidad de la ciudad como un conjunto de rasgos sociales, espaciales, históricos y culturales que la caracterizan, como soporte de la vida cotidiana de su ciudadanía en un contexto urbano seguro, de calidad adecuada e integrado socialmente,



transformando el espacio público urbano en lugares accesibles, confortables y habitables, con una vinculación entre la escala urbana y la escala humana, en las que el espacio público no esté limitado por las funciones asociadas al vehículo privado⁹. Introduce varias consideraciones en lo que es un intento de definir qué o que se entiende por urbanismo (la Constitución Española no lo define). Describe su visión constitucional declarando que se refiere al «hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico», que en el plano jurídico se traduce en la ordenación urbanística como objeto de regulación correspondiente, atribuyendo competencias concretas a entes públicos en un proceso que implica transformaciones de urbanización y de edificación. Determinando además dónde deben surgir y desarrollarse los nuevos asentamientos humanos.

La STC 61/1997, de 20 de marzo, que declaró nula la mayor parte de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo¹⁰ evidenció la necesidad de elaborar con urgencia normas urbanísticas propias en cada comunidad autónoma declarando inconstitucionales y nulos todos los preceptos de aplicación supletoria, así como otros preceptos, quedando vigente el TRLS76, al aplicar la distribución competencial constitucional.

Estimó el TC que las CCAA eran las únicas titulares de las competencias sobre urbanismo configurada como una competencia integral «exclusiva» con «carácter pleno», por cuanto les atribuye la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva, forzando que todas las autonomías hayan elaborado leyes de ordenación del territorio y urbanismo, que aunque tienen títulos competenciales diferentes, aluden a una misma función pública, la de «organización jurídica de la utilización del territorio»¹¹ en un solo texto legal, o repartido en leyes distintas.

9 Exposición de Motivos de la L7/2021-ANDAL.

10 Y consecuentemente, el TRLS92.

11 Luciano Parejo, A. & Blanc Clavero, F. (1999). *Derecho Urbanístico Valenciano*. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 31.



Por ello corresponde a las comunidades autónomas la dirección, inspección y control de toda actividad de ejecución urbanística, con la participación, de los particulares, sean o no personas propietarias de los terrenos.

En la fase final, en la que se enmarca el estudio de esta tesis, la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico incluye «la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las instalaciones y zonas públicas». Esta actividad comprende los procesos dirigidos a materializar sobre el terreno las determinaciones de los planes de ordenación urbanística¹² entendidas como «la función pública que tiene por objeto la ordenación, la transformación, la conservación y el control del uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, y en especial su urbanización y edificación»¹³ que es objeto de análisis en la presente investigación jurídica.

III.2. CONCEPTO Y CONTENIDO DEL DEBER

III.2.1. Concepto

El deber de conservación de las obras y servicios de la urbanización se puede definir inicialmente como aquel «deber que tiene por objeto la conservación y el mantenimiento de las obras de urbanización».

El contenido del deber legal de conservación y mantenimiento ha venido sufriendo adaptaciones con el tiempo y en la actualidad viene referido generalmente al «deber de llevar a cabo las reparaciones y desperfectos que sean consecuencia de un uso normal y ordinario de las zonas públicas y de los servicios».

12 Artículo 88.1.b. L7/2021-AN. La ejecución material para la realización de las obras de urbanización y edificación y su conservación.

13 Por actuaciones de transformación urbanística hay que entender las que resultan del paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado y las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado.



Se trata de obras contempladas en un proyecto de urbanización (básicamente las mismas en todas las legislaciones urbanísticas autonómicas, con ligeras variaciones, artículos 150 RPU y 67 RGU), aunque no todas están sometidas al deber de conservación urbanístico (por ejemplo, la conservación y/o mantenimiento de elementos comunes de copropiedad y/o uso exclusivo de los propietarios de la urbanización) pues la ley exige por un lado que sean obras previstas en el planeamiento y proyecto de urbanización, o sean obras públicas que cualitativamente afecten a la unidad de actuación.

Se excluye del deber de conservación a cargo de la entidad el derivado de obras de urbanización nuevas o de gran reparación, que deberán ser llevadas a cabo por la administración competente. El objeto de conservación será sufragar los gastos de mantenimiento de la urbanización en su totalidad; en modo alguno contribuir a la ejecución de las obras de urbanización nuevas o pendientes de ejecución, obligación exclusiva del agente urbanizador, ni a las de reparaciones extraordinarias, que deben ser llevadas a cabo por la administración competente.

Esta definición básica va evolucionando, con nuevas variaciones fruto de las 17 legislaciones urbanísticas que tenemos, con conceptos como «mantenimiento de las dotaciones públicas o de los servicios públicos» que no son exactamente equivalentes a los denominados «servicios básicos» que, con el carácter de prestación obligatoria por los ayuntamientos respectivos, se contiene en el citado artículo 26.1 de la LBRL.

Analizando en primer término la normativa estatal el deber de conservación inicia su conformación legal en la LS56, artículo 41.2.c), que al regular las urbanizaciones particulares advirtió la necesidad de incluir la conservación de las obras de urbanización realizadas en la documentación de los planes parciales, sin identificar sobre quién recaía el deber, ni definir en qué consistían y cuáles eran estas obras y el deber. No siendo usual su introducción en los convenios urbanísticos con los ayuntamientos, ni en las cláusulas de los contratos de compraventa de parcelas la «doctrina se inclinaba por la conservación a cargo de los ayuntamientos, como consecuencia lógica de la cesión de calles y servicios



que el promotor tenía que hacer al municipio y el ayuntamiento se hacía cargo de la conservación, desde la terminación de las obras y formalización de la cesión a fin de que la corporación los recibiese en buen estado»¹⁴.

En 1978 el RGU ya incluye dentro del concepto legal la conservación de las obras de urbanización y, además, el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos.

Tabla 1. Cambios sufridos en el deber urbanístico de conservación

CAMBIOS SUFRIDOS EN EL DEBER URBANÍSTICO DE CONSERVACIÓN	
NORMA	CONTENIDO
LS56 (artículo 41.2 c)	Los planes y proyectos redactados por particulares deberán consignar el modo de ejecución de las obras de urbanización y previsión sobre la futura conservación de las mismas.
Rto. Reparcelación 1966 (artículo 24)	Determina que el acuerdo que apruebe la reparcelación contendrá las normas de conservación de espacios libres y semejantes.
TRLS76 (artículo 53.2))	Los planes y proyectos redactados por particulares deberán consignar el modo de ejecución de las obras de urbanización y previsión sobre la futura conservación de las mismas.
RGU (artículos 67 y 68)	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
RPU (artículo 46 b) 3º)	La conservación de la urbanización puede ir a cargo del ayuntamiento, de los futuros propietarios de parcelas o de los promotores.
TRLS92	Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos efectivamente al uso en cada caso

¹⁴ González Pérez, J. (1981). Comentarios a la Ley del Suelo. Madrid: Civitas.



CAMBIOS SUFRIDOS EN EL DEBER URBANÍSTICO DE CONSERVACIÓN	
NORMA	CONTENIDO
(artículo 21)	establecido por el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana.
LS98 (artículo 19)	Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana.
TRLS 2/2008 (artículo 9)	El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso, y en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles, así como realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación.
TRLS 7/2015 (artículo 15)	El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes: a) Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística. b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.

Fuente. Elaboración propia

Actualmente el contenido del deber de conservación viene regulado en las legislaciones autonómicas y de forma supletoria, en el RGU.

Si analizamos la normativa autonómica observamos cómo el objeto del deber de conservación mantiene la esencia del previsto en la normativa estatal pero varía de una comunidad autónoma a otra, apareciendo con diferentes matices de aplicación.



La definición más simple que se establece como fórmula general básica es la que lo conceptúa como como la «conservación de las obras de urbanización» (en curso de realización o realizada) para que un suelo adquiriera la condición de solar¹⁵.

Dando un paso más algunas normativas autonómicas añaden al concepto inicial de conservación de las obras de urbanización las «instalaciones públicas de la misma» o su equivalente «mantenimiento de las dotaciones»¹⁶, pero sin incluir expresamente ni el mantenimiento y ni los «servicios públicos» conceptos que sí se incluyen en algunas normativas autonómicas y que entendemos se refieren a los servicios básicos del artículo 26 LBRL.

En la tabla siguiente, se detalla por CCAA el objeto del deber urbanístico.

Tabla 2. Objeto del deber de conservación urbanístico por CCAA

OBJETO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN URBANÍSTICO POR CCAA	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETO
ANDALUCÍA L7/2021-AN (artículo 98.1)	El deber de conservación de las obras de urbanización corresponde, hasta que tenga lugar su recepción municipal, a la persona o entidad responsable de la ejecución de la urbanización, teniendo los costes correspondientes la consideración de gastos de urbanización
ARAGÓN DLeg. 1/2014-AR (artículo 123. 2)	La conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos corresponde al municipio que las reciba o, en los supuestos en que la asuman voluntariamente o se establezca en plan o proyecto de interés general de Aragón, plan general o planeamiento de desarrollo de iniciativa pública o particular, a los propietarios agrupados en entidad urbanística de conservación, independientemente de la titularidad pública o privada de la urbanización
PRINCIPADO DE ASTURIAS DLeg. 1/2004-AST (artículo 196.1.2)	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

¹⁵ En la Tabla 2 se han resumido las normas básicas que lo contempla en cada CCAA.

¹⁶ Artículo 266.1, 2, 3 L4/2017-CAN



OBJETO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN URBANÍSTICO POR CCAA	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETO
	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
ISLAS CANARIAS L4/2017-CAN (artículo 266.1, 2, 3)	<p>La conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos, corresponde al ayuntamiento.</p> <p>En las obras de urbanización realizadas por personas privadas o como consecuencia de una actuación seguida conforme a un sistema de ejecución privada, el deber previsto en el apartado anterior comenzará desde el momento de la recepción por el ayuntamiento de las correspondientes obras, salvo lo dispuesto en el apartado siguiente.</p> <p>La conservación de las obras de urbanización corresponde a los propietarios de solares, agrupados legalmente en entidad urbanística de conservación, en los mismos términos dispuestos en el apartado 1 para el ayuntamiento, y con independencia de que las obras sean o no de primera ejecución, en los siguientes supuestos:</p> <p>a) Cuando haya sido asumida voluntariamente por cualquier procedimiento.</p> <p>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.</p> <p>c) En los supuestos previstos en otras leyes sectoriales.</p>
CANTABRIA L5/2022-CANT (artículo 191 1 y 2)	<p>La conservación de la urbanización, una vez recibida y transcurrido el plazo de garantía de un año, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y servicios correspondientes, es competencia de la administración actuante.</p> <p>No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el deber de conservación corresponderá total o parcialmente a los propietarios constituidos en la correspondiente entidad urbanística de conservación, cuando se produzca alguno de los siguientes supuestos:</p> <p>a) Que se prevea expresamente por el planeamiento, 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, sin que pueda exceder de diez años.</p>



OBJETO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN URBANÍSTICO POR CCAA	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETO
	b) 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, sin que en su conjunto puedan exceder de diez años.
CASTILLA MANCHA Dleg 1/2010-CM (artículo 135.1)	<p>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 poblacional de carácter aislado o complejos industriales o terciarios de similar carácter, en cuyo caso se podrán constituir EUC integradas por los propietarios de las mismas, de manera voluntaria u obligatoria, en los términos que reglamentariamente se determinen.</p> <p>En las obras de urbanización realizadas por gestión indirecta o por particulares, el deber previsto en el número anterior comenzará desde el momento de la recepción definitiva por la administración actuante de las correspondientes obras, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente</p>
CASTILLA LEÓN L5/1999-CL (artículo 68 bis.4)	<p>Una vez recibida la urbanización, su conservación y mantenimiento corresponden al Ayuntamiento, sin perjuicio de las obligaciones derivadas del plazo de garantía, con las siguientes excepciones:</p> <p>a) La conservación y mantenimiento de los servicios urbanos corresponde a sus entidades prestadoras, salvo si la legislación sectorial prevé otro régimen.</p> <p>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.</p>
CATALUÑA DLeg 1/2010-CAT (artículo 197.1)	<p>Las personas propietarias de toda clase de terrenos, construcciones e instalaciones deben cumplir los deberes de uso, conservación y rehabilitación establecidos por esta Ley, por la legislación aplicable en materia de suelo y por la legislación sectorial. Están incluidas en estos deberes la conservación y la rehabilitación de las condiciones objetivas de habitabilidad de las viviendas.</p>
COMUNIDAD VALENCIANA TRLOTUP (artículo 169)	<p>La conservación de las obras de urbanización es responsabilidad del ayuntamiento desde su recepción, siendo antes del agente urbanizador, salvo la reparación de vicios constructivos. 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.</p>



OBJETO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN URBANÍSTICO POR CCAA	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETO
	<p>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.</p>
<p>EXTREMADURA L11/2018-EXTR (artículo 88)</p>	<p>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 EUC integradas por las personas propietarias de terrenos, edificaciones e instalaciones, de manera obligatoria.</p> <p>En las obras de urbanización realizadas en régimen de gestión indirecta y, en todo caso, por particulares, el deber previsto en el párrafo anterior comienza en el momento de la recepción definitiva por el municipio de las correspondientes obras.</p> <p>En las obras de urbanización realizadas por Administraciones o entidades públicas distintas del municipio el deber previsto en el párrafo primero comienza a partir de la entrega efectiva a éste, por la actuante, de las obras de urbanización.</p>
<p>GALICIA L2/2016-GAL (artículo 96.6)</p>	<p>La conservación de la urbanización corresponderá al ayuntamiento. El planeamiento urbanístico podrá prever la obligación de los propietarios de los solares resultantes de la ejecución de la urbanización de constituirse en entidad urbanística de conservación, correspondiendo, en este caso, la conservación de la urbanización a esta entidad por el plazo que señale el plan.</p> <p>Las EUC son entidades de derecho público, de adscripción obligatoria y con personalidad y capacidad jurídica propias para el cumplimiento de sus fines. Los requisitos para su constitución e inscripción en el registro administrativo correspondiente y el contenido mínimo de los estatutos se establecerán reglamentariamente.</p> <p>Las cuotas de conservación que corresponda satisfacer a los miembros de la entidad urbanística de conservación serán obligatorias y exigibles por vía de apremio.</p>
<p>ISLAS BALEARES</p>	<p>La conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios públicos correspondientes, será competencia del ayuntamiento o,</p>



OBJETO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN URBANÍSTICO POR CCAA	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETO
L12/2017-BAL (artículo 120.1, 2, 3)	<p>temporalmente, de las personas propietarias agrupadas en una entidad urbanística de conservación en los supuestos previstos en este artículo.</p> <p>Salvo lo dispuesto en el siguiente apartado, corresponderá al ayuntamiento, 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, la conservación de las obras de urbanización realizadas por personas particulares o como consecuencia de una actuación realizada a través de alguno de los sistemas de actuación. La asunción por el ayuntamiento de la conservación sólo se producirá en el momento de la recepción por el mismo de la totalidad de las correspondientes obras.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
LA RIOJA L5/2006-RI (artículo 197.1)	<p>Los propietarios de terrenos, urbanizaciones y edificaciones deberán mantenerlos en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.</p>
COMUNIDAD DE MADRID L9/2001-CM (artículo 136)	<p>La conservación de la urbanización es competencia del Ayuntamiento.</p> <p>El planeamiento urbanístico y, en defecto de éste, las condiciones en las que se defina el sistema de ejecución elegido para su ejecución podrán prever la obligación de los propietarios de los solares resultantes de dicha ejecución de constituirse en entidad urbanística de conservación, en cuyo caso la conservación de la urbanización corresponderá a ésta.</p> <p>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.</p>
REGIÓN DE MURCIA	<p>La recepción provisional de las obras de urbanización determinará el comienzo del deber de conservación.</p>



OBJETO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN URBANÍSTICO POR CCAA	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETO
<p>L13/2015-RM (artículo 188.6, 7 y 8)</p>	<p>La conservación de la urbanización, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y servicios correspondientes, es competencia de la administración actuante.</p> <p>No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el deber de conservación corresponderá, total o parcialmente, a los propietarios cuando se produzca alguno de los siguientes supuestos:</p> <p>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.</p> <p>b) 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.</p> <p>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.</p>
<p>NAVARRA DFLeg 1/2017-NAV (artículo 85.4)</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p>PAÍS VASCO L2/2006-PV (artículo 197)</p>	<p>La urbanización es, desde el comienzo de su ejecución en el régimen público, y desde su entrega y recepción por la administración en el régimen privado, una obra de titularidad pública que conlleva el deber de conservación por parte del ayuntamiento.</p> <p>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.</p>



OBJETO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN URBANÍSTICO POR CCAA	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETO
	<p>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.</p> <p>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.</p>
Estatal RGU (artículos 67- 68)	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>2. En el supuesto del número anterior, los propietarios habrán de integrarse en una Entidad de conservación.</p>

Fuente. Elaboración propia

En esta Tesis se diferencia el deber de conservación urbanístico, del deber de conservación genérico:

a. Por un lado la legislación urbanística estatal y autonómica, establece un deber general que afecta a todos los propietarios de terrenos e inmuebles: el deber genérico de conservación contenido en el artículo 15 TRLS 7/2015 y hace referencia al deber de conservar los inmuebles propios en condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos forma parte del contenido del derecho de propiedad del suelo (artículo 181 TRLS76, hoy 15.1.b. TRLS 7/2015), mandato dirigido a los propietarios de terrenos y urbanizaciones, particulares o no, administraciones públicas, etc. Recae sobre las



propiedades individuales o mancomunadas, privadas, de los propietarios de las distintas parcelas y o edificaciones comunes de la urbanización, siendo ellos los responsables de su respeto.

b. Por otro lado se distingue una segunda obligación de conservación de las obras y servicios de la urbanización que recae sobre las obras y elementos de dominio público de la misma, distinta de la obligación anterior, derivada de lo dispuesto en los artículos 67 y 68 del RGU y 169, en su caso, del TRLOTUP. En este caso, corresponde al municipio 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 ejecución. Así lo establecen las legislaciones autonómicas con carácter general.

A este respecto manifiesta el profesor García de Enterría que no solo el *ius edificandi* sino también la «facultad positiva de uso y disfrute del derecho de propiedad» constituyen «el objeto y delimitación por la ordenación urbanística del contenido normal de dicho derecho dominical» conforme a lo dispuesto en el TRLS76, dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en la misma, o, en virtud de la misma, por los planes de ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística del suelo.

En la tabla siguiente se muestra el deber de conservación genérico en la normativa de las CCAA donde se refleja de una manera muy homogénea siguiendo los dictados de la normativa estatal.

Tabla 3. Deber conservación genérico por CCAA. Objeto

DEBER CONSERVACIÓN GENÉRICO POR CCAA OBJETO	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETO
ANDALUCÍA L7/2021-AN (artículo 144.1)	Las personas propietarias de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, funcionalidad, accesibilidad universal, eficiencia energética, ornato público y demás que exijan las leyes, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, aunque para ello sea necesario el uso de espacios



DEBER CONSERVACIÓN GENÉRICO POR CCAA OBJETO	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETO
	<p>libres o de dominio público, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para su habitabilidad o uso efectivo. El deber de conservación y rehabilitación integra igualmente el deber de realizar las obras adicionales que la administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano.</p> <p>Para el caso de construcciones y edificaciones, este deber alcanza hasta la ejecución de los trabajos y obras cuyo importe tiene como límite el del contenido normal del deber de conservación, estando condicionado, asimismo, por el alcance de las obras autorizables en virtud del concreto régimen jurídico en que se encuentren.</p>
<p>ARAGÓN DLeg. 1/2014-AR (artículo 254)</p>	<p>Los propietarios de cualesquiera edificaciones, terrenos, solares, urbanizaciones y carteles deberán mantenerlos en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y calidad ambiental, cultural y turística. A tal efecto, realizarán los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo</p>
<p>PRINCIPADO DE ASTURIAS DLeg. 1/2004-AST (artículo 142)</p>	<p>Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que resulten compatibles con el planeamiento urbanístico y las exigencias medioambientales, y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos</p>
<p>ISLAS CANARIAS L4/2017-CAN (artículo 268)</p>	<p>El deber de conservación de los terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones tendrá el contenido y límites previstos en la legislación estatal de suelo, en la presente ley y en la legislación específica para determinadas categorías de bienes</p>
<p>CANTABRIA L5/2022-CANT (artículo 253.1)</p>	<p>Los propietarios de toda clase de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones deberán destinarlos a los usos que resulten compatibles con el planeamiento y están obligados a conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso, libres de especies invasoras y, en todo caso, en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público, accesibilidad universal y habitabilidad. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente, patrimonio cultural, rehabilitación urbana y accesibilidad, así como cualquier otra que pudiera ser de aplicación</p>
<p>CASTILLA MANCHA Dleg 1/2010-CM (artículo 137)</p>	<p>Los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin, en todo caso, de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo</p>



DEBER CONSERVACIÓN GENÉRICO POR CCAA OBJETO	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETO
CASTILLA LEÓN L5/1999-CL (artículo 8)	<p>Sin perjuicio de los deberes urbanísticos establecidos para cada clase de suelo, los propietarios de terrenos y demás bienes inmuebles deberán:</p> <p>a) Destinarlos a usos que no estén prohibidos por las Leyes o el planeamiento urbanístico.</p> <p>b) Conservarlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público, accesibilidad y habitabilidad, ejecutando:</p> <p>1.º Los trabajos y obras necesarios para mantener en todo momento dichas condiciones, o para reponerlas si se hubieran perdido o deteriorado.</p> <p>2.º Las obras adicionales de conservación que se impongan por motivos de interés general, mediante el procedimiento de orden de ejecución regulado en el artículo 106.</p> <p>c) Resolver la dotación de los servicios que resulten necesarios o exigibles conforme al uso y demás características del bien y a las determinaciones del planeamiento urbanístico y sectorial.</p> <p>d) Cumplir las demás prescripciones de la normativa sectorial vigente.</p>
CATALUÑA DLeg 1/2010-CAT (artículo 197.1)	<p>Las personas propietarias de toda clase de terrenos, construcciones e instalaciones deben cumplir los deberes de uso, conservación y rehabilitación establecidos por esta Ley, por la legislación aplicable en materia de suelo y por la legislación sectorial. Están incluidas en estos deberes la conservación y la rehabilitación de las condiciones objetivas de habitabilidad de las viviendas.</p>
COMUNIDAD VALENCIANA TRLOTUP (artículo 189)	<p>Las personas propietarias de construcciones y edificios deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, funcionalidad y habitabilidad, realizando los trabajos y obras necesarias para conservar dichas condiciones o uso efectivo que permitan obtener la autorización administrativa de ocupación o título equivalente para el destino que les sea propio.</p>
EXTREMADURA L11/2018-EXTR (artículo 167.1)	<p>Las personas propietarias y titulares de derechos de uso de toda clase de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones, cualquiera que sea la situación en la que se encuentren, deberán:</p> <p>a) Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.</p> <p>b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás legalmente exigibles para servir de soporte a dichos usos, salvo que por incumplimiento de este deber haya sobrevenido la ruina.</p> <p>c) Realizar las obras adicionales que la administración ordene por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad y</p>



DEBER CONSERVACIÓN GENÉRICO POR CCAA OBJETO	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETO
	<p>sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación.</p> <p>d) Conservar, proteger y mantener los bienes integrantes del patrimonio histórico, artístico y arquitectónico.</p> <p>e) Edificar los solares situados en suelo urbano y, en su caso, completar la urbanización exigible y necesaria al uso previsto, dentro de los plazos máximos previstos. El deber de edificar incluye el deber de las personas propietarias de finalizar las obras para cuya ejecución obtuvieron la preceptiva licencia.</p> <p>f) Ejecutar las obras necesarias para adaptar la edificación a las exigencias básicas previstas en la normativa técnica de obligado cumplimiento.</p> <p>g) Adaptarlos al ambiente, tanto en materiales, dimensiones, alturas, volúmenes y tipologías en general, armonizando con el entorno y con las características del medio y el paisaje existente.</p> <p>h) Minimizar el impacto y, de ser posible, reponer a su estado originario cualquier tipo de actuación contraria a lo establecido en la ordenación territorial y urbanística.</p>
<p>GALICIA L2/2016-GAL (artículo 135)</p>	<p>Los propietarios de toda clase de terrenos, construcciones, edificios e instalaciones habrán de:</p> <p>a) Empezar la edificación o rehabilitación en los términos y plazos establecidos en la legislación vigente. El deber de edificar incluye el deber de los propietarios de terminar las edificaciones para cuya ejecución obtuvieron la preceptiva licencia.</p> <p>b) Destinarlos a los usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.</p> <p>c) Conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dichos usos y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles.</p> <p>d) Realizar los trabajos y las obras necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en las normas legales que les sean exigibles en cada momento.</p> <p>e) Realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano.</p>
<p>ISLAS BALEARES L12/2017-BAL (artículo 122.1)</p>	<p>Las personas propietarias de suelo y de otros bienes inmuebles están obligadas a destinarlos a los usos previstos por la ordenación urbanística. Las personas propietarias de terrenos, construcciones, instalaciones y otros bienes inmuebles están obligadas a cumplir los deberes de uso, de conservación y de rehabilitación establecidos por la presente ley, por la legislación sectorial estatal de suelo y sectorial aplicables y por las ordenanzas municipales.</p>



DEBER CONSERVACIÓN GENÉRICO POR CCAA OBJETO	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETO
	<p>Están incluidos en estos deberes:</p> <p>a) El mantenimiento o la reposición de las condiciones de seguridad, accesibilidad universal, salubridad y ornamento público de los bienes inmuebles.</p> <p>b) La conservación y la rehabilitación de las condiciones objetivas de habitabilidad de las viviendas o de las condiciones de funcionalidad de los otros tipos de construcciones, de acuerdo con su destino.</p> <p>c) Los deberes de conservación, mantenimiento, restauración y rehabilitación que determina la normativa sectorial de patrimonio histórico o las normas de planeamiento urbanístico, en particular los planes especiales y el catálogo de elementos y espacios protegidos.</p> <p>d) El cumplimiento de las normas sobre rehabilitación urbana establecidas por el planeamiento municipal para ámbitos determinados.</p> <p>En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación, con el límite establecido en el artículo 126.2.b) de esta ley, comprenderá, además, la realización de los trabajos y las obras necesarios para satisfacer con carácter general los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y para adaptarlas y actualizar sus instalaciones a las normas legales que les sean explícitamente exigibles en cada momento.</p>
<p>LA RIOJA L5/2006-RI (artículo 197.1)</p>	<p>Los propietarios de terrenos, urbanizaciones y edificaciones deberán mantenerlos en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos</p>
<p>COMUNIDAD DE MADRID L9/2001-CM (artículo 168)</p>	<p>Los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, realizando los trabajos y obras precisas para conservarlos o rehabilitarlos, a fin, de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo</p>
<p>REGIÓN DE MURCIA L13/2015-RM (artículo 110)</p>	<p>Los propietarios de toda clase de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y del paisaje y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana, conforme a lo establecido en la legislación básica estatal</p>



DEBER CONSERVACIÓN GENÉRICO POR CCAA OBJETO	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETO
NAVARRA DFLeg 1/2017-NAV (artículo 85.1)	<p>Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones, sin perjuicio de los deberes correspondientes a cada clase de suelo, tendrán los siguientes deberes:</p> <p>a) Destinar los terrenos y construcciones a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico.</p> <p>b) Mantener los terrenos y construcciones en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, realizando los trabajos precisos para conservar o reponer dichas condiciones y para dotarles de los servicios que resulten necesarios y exigibles conforme al uso y características del bien.</p> <p>c) Cumplir las normas sobre protección del ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana, sobre unidades mínimas de cultivo, así como la restante normativa sectorial y lo dispuesto en los planes y programas sectoriales que sean de aplicación.</p> <p>d) Ejecutar las obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, que ordenen los ayuntamientos por motivos de interés turístico o estético, aunque no estuvieran previamente incluidas en el planeamiento.</p> <p>e) Respetar los límites que deriven por razón de la colindancia con bienes que tengan la condición de dominio público, en los que estén establecidos obras o servicios públicos o en cuyo vuelo o subsuelo existan recursos naturales sujetos a explotación regulada.</p> <p>f) Permitir la realización por la administración pública competente de los trabajos que sean necesarios para realizar labores de control, conservación o restauración del medio y de prevención de la erosión.</p> <p>g) Solicitar y obtener las autorizaciones preceptivas y, en todo caso, la licencia municipal con carácter previo a cualquier acto de transformación o uso del suelo, sin perjuicio de lo que establezca la legislación sectorial aplicable.</p>
PAÍS VASCO L2/2006-PV (artículo 199)	<p>Los propietarios de terrenos, construcciones, instalaciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, realizando los trabajos y las obras precisas para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo</p>
Estatal TRLS 7/2015 (artículo 15.1 b))	<p>El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:</p>



DEBER CONSERVACIÓN GENÉRICO POR CCAA OBJETO	
COMUNIDAD AUTÓNOMA	OBJETO
	b) Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.

III.2.2. Distinción de los servicios básicos

A la vista de la evolución legislativa y jurisprudencial, se sostiene en esta Tesis que los servicios básicos no están incluidos, o no deberían estarlo, en la normativa urbanística como objeto del deber que únicamente habla literalmente de la «conservación y mantenimiento» de las obras y servicios públicos, pero nunca de «prestarlos» pues esta obligación corresponde a la administración local, conforme establecen las leyes especiales de régimen local. Las leyes urbanísticas tampoco contemplan el «consumo» que se deriva de la prestación de estos servicios básicos obligatorios, pese a lo cual se le impone el mismo a la EUC.

El TS como criterio originario (más tarde modificado por el propio TS), en la STS de 3 de abril de 1990, condenó a una EUC a hacerse cargo del gasto de consumo de energía eléctrica del alumbrado público; consideró perfectamente legal y posible que el plan de ordenación impusiere a los promotores y a los futuros propietarios el deber y la carga de conservar la urbanización».

III.3. SUJETOS OBLIGADOS POR EL DEBER DE CONSERVACIÓN

Los sujetos que intervienen en cada fase de la ejecución, cesión y conservación definitiva de las obras e instalaciones públicas de urbanización objeto de conservación y, por tanto, sujetos obligados por el deber de conservación son los siguientes, en función de si se han recepcionado o no las obras de urbanización.



En un primer momento el urbanizador es el responsable de este deber ya que es la entidad jurídica o persona física que está ejecutando las obras públicas de urbanización, bajo su control y responsabilidad, hasta que las entrega, de forma expresa o tácita, a la administración pública o a la junta de compensación. Dicho de otra forma, el urbanizador o promotor es responsable del mantenimiento y conservación de la urbanización durante el periodo que discurra hasta su recepción expresa o tácita por la administración. El artículo 169.1 TRLOTUP, es muy claro al dejar taxativamente cerrado que «la conservación de las obras de urbanización es responsabilidad del ayuntamiento desde su recepción siendo antes del agente urbanizador».

Tras la recepción de las obras de urbanización el ayuntamiento es el que debe asumir legalmente, de forma permanente e indefinida, la conservación de las mismas y prestar los servicios básicos del área o polígono urbanizado, como en cualquier otra zona del municipio una vez recepcionadas las obras e instalaciones públicas ejecutadas, según proyecto de urbanización. Las obras de urbanización terminan formando parte del dominio público donde se han realizado, cuyo ayuntamiento debe ejercer el control *in vigilando* sobre la correcta ejecución de la conservación y mantenimiento de las mismas¹⁷.

Finalmente, y con carácter excepcional, las EUC u otra figura jurídica de carácter administrativo o asociativo integradas normalmente por los propietarios de los terrenos

¹⁷ Ello es debido a que corresponde a los ayuntamientos la función pública de vigilancia sobre la correcta ejecución de las obras, que al final pasan al dominio público del Ayuntamiento donde se han realizado, y que la subsiguiente conservación y mantenimiento se lleve a efecto de forma adecuada y correcta, sean o no ejecutadas de forma directa o indirecta; a que los ayuntamientos son titulares de los terrenos de dominio público, obras, dotaciones e instalaciones objeto de cesión obligatoria y posterior conservación; porque fiscalmente los propietarios de inmuebles incluidos en el área deben ser tratados igual todos los propietarios de parcelas urbanas o inmuebles, del municipio; y a que las EUC tienen vocación y función meramente temporal, y excepcional, hasta la terminación y recepción de la urbanización. Así lo determinó también la 2006.01.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de enero de 2006, EUC La Paz/ Ayto. Gilet al entender que constituida una entidad de conservación para el cumplimiento de unos determinados fines, realizados éstos no sólo no tienen 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. Esta solución, por otra parte, es conforme con el criterio jurisprudencial, no pacífico, pero sí mayoritario expresado también, entre otras, en la STS de 24 de junio de 1997 (FJ 9º).



del área, son responsables del deber de conservación a partir de la recepción de las obras de urbanización o incluso con carácter previo a la recepción, en los casos de constitución provisional de las mismas.

III.4. DURACIÓN DE LA ATRIBUCIÓN DEL DEBER A LAS EUC

Como hemos visto la regla general es que el deber de conservación de las obras de urbanización corresponde a la administración pública actuante con carácter permanente e indefinido desde la recepción de aquéllas, ya que se trata de conservar bienes públicos.

No obstante, con carácter excepcional, temporal y justificado (voluntariedad a través de la firma de convenios o razones de interés general justificadas en el planeamiento) dicho deber puede corresponder a las EUC, incluso una vez recepcionadas las obras de urbanización. En estos casos es requisito imprescindible que la duración de la obligación de conservación sea limitada, no siendo posible la atribución del deber con carácter indefinido.

El profesor González Pérez (1981)¹⁸ señala que la obligada conservación de las urbanizaciones particulares tras la aceptación no estaba recogida claramente en nuestra legislación y, en consecuencia, reconocía que la obligación de conservación pudiera ampliarse en el planeamiento como cauce idóneo para resolver uno de los problemas más graves que planteaban las urbanizaciones particulares¹⁹. Es más, afirma el profesor que en todo plan de iniciativa privada debe contenerse una adecuada y racional reglamentación sobre la conservación de las obras de urbanización ya que solo así podrá conseguirse la viabilidad de la misma por cuanto ante la falta de regulación expresa de la conservación

¹⁸ González Pérez, J. (1981). *Comentarios a la Ley del Suelo*. Madrid: Civitas.

¹⁹ Como afirma NASARRE (1972) la aceptación por el ayuntamiento de unas urbanizaciones particulares le crea automáticamente unos ingentes problemas de difícil solución. A los ayuntamientos les interesa la cesión de los terrenos y servicios, no únicamente por falta de medios económicos; es un problema más complejo de organización, medios técnicos, personal, de servicios de cambio de mentalidad, etc.



de las obras de urbanización en caso contrario «debía denegarse la aprobación de todo plan sobre urbanización particular que no la contengan».

Así, se entiende como una fórmula objetiva y equilibrada que permite incluir en el planeamiento justificadamente la obligación de conservación a cargo de los propietarios, cumpliendo la premisa de ser determinable la duración, que el planeamiento imponga la obligación de conservación, hasta el momento en que el ámbito territorial afectado llegue a tener consolidada el nivel de edificación/ocupación fijado en el convenio entre el ayuntamiento y la EUC, correspondiendo después de ello la conservación al municipio. Igualmente se entiende justificada la imposición de la obligación de conservación en supuestos de existencia de desproporción económica derivada del carácter extensivo de la urbanización u otras circunstancias que concurran, hasta que el ámbito llegue a tener un grado de consolidación mínimo.

En caso contrario, si de la redacción del plan o de los convenios se infiere una ausencia expresa de fijación de plazo, la jurisprudencia entiende que existe nulidad de pleno derecho (reversibilidad) y en consecuencia reconoce el derecho de cualquiera de las partes de desvincularse por su sola voluntad, sin perjuicio de la asunción de los daños y perjuicios que puedan originarse a la contraparte. En estos casos la jurisprudencia admite la resolución *ad nutum*, es decir sin necesidad de causa justificada.

No obstante lo anterior, tras el análisis de unas cuantas fórmulas utilizadas para fijar la duración de la obligación a cargo de los propietarios, integrados en una EUC, en la práctica normalmente la traslación de duración de la atribución del deber a los propietarios del suelo se hace de forma indefinida y sin criterio objetivo ni sustento legal suficiente.



Tabla 4. Denominaciones utilizadas para aplicar la duración indefinida

DENOMINACIONES UTILIZADAS PARA APLICAR LA DURACIÓN INDEFINIDA DEL TRASLADO DEL DEBER A PROPIETARIOS INTEGRADOS EN UNA EUC O EGM	
INDEFINIDA:	Si viene reflejada en estatutos o convenio urbanístico.
NO DETERMINADA:	Se cita la obligación sin fijar duración.
DETERMINABLE:	Se reflejan alternativas objetivas de duración, por ejemplo, el índice de ocupación de parcelas de toda la urbanización.
NO REFLEJADA EN EL CONVENIO:	Vía instrumentos de planeamiento u otras fórmulas administrativas. (nada se refleja sobre la duración).

Fuente. Elaboración propia

A pesar de ello debe precisarse en todo caso que la limitación de la duración de la prestación del deber, reclamada por la jurisprudencia y la doctrina, ya viene siendo recogida en algunas legislaciones autonómicas. Todo ello bajo el criterio, jurisprudencial, de que «la conservación del suelo urbano no puede recaer indefinidamente, en las personas o entidades ajenas a la esfera municipal, salvo asunción voluntaria, mayoritaria y expresa de sus propietarios».

III.5. DEBER DE CONSERVACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

La legislación urbanística de la Comunidad Valenciana establece como cargas de urbanización fijas «el mantenimiento y conservación de la urbanización durante el periodo que corresponda hasta su recepción por la administración».

Atribuye la responsabilidad primero al urbanizador y de forma definitiva al ayuntamiento desde la recepción de las obras de urbanización.



Esta responsabilidad se refuerza penalizando con nulidad 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 (169 TRLOTUP).

Como consecuencia de la anterior obligación se prevé un régimen transitorio estableciéndose en la DT 19ª TRLOTUP que «Las urbanizaciones cuya conservación estuviere el 20 de agosto de 2014 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».

Esta previsión determina el siguiente régimen de vigencias legales en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Tabla 5. Cuadro de vigencias legales a efectos del régimen transitorio, DT 19 TRLOTUP

CUADRO DE VIGENCIAS LEGALES A EFECTOS DEL RÉGIMEN TRANSITORIO, DT 19 TRLOTUP			
	EN VIGOR DESDE	VIGENCIA HASTA	ARTÍCULOS
LS56	3/06/1956	Supletoria	41
TRLS76	6/7/1976	Supletoria	181
LRAU	14/12/1994	22/3/2006	79 y DT 10
RPU	6/10/1978	Vigencia parcial	46
RGU	21/02/1979	Vigencia parcial	67 a 69
ROGTU	L13/2015-RM	20/8/2014	442 y ss.
LOTUP	20/08/2014	17/7/2021	160; DT 10
TRLOTUP	17/7/2021	Vigente	169 y DT 19

Fuente. Elaboración propia

La obligación de conservación sobre las obras e instalaciones públicas en la Comunidad Valenciana, viene conformada por un conjunto de normas de distintos ordenes jurídicos



que limitan el derecho de propiedad absoluto que se contenía en el Código Civil. El cuadro siguiente recoge las principales normas que afectan a ese derecho de propiedad.

*Tabla 6. Régimen jurídico del deber de conservación en la Comunidad Valenciana.
Entorno legal*

RÉGIMEN JURÍDICO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. ENTORNO LEGAL	
TRLS 7/2015 (artículo 15)	Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal,
TRLOTUP (artículos 169 y 189)	La conservación de las obras de urbanización es responsabilidad del ayuntamiento desde su recepción, siendo antes del agente urbanizador, salvo la reparación de vicios constructivos. 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. Las personas propietarias de construcciones y edificios deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, funcionalidad y habitabilidad, realizando los trabajos y obras necesarias para conservar dichas condiciones o uso efectivo que permitan obtener la autorización administrativa de ocupación o título equivalente para el destino que les sea propio
LOFCE-CV (artículo 24.1)	Los propietarios de los edificios deberán mantenerlos en condiciones de funcionalidad, seguridad y habitabilidad.
LRLCV (artículo 34)	Establece que los municipios, por sí mismos o asociados, deberán prestar, como mínimo, los servicios siguientes: a) En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua de consumo humano, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas y agencia de lectura.
CC (artículo 395)	Todo copropietario tendrá derecho para obligar a los partícipes a contribuir a los gastos de conservación de la cosa o derecho común. Sólo podrá eximirse de esta obligación el que renuncie a la parte que le pertenece en el dominio.
LPH (artículos 2.e y 10)	Según el artículo 2 la LPH e) resulta de aplicación a las EUC en los casos en que así lo dispongan sus estatutos. El artículo 10 regula el mantenimiento y cumplimiento del deber de conservación del inmueble y de sus servicios e instalaciones comunes.
L 14/2018-CV	Establece la obligación de las EGM de colaborar con el ayuntamiento para facilitar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones de



RÉGIMEN JURÍDICO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. ENTORNO LEGAL	
(artículo 6.1)	conservación, mantenimiento, vigilancia, limpieza y prestación de servicios básicos.

Fuente. Elaboración propia

IV. OBLIGACIÓN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

IV.1. REGLA GENERAL²⁰ ES UNA OBLIGACIÓN MUNICIPAL

Entre las competencias y responsabilidades legales de la administración local se encuentran las de prestar los servicios básicos.

En la normativa de régimen local la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su artículo 26 impone a los municipios la obligación de prestar, en todo caso, los servicios obligatorios 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.
- b) En los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

²⁰ Lógicamente en el ámbito objeto de la presente Tesis.



d) En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

La misma exigencia se contiene en la normativa autonómica valenciana de régimen local en su artículo 34 LRLCV:

Tabla 7. Cuadro de servicios básicos de prestación obligatoria en todos los ayuntamientos (LBRL/LRLCV)

CUADRO DE SERVICIOS BÁSICOS DE PRESTACIÓN OBLIGATORIA EN TODOS LOS AYUNTAMIENTOS	
LBRL (artículo 26)	LRLCV (artículo 34)
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	Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua de consumo humano, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas y agencia de lectura.

Fuente. Elaboración propia

Igualmente la normativa urbanística impone a los ayuntamientos la obligación de prestar los servicios básicos de alumbrado público y limpieza viaria, recogida de basuras, etc. una vez efectuada la cesión de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos a la administración ya que a partir de la recepción de las obras de urbanización son a cargo de la administración su conservación y el mantenimiento.

A partir de esta cesión son a cargo de la administración su conservación y el mantenimiento como sostiene la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas.

Frente a dicha imposición legal la mayoría de las normas de planeamiento exigen a los propietarios, integrados en una EUC, además de la conservación de las obras de urbanización, la prestación de los servicios básicos (o mínimos) previstos en la LBRL



como de prestación obligatoria por los ayuntamientos²¹, requiriendo obligatoriamente su incorporación a los estatutos de la EUC.

De este modo, si se incumplen las obligaciones estatutarias de la EUC el ayuntamiento puede dirigirse contra todos y cada uno de los propietarios del área objeto de actuación para exigir el pago de las cuotas de conservación en vía civil o administrativa, o a instancias de la EUC, por la vía de apremio o de la ejecución subsidiaria²².

Para el TS es lamentable el esfuerzo que hacen algunos ayuntamientos para quitarse la responsabilidad de prestar a su cargo los servicios aludidos que con carácter de obligación legal mínima ineludible deben prestar en todo el municipio, sin excluir ninguna zona o urbanización, de recibir estos servicios básicos generales y obligatorios. Estas prestaciones básicas constituyen una obligación de los municipios, independiente de la gestión urbanizadora, respectiva, pues su causa deriva de la existencia de una población necesitada de que se les presten tales servicios²³.

Es más, la identificación de los servicios a prestar por las EUC para cumplir sus fines estatutarios ha ido variando a lo largo del tiempo, conforme lo ha venido haciendo también la jurisprudencia del TS y de los TSJ y AP. Así, tradicionalmente los tribunales han considerado, por ejemplo, que los servicios de vigilancia excedían del ámbito del deber de conservación de las obras y servicios de la urbanización²⁴ para terminar

²¹ Pueden existir también en la urbanización o polígonos afectados, elementos comunes privativos de los propietarios (zonas deportivas privadas, instalaciones sociales de la urbanización, viales privados, etc.) con su inherente derecho de copropiedad y sus correspondientes obligaciones de conservación diferentes de las que son objeto de estudio en esta Tesis, pero que tienen cabida en los estatutos, sin poder distinguirlos de los gastos de conservación «reglamentarios» derivados de la normativa urbanística.

²² No confundir estas cuotas, que recaen sobre los bienes y servicios públicos, con las tasas e impuestos locales a pagar por cada propietario por su parcela, inmueble o actividad particular.

²³ 1983.04.14. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 14 abril 1983.

²⁴ Servicio de vigilancia: ¿excede del deber legal? STSJ Madrid, Sala CA, de 11.5.2001 revocada por STS de 1 de abril de 2004



sosteniendo que si constan en los estatutos y se aprueba en la Asamblea General pueden considerarse válidos por contribuir, por ejemplo, a evitar daños a los bienes públicos o privados de la urbanización.

La diversidad de criterios, respecto de una y otra materia, mantenida por el TS se ha entendido que deriva del paso de una administración de cosas (urbanismo) a una administración de personas (seguridad ciudadana y limpieza e higiene pública). En la primera, intervienen unos intereses materiales y hasta cuantificables, muy distintos a los que están en juego en la segunda. En la administración de personas la actuación de la administración es obligada, bien como actuación de policía, que ha de correr a cargo del ayuntamiento -en su esfera- en cualquier sitio o lugar, como policía de seguridad, para mantener el orden público (tranquilidad de la calle); bien como prestadora de un servicio público (el de recogida de basuras), servicio tan necesario en el mundo moderno, incluíble en el marco de los calificados por ciertos autores, especialmente germánicos, de «asistencia vital».

IV.2. EL TRASLADO DEL DEBER A LAS EUC

Partiendo de lo anterior, la cuestión que se plantea es si la prestación de servicios básicos, obligatoria para los ayuntamientos, se puede trasladar legalmente a los propietarios y en qué condiciones.

La regla de que la conservación deba ser atribuida a los particulares-propietarios de la urbanización se ha venido fundamentando en el artículo 53.2.c) del TRLS76 y en el artículo 46.b).3º del RPU, en los que se indica que los Planes Parciales de iniciativa particular deben contener los «compromisos que se hubieren de contraer entre el urbanizador y el ayuntamiento, y entre aquél y los futuros propietarios, en orden 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».



Igualmente se ha fundamentado en el artículo 68 del RGU que dispone que «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 caso «los propietarios habrán de integrarse en una Entidad de conservación».

Por lo tanto, ¿cuáles son las reglas legales que se aplican para imponer legítimamente a los propietarios la obligación de conservación?

1. En primer lugar, se ha de tener en cuenta las reglas contenidas en la normativa autonómica de aplicación, teniendo en cuenta que no son unánimes en su contenido.

En la Comunidad Valenciana aparecen en el artículo 169 del TRLOTUP las reglas jurídicas, ya contempladas, con redacción similar en el RGU, y en la LUV²⁵ de que «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» si bien «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».

Este peculiar aspecto del TRLOTUP garantizaba que a las entidades de conservación nacidas tras la entrada en vigor de la ley (entidades urbanísticas colaboradoras, asociaciones o comunidades de propietarios, entidades de gestión voluntaria, etc.) no

²⁵ El artículo 188.1 de la derogada LUV disponía que «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».



se les impusiere el deber de conservación de forma indefinida o sin condiciones objetivas y justificadas.

No obstante, el actual artículo 169 TRLOTUP permite la constitución voluntaria de asociaciones privadas de conservación de la urbanización cuyo objeto consista en la «conservación de las obras públicas de urbanización y el mantenimiento de servicios extraordinarios que sean de interés particular».

Quedan excluidas de esta regulación las entidades de conservación que no sean o estén constituidas como EUC en funcionamiento, en virtud de la DT 19ª TRLOTUP, que ha de ser interpretada con rigor y de forma restrictiva según dispone el TSJ Comunidad Valenciana²⁶. En estos casos la administración, si así se acordaba con los propietarios, podría asumir el mantenimiento de los «servicios ordinarios» mediante aportación financiera en favor de las entidades colaboradoras, siendo «a cargo de estas, exclusivamente, la conservación de las obras y servicios extraordinarios de interés particular».

A esta fórmula legal, hay que hacerle varias precisiones:

- La atribución legal básica de que la conservación de la urbanización (después de la recepción) es a cargo de los ayuntamientos, artículo 169.1 y 2 del TRLOTUP.
- La regla de impedir que se desvirtúe dicho mandato por 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».
- Sería necesario que la redacción legal fuese más explícita pues se refiere solamente a la «Recepción de las obras de urbanización». No precisa si también

26 2019.02.01. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo), 1 de febrero de 2019.



- incluye la «conservación y mantenimiento de las instalaciones y servicios ordinarios públicos» de la misma y la distinción que hacía el artículo 160.5 LOTUP entre «servicios extraordinarios» a cargo de la EUC y los «servicios ordinarios».
- La posibilidad de que los «servicios ordinarios» pudiesen ser costeados con ayudas (se supone que económicas o mediante la colaboración de los servicios municipales correspondientes) por la administración actuante, constituía una posibilidad contemplada en la legislación urbanística valenciana anterior, pero que fue suprimida en la reforma operada por Ley 1/2019²⁷ y que no existe en el TRLOTUP remisión alguna a los RGU y RPU estatales (salvo que afecten a las EUC en funcionamiento, por remisión de lo dispuesto en la DT 19ª del TRLOTUP) dado que se derogó el Reglamento de Ordenación Territorial y Urbanística de la Comunidad Valenciana, que en sus artículos 442 a 446 regulaba la conservación de la urbanización y la constitución y funcionamiento de las EUC desarrollando el artículo 188 de la anterior LUV.
2. En segundo lugar se establece la necesidad motivar la atribución del deber. Es imprescindible que la administración, en el ejercicio de sus potestades discrecionales, explice en las normas de planeamiento cuáles han sido los criterios aplicados (repercusiones presupuestarias, extensión, población, motivación, etc.) para formar su voluntad, para que los afectados o interesados legítimos puedan impugnar, si lo estiman oportuno, la decisión tomada criticando las bases en que se funda, evitando toda indefensión.
- Así el artículo 68 del RGU establece la necesidad de que las razones de la excepción al plan se definan desde el momento de la apertura del trámite de información pública,

27 Redactado según establece el número noventa del anexo de la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat, de modificación de la LOTUP. Vigencia: 8 febrero 2019.



facilitando así que sus destinatarios pudiesen presentar alegaciones y en su caso oposición, en el resto del procedimiento hasta su aprobación definitiva. Lo anterior se fundamenta en la necesidad de que los planes de urbanismo estén justificados ya que «La potestad de planeamiento, aun siendo discrecional, se circunscribe a un fin concreto: la satisfacción del interés público, hallándose condicionada al mismo tiempo por los principios de interdicción de la arbitrariedad e igualdad consagrados en los artículos 103.1, 9.3 y 14 de la Constitución»²⁸.

La jurisprudencia del TS justifica la imposición de la obligación de conservación a cargo de los propietarios o «titulares» cuando la urbanización es tramitada y construida por iniciativa particular, es de carácter turístico, está enfocada a vivienda de segunda residencia y vacacional, no está incorporada a la trama urbana, está restringida de facto al uso público general, cuando los viales y espacios libres prácticamente son utilizados únicamente por los titulares de la urbanización, en caso de inexistencia de previsión de la conexión de la unidad urbanizada al núcleo urbano y demás urbanizaciones del municipio, al estar separada por una gran extensión de suelo no urbanizable de protección.

28STS de 14 de junio de 2011 y STS de 12 de julio de 2012.

2000.11.09. deber conservación a cargo propietarios: exigencia de verdadera motivación urbanística; vulneración del principio de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima. Sentencia de 9 de noviembre de 2000, núm. 1019/2000, rec. 1423/96, Barcelona: TSJ Cataluña, Sala Con. Administrativo. Ponente: Bandrés Sánchez Crusat, Jose Manuel. Artículo 24 RGU; 3.2.b. DL 1/1990. En caso de revisión de un Plan se debe de acreditar en el expediente de modificación las causas sobrevenidas, de carácter urbanístico, que promueven la revisión, justificadas en la salvaguarda de intereses públicos, para no incurrir en arbitrariedad y preservar el principio de seguridad jurídica, no puede suponer una carga urbanística de conservación de las obras de urbanización y de mantenimiento de las dotaciones e instalaciones que pueda ser calificada de desproporcionada no reviste un carácter absoluto, al deber acreditarse en el expediente de modificación las causas sobrevenidas de carácter urbanístico que promueven dicha revisión que deberá justificarse en la salvaguarda de intereses públicos, para no incurrir en arbitrariedad y preservar el principio de seguridad jurídica si tiene «un carácter singular y discriminatorio al no adoptarse en relación con otras urbanizaciones, que conforme se observa en el informe del Secretario municipal de 27 de enero de 1994, se encuentran en idéntica situación desde la perspectiva urbanística (FJ 9).



Por tanto, se puede concluir que las Reglas de Excepción (denominación propia de esta Tesis) más habituales que se vienen utilizando para trasladar (no siempre regularmente) la obligación a las EUC son las siguientes:

- Imposición por el planeamiento o norma legal.
- Interés público debidamente justificado.
- Carácter temporal del traslado de la obligación.
- Asunción voluntaria por mayorías de los propietarios, mediante convenio.
- Ubicación de la urbanización alejada del núcleo población.
- Urbanizaciones de iniciativa privada por tipo de uso: industrial, comercial, turístico, residencial.
- Motivaciones económicas tales como desproporción o desequilibrio entre costes conservación y tributos derivados del carácter extensivo de la urbanización.
- Intereses privados o históricos de una urbanización o unidad de actuación.
- Inoportunidad política para la administración actuante, evitando o retrasando hacerse cargo del deber de conservación de una parte de sus viales y zonas públicas urbanas y dejando de prestar adecuadamente los servicios públicos básicos a una parte de ciudadanos de su municipio.

IV.3. EVOLUCIÓN HACIA FÓRMULAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADAS

Empieza a ser patente ya el incremento de leyes y reglamentos que se inclinan por fórmulas de colaboración público-privada en la ejecución urbanística entre la administración local y los propietarios afectados, como se desprende de las nuevas legislaciones que regulan un cierto número de «deberes de colaboración e información»



de las Entidades de Gestión y Modernización en vez de referirse a un «deber de llevar a cabo»²⁹.

Todos ello sin que quepa dudar del hecho de que quien tiene que hacerse cargo de las infraestructuras de la urbanización relativas a las aceras, viales, alumbrado y depuración de aguas residuales, es precisamente, la administración municipal, como ponía de manifiesto el artículo 160 LOTUP y como se manifiesta en recientes sentencias del TSJ Comunidad Valenciana, entre ellas la de 1 de febrero de 2019³⁰ que sin ambages dictamina que necesariamente, la administración municipal, como por otra parte expresamente le impone también el artículo 34 de la LRLCV, debe hacerse cargo de los servicios obligatorios, que forman parte del conjunto de servicios integrados en la urbanización y en concreto, de los servicios alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua de consumo humano, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, etc.

V. REVERSIBILIDAD DEL DEBER DE CONSERVACIÓN A CARGO DE LOS PROPIETARIOS

V.1. CONCEPTO Y CONDICIONES GENERALES

Se entiende por reversibilidad en esta tesis, la posibilidad legal de sustentar, en base a criterios legales y jurisprudenciales, la extinción, revocación o anulación, de la duración indefinida o indeterminable del deber de conservación, utilizada *contra legem* en algunos convenios urbanísticos cuya regulación contempla esta duración indefinida.

²⁹ Artículos 1 y 6 L 14/2018-CV

³⁰ 2019.02.01. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo), 1 de febrero de 2019.



La duración indefinida tiene sus raíces en una época de expansión urbana y de construcción de urbanizaciones (algunas de lujo que deseaban disfrutar de mejores servicios básicos privados que los prestados por el municipio) en la que se suscribía el convenio urbanístico con la administración entre promotor y ayuntamiento conforme permitía el artículo 52 TRLS76 con la obligación de mantener el deber de conservación indefinidamente a cargo de los propietarios (futuros compradores) haciendo constar tal extremo en las escrituras de compraventa.

Promotores y urbanizadores voluntariamente suscribían el correspondiente convenio urbanístico con el municipio con esta condición, no recogida en norma legal alguna de forma imperativa, salvo excepciones, pero sí incluida por ellos en los estatutos y en el convenio urbanístico. Lo anterior les permitía una mayor agilidad administrativa en la tramitación del proyecto de urbanización, condición esta que soportaban y que trasladaban posteriormente a los compradores, en el negocio jurídico de la compraventa del inmueble.

Se fomentó paralelamente la construcción de numerosos polígonos industriales, parte de ellos desproporcionados para el municipio donde se construían, pero que permitían el «autobombo» político y que luego se fueron quedando inactivos por falta de empresas que comprasen o instalasen negocios en las parcelas industriales ya urbanizadas o pendientes de finalización, produciéndose el deterioro de la conservación de estos polígonos por falta de recursos económicos de las empresas instaladas y propietarios, o de voluntad política de los ayuntamientos.

Se extendió también la práctica de obligar a las EUC a sufragar los gastos del consumo derivados de la utilización de los servicios urbanísticos públicos de las urbanizaciones y polígonos industriales (gastos de alumbrado, riego, limpieza jardines, etc.); incluso fijarles por objeto la regulación de la vida comunitaria en orden al adecuado uso y utilización de los terrenos y sus servicios.



Se orillaba, de este modo, la obligación legal general del municipio de hacerse cargo de la conservación y mantenimiento de la urbanización tras ser recepcionada, en contra de la determinación del artículo 46.b.3 del RPU que exigía una delimitación temporal de la obligación de imputar la conservación de la urbanización a los propietarios y en contra de las previsiones del artículo 26 LBRL, con la obligación de prestar también los servicios básicos municipales, penalizando así parte del suelo urbano con unas cargas superiores a las que soportaba el resto.

La duración indefinida, o la indefinición de la duración del deber que consta estatutariamente y en los convenios urbanísticos celebrados entre los ayuntamientos y las EUC, ante su evidente irregularidad, puede ser reversible (i.e. caso EUC Inguinsa (Sagunto), caso EUC La Paz (Gilet)) por aplicación de los principios legales de objetividad, interés general, condiciones básicas y criterios jurisprudenciales o la variación de las circunstancias iniciales de su institución al considerarse nulas de pleno derecho las estipulaciones de los convenios urbanísticos que:

- a. Contravengan lo establecido en la ley o en el planeamiento urbanístico.
- b. No contengan una adecuada y suficiente justificación³¹.

³¹ Las condiciones para imponer la obligación a cargo de los propietarios deben estar suficientemente justificadas.

«De manera que, si bien la falta de motivación o la motivación defectuosa puede integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante, es sustancial al respecto que la Administración, en el ejercicio de sus potestades discrecionales revele cuáles han sido los elementos que le han permitido formar su voluntad, cuando menos para que se pueda impugnar la decisión tomada criticando las bases en que se funda, evitando toda indefensión, con clara exposición de todos los elementos necesarios».

STS 18/10/2012³¹, STS 12/07/2012



- c. Establezcan obligaciones o prestaciones más gravosas o discriminatorias que los deberes urbanísticos legales imponen en perjuicio de los propietarios afectados³².
- d. Efectúen imposiciones de duración indefinida o perpetua³³.

Es más como ha señalado el TSJ Cataluña en sentencia de 21 de junio de 1998 (confirmada por STS de 9/10/2002) la atribución del deber a cargo EUC es siempre de carácter excepcional lo que exige una interpretación restrictiva «no sólo en cuanto a su ámbito objetivo, sino también al temporal; y cualquier hermenéutica de los acuerdos que los crean o de los estatutos que los rigen no puede ser enfocada sino con las miras puestas en el hecho de que un grupo de ciudadanos asuma competencias propias de un ente público ha de ser, por naturaleza, un supuesto excepcional, que sólo el mismo interés público puede justificar y amparar».

Según el TS «constituida una entidad de conservación para el cumplimiento de unos determinados fines, realizados éstos no sólo no tiene ningún sentido la pervivencia de la

32 Artículo 9.8 del TRLS15 «Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho».

³³ El TS considera que hay que partir del principio general del carácter temporal y transitorio de estas entidades. Así la STS 24.06.1997 indica en efecto que, como regla general, estas entidades poseen una dimensión eminentemente temporal. Las EUC no ostentan naturaleza «indefinida» sino «temporal» conforme al artículo 46 del RPU, dado que el destinatario de la obligación de conservación son los bienes públicos.

La duración de la obligación debe ser, en todo caso, temporal y las causas de terminación o extinción deben venir preestablecidas.

Resulta nula la imposición de una duración indefinida o perpetua.

Las EUC no ostentan naturaleza «indefinida» sino «temporal» conforme al artículo 46 del RPU, dado que el destinatario natural de la obligación de conservación es el ayuntamiento, STS 18/1/2006³³.

Además, 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 determinado, artículo 169.1 DL1/2021-CV.



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»³⁴.

La configuración inicial de las entidades colaboradoras ha ido evolucionando con el tiempo. Los órganos jurisdiccionales, y paralelamente los legisladores autonómicos, están reconociendo que su duración, a cargo de los propietarios, no puede ser indefinida y extenderse más allá de la recepción de las obras de urbanización por el ayuntamiento³⁵. A partir fundamentalmente de la STS de 18 de enero de 2006 (urbanización La Paz de Gilet) se ha definido y consolidando el criterio de lo que esta Tesis denomina «reversibilidad de la duración indefinida o indeterminable del deber de conservación».

Asimismo, se hace preciso no discriminar un barrio o zona urbanizada correctamente con respecto al tratamiento que se otorga por el municipio a otras urbanizaciones o zonas de la ciudad pues la obligación de prestar los servicios básicos es imputable de forma directa a la administración local de forma no discriminatoria.

La sentencia de 8 de febrero de 2018 dictada por el Juzgado de los Contencioso-administrativo núm. 4 de Valencia (caso EUC Ingruinsa/Ayuntamiento de Sagunto) que se analiza posteriormente como caso judicial real y como ejemplo didáctico de lo que significa la reversibilidad de la duración indefinida del deber de conservación de las obras públicas de urbanización, acoge los criterios sostenidos por el autor de esta Tesis sobre la reversibilidad o revocación o nulidad de la cláusula de duración indefinida:

a. Determina la disolución judicial de la EUC, negada reiteradamente por la administración local en base al amparo de la cláusula de «duración indefinida» del deber

34 2006.01.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de enero de 2006.

35 SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, obra citada.



de conservación irregularmente impuesta en las bases de actuación urbanística y en los estatutos de la EUC.

b. Permite la subsiguiente baja de los integrantes de la misma.

c. Obliga al Ayuntamiento de Sagunto a asumir, conforme a la legislación de régimen local y de urbanismo, todos los servicios básicos de conservación de la urbanización, en las mismas condiciones que los prestan al resto de barrios o urbanización, sean o no industriales, de la población.

D. Obliga al Ayuntamiento de Sagunto a asumir y realizar, a su costa (del ayuntamiento) la conservación y mantenimiento de las obras públicas de la urbanización, y de las instalaciones públicas realizadas según el proyecto de urbanización.

Esta sentencia, sigue la línea jurisprudencial mayoritaria, y la tendencia legislativa autonómica actual, contenida en el artículo 169 del TRLOTUP.

V.2. REQUISITOS DE LA REVERSIBILIDAD DEL DEBER

Se dan en el caso EUC Inguinsa/Ayuntamiento de Sagunto todos los condicionantes objetivos que determinan que el deber de conservación no puede ser de duración indefinida a cargo de los propietarios de las parcelas e inmuebles integrados en el polígono industrial o urbanización residencial o terciaria. Incluso si se ha introducido una cláusula de duración indefinida, impuesta por el Ayuntamiento porque:

1. Es indiferente que dicha cláusula no fuese recurrida tras la aprobación de los estatutos por la administración pues no por ello deja de ser nula.

2. La cláusula de la duración indefinida debió ser expresamente eliminada del convenio urbanístico para adaptarse a lo dispuesto en el artículo 79.1 de LRAU (actualmente es el artículo 169.1 del TRLOTUP) ya que provoca la nulidad parcial, incluso total, de las



bases de actuación urbanísticas suscritas con el ayuntamiento, por infringir lo dispuesto en el artículo 24 del RGU sobre la duración temporal de la obligación. No en vano el TRLOTUP establece que 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.

La LRAU, en su DT 10^a, dio amparo legal en la Comunidad Valenciana a las entidades de esta índole preexistentes, sin que les fuera de aplicación el artículo 79.1 de LRAU, que confería a los ayuntamientos la responsabilidad en la conservación de la urbanización. Y esa transitoria no obstante añadía que se podrían seguir constituyendo estas entidades cuando se tratara de la legalización de actuaciones urbanísticas irregulares³⁶.

3. La cláusula de «duración indefinida» no solo se utiliza cuando se introduce literalmente, sino que cabe cuando no se determina, es determinable o no queda reflejada en el convenio, conforme lo reflejado en la *Tabla 4. Denominaciones usadas para aplicar la duración indefinida*.

En el caso estudiado anteriormente se ha utilizado la primera expresión «indefinida» que resulta ser incompatible legalmente con lo dispuesto actualmente en el artículo 169 TRLOTUP y con la legislación de régimen transitorio de la LRAU, LUV y LOTUP.

En la STS de 18 de enero de 2006, caso urbanización La Paz de Gilet, la duración no aparece tampoco reflejada en el convenio urbanístico, y el TS razona del siguiente modo el estudio de la duración temporal que exigía el artículo 79 LRAU «La precisión de la naturaleza no indefinida sino temporal de las entidades de conservación no resuelve, sin embargo, el problema en aquellos casos, como el actual, en el que no se ha consignado plazo de duración». Recordando que el artículo 79 de la LRAU, no sólo establecía la

36 2018.02.08. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de Valencia, 8 de febrero de 2018.



responsabilidad del ayuntamiento en orden a la conservación de las obras públicas municipales, sino que disponía la nulidad de todo pacto o disposición que pretendiese trasladar esa competencia a terceras personas por, en lo que ahora interesa, por tiempo indeterminado. La pervivencia del régimen transitorio de las entidades de conservación prevista en la DT 10ª de la LRAU no desdibuja la tendencia legislativa apuntada FJ 9º de la sentencia.

4. Partiendo del principio general del carácter temporal y transitorio de estas entidades de conservación no existe ninguna circunstancia que permita entender que la entidad de conservación deba pervivir, impidiendo el mantenimiento de las obras y servicios por quien está legalmente obligado a ello, es decir, por el ayuntamiento, tras efectuarse la recepción de las obras de urbanización y demás instalaciones públicas del polígono, previstas en el proyecto de urbanización y realizadas por la empresa promotora³⁷.

El artículo 169 TRLOTUP declara nulos los convenios entre el promotor y la administración por los que se impongan a los propietarios obligaciones distintas de las legalmente previstas. Es evidente, además, que todas las funciones de «conservación de las obras de urbanización» que legalmente le atribuye el artículo 169.1 TRLOTUP a la EUC se refieren a viales, jardines e instalaciones públicas y de uso público.

5. Estas funciones corresponden ser prestadas por el municipio por varios motivos fundamentales:

- a. Porque la EUC es un ente de base privada de derecho público de tipo corporativo que además de actuaciones relativas a los intereses estrictamente particulares de los propietarios y con sujeción al derecho privado, ejercita potestades públicas. O lo que es lo mismo, un caso en que la libertad negativa de asociación resulta limitada por la

37 La Sala considera en efecto que hay que partir del principio general del carácter temporal y transitorio de estas entidades, por lo demás no discutido en nuestro caso por las demandadas. Y así la STS de 24 de junio de 1997 indica en efecto que, como regla general, estas entidades poseen una dimensión eminentemente temporal.



conurrencia de los intereses públicos. Y si estamos ante un ente de derecho público, el mismo se sujeta al derecho administrativo en tanto en cuanto ejercite potestades administrativas.

b. Porque prestan, o deberían, prestar, un servicio público que de modo inexcusable corresponde efectuar y llevar a cabo íntegramente por la administración municipal para todos los vecinos por igual, con cargo a los presupuestos generales del municipio debiendo ser de prestación obligatoria por los ayuntamientos, según la normativa básica estatal o autonómica de régimen local (artículos 25 y 26 LBRL) que prevalece sobre las referencias difusas que figuran en la legislación urbanística, para evitar discriminaciones con respecto a otros vecinos en circunstancias iguales que no pagan ni se les impone este deber de conservación.

Conforme se recoge en las STSJ de la Comunidad Valenciana objeto de análisis y en la de 13 de septiembre de 2019 para evitar una clarísima discriminación y duplicidad fiscal, recaída también en un caso similar de urbanización residencial de Sagunto.

VI. ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN (EUC)

VI.1. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO

Pese a que la regla general es que la administración actuante está obligada a asumir los gastos de conservación de las obras de urbanización y dotaciones públicas quedando, por lo tanto, excluidos los particulares propietarios de terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación, existen determinados supuestos en los que se prevé que tales propietarios asuman la obligación de conservación de dichas dotaciones e instalaciones públicas, si así lo dispone el plan de ordenación, las bases de un programa de actuación



urbanística o cuando resulte expresamente de las leyes³⁸. En estos supuestos los particulares propietarios de terrenos comprendidos en el ámbito territorial afectado (polígono o unidad de actuación) están obligados³⁹ a formar parte de la EUC que se constituya y a contribuir a los gastos de conservación en la proporción establecida conforme a los criterios fijados en el artículo 69 del RGU o en la legislación autonómica que resulte de aplicación.

Las EUC 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».

Esta definición legal contenida en el artículo 98.5 L7/2021-AN contiene todos los ingredientes jurídicos que conforman la naturaleza jurídica de las EUC:

- Son entidades de derecho público.

No obstante, el hecho de que las EUC se definan como entidades de derecho público, dependientes de la administración local, compuestas por propietarios particulares, no impide que las mismas actúen:

³⁸ Artículo 68 RGU «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».

³⁹ En relación con la adscripción forzosa de los propietarios a la EUC la jurisprudencia, en general, la admite si así lo determina el planeamiento (normalmente el PGOU o el Plan Parcial) se tramita reglamentariamente, habiéndose dado cumplimiento a las obligaciones de conservación, y obtenido el acuerdo de la asamblea, y el acuerdo municipal de disolución de la EUC o la baja individual de un propietario, posibilidad admitida jurisprudencialmente con cautelas.



- a. Con personalidad jurídica pública (sin potestad tributaria), cuando desarrollan sus funciones administrativas (conservar y mantener bienes públicos, constitución de la entidad, funcionamiento de la misma y de sus órganos rectores, disolución, solicitud vía de apremio, etc.).
 - b. Pero también pueden actuar con carácter de asociación privada, gozando de personalidad jurídico-privada, cuando gestiona las instalaciones comunes y privativas de los integrantes de una EUC.
- Tienen personalidad jurídica propia, de carácter administrativo.
 - Son entidades colaboradoras de la administración, estando sujetas a la tutela de la administración pública local pudiendo instar, en consecuencia, que inicie el procedimiento de apremio para reclamar las cuotas de conservación impagadas de sus integrantes.

Dada su naturaleza administrativa, personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, las EUC se rigen por lo acordado en sus estatutos o reglas de funcionamiento; el contenido de las correspondientes leyes de urbanismo autonómicas y sus reglamentos de desarrollo; 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; en su defecto por el RGU, aunque inicialmente el TS estimaba que «no puede aplicarse a una EUC el régimen de la propiedad horizontal ni el previsto en el artículo 395 CC». En las resoluciones judiciales se puede hacer referencia al articulado civil de las comunidades de propietarios, cuando se resuelvan temas que tienen relación o incluso utilicen estas



normas puntualmente ante las lagunas normativas existentes por aplicación analógica, pero sin que ello pueda dar lugar a error al creer aplicable la LPH⁴⁰.

Asimismo, el RGU y las legislaciones autonómicas le confieren plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines legales (conservación de las obras públicas de urbanización) y para aquellos servicios de interés privado o de propiedad común que expresamente estén previstos estatutariamente.

Su régimen jurídico en la normativa estatal viene establecido en los artículos 67, 68 y 70 del RGU.

VI.2. DIFERENCIAS ENTRE UNA EUC Y UNA COMUNIDAD DE PROPIETARIOS

Las diferencias entre una EUC y una CP son evidentes, en su creación, en su funcionamiento, en su razón de ser y objeto; de este modo EUC tiene la obligación legal de conservar con cargo a los propietarios las zonas de dominio público y no tiene ninguna copropiedad sobre los elementos comunes de la urbanización. Igualmente se diferencian en el régimen jurídico aplicable; en el supuesto de la EUC de Eurovillas la AP de Madrid concluye que «no puede aplicarse a una EUC el régimen de propiedad horizontal, previsto en el artículo 396 del código Civil, ni la ley de Propiedad Horizontal»⁴¹.

Los tribunales consideran que las diferencias entre una EUC y las comunidades de propietarios se perciben nítidamente, en su creación, en su funcionamiento, en su razón de ser y objeto. En el primer caso tiene la obligación legal de conservar con cargo a los

40 STS 14 de febrero de 1990, y STSJ Cataluña de 7 de enero de 2009; 2012.12.13. Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, 13 de diciembre de 2012, FD Segundo. STS de 20 de septiembre de 2006.

41 2012.12.13. Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, 13 de diciembre de 2012, FJ 2º Párr. 4.



propietarios las zonas de dominio público, sin la existencia de copropiedad alguna sobre los elementos comunes de la urbanización, y en el derecho aplicables.

A la vista de estas diferencias es evidente que no se puede aplicar a una EUC el régimen de propiedad horizontal, previsto en el artículo 336 del CC, ni la LPH (sobre esta inaplicabilidad se pronuncia la sentencia de 7 de enero de 2009, de la Sala de lo Contencioso Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) y para su funcionamiento le son aplicables sus estatutos y en lo que no esté expresamente previsto en sus estatutos, se aplica lo dispuesto en las normas administrativas aplicables, en particular el RGU⁴² o la correspondiente legislación autonómica. Todo ello sin perjuicio de que se utilicen estas normas puntualmente, ante las lagunas normativas existentes, permite la aplicación analógica, lo que no puede entenderse ni dar lugar a error al creer aplicable la ley de propiedad Horizontal⁴³.

En relación con ello es necesario tener en cuenta la introducción del punto 1.e) del artículo 2 LPH por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que en su DF1^a adiciona las letras d) y e) al artículo 2, que quedan redactadas de la siguiente manera:«e) A las EUC en los casos en que así lo dispongan sus estatutos».

Es decir, literalmente permite la aplicación de la LPH a las EUC, si así lo disponen los estatutos.

Resulta normal que en los estatutos de las EUC se permita la gestión de las zonas y elementos comunes de las urbanizaciones privativas, al tiempo que gestionan la cosa pública de conservación, si tal extremo viene recogido en los estatutos que en su día

⁴² 1990.02.14. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 14 de febrero de 1990, de 19/9/1988, de 12/5/2005, y de 20 de septiembre de 2006.

Similar redacción se contiene en el artículo 50.1. D 2010/2018-AR.

⁴³ 2012.12.13. Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, 13 de diciembre de 2012.



fueron aprobados por el ayuntamiento respectivo⁴⁴. Ejerciendo así las facultades y deberes que les confiere la legislación urbanística y el planeamiento en orden a su ejecución. Un ejemplo de esta autorización la tenemos en el artículo 169.2 TRLOTUP.

La jurisprudencia ha evolucionado, pasando de la opinión de que una EUC «no es una comunidad vecinal regida por la LPH» para sostener la tesis de que no son aplicables las normas procesales civiles, porque la EUC se rige por sus propios estatutos. Por tanto, bajo esta tesis si consta en los estatutos la posibilidad de acudir al punto 2.1.e de la LPH, la EUC, cualquiera de sus integrantes puede acudir a la vía procesal civil para reclamar cuotas impagadas, es decir cuando estemos en presencia de una reclamación de cantidad, o bien seguir utilizando la vía de apremio utilizada por el Ayuntamiento a instancias de la EUC.

Las entidades de conservación tienen, por lo expuesto, una naturaleza sustancialmente distinta de la correspondiente a las Comunidades de Propietarios -de naturaleza genuinamente privada y sometidas al régimen civil de propiedad horizontal. Podemos llegar a considerar que tienen una similar base asociativa, aunque forzosa en el caso de las EUC que así se consigne en el planeamiento o una norma reglamentaria, pero esta constreñida por lo dispuesto en el RGU y normas autonómicas urbanísticas a fines de conservación y mantenimiento de obras e instalaciones públicas⁴⁵.

Por el contrario las comunidades de propietarios son figuras diferenciadas, a pesar de que ambas coexistan sobre una misma realidad inmobiliaria⁴⁶ y la razón de ser del régimen de propiedad horizontal es atender a lo que se dispone en el artículo 396 del Código Civil sobre los diferentes pisos o locales de un edificio o las partes de ellos susceptibles de

44 Artículo 2.2 del D 2010/2018-AR

45 Criterios jurisprudenciales <https://noticias.JURÍDICAs.com/conocimiento/articulos-doctrinales/45871-deber-de-conservación-de-las-obras-de-urbanización.-La-creación-de-entidades-urbanísticas-de-conservación.-Régimen-legal-aplicable-en-la-comunidad-autónoma-de-Andalucía> • Noticias Jurídicas (JURÍDICAs.com)

46 STS, Sala 3ª, de 20 de septiembre de 2005.



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. Ahora bien, no existen elementos comunes, ni partes de edificio alguno susceptible de propiedad y uso separados, ya que el deber de las EUC recae sobre bienes demaniales municipales.

Finalmente, otra distinción fundamental es la naturaleza jurídica de las cuotas de conservación que cobran las EUC, que no tienen una naturaleza civil, sino pública, atribuyéndoseles una naturaleza urbanística, y de ingresos de derecho público de naturaleza parafiscal.

Mientras que las cuotas de las comunidades de propietarios tienen carácter civil, sometidas a la ley de propiedad horizontal.

VI.3. ACTIVIDAD DE LAS EUC. CONCRECIONES DEL DEBER DE CONSERVACIÓN

VI.3.1. En la jurisprudencia

La identificación de los servicios a prestar por las EUC para cumplir sus fines estatutarios coincide con el contenido del deber de conservación de las obras y servicios de urbanización que, como hemos visto, ha ido evolucionando a lo largo del tiempo tanto en la normativa de aplicación como en la jurisprudencia del TS, TSJ y AP al delimitar el concepto del deber de conservación de las obras y servicios de urbanización.

Todo ello sobre la base de la premisa jurisprudencial (mantenida entre otras en la STS de 18 de julio de 2000 y SAP Valencia de 15 de septiembre de 2005, Ayuntamiento de Paterna) del reconocimiento del principio de autonomía de la voluntad. El efecto jurídico de que las EUC ostenten personalidad jurídica y capacidad de obrar propias, les permite



adoptar decisiones como manifestación de su autonomía colectiva, ejercida mediante acuerdos adoptados por la mayoría requerida y con el sustento de estar comprendidos dentro del contenido estatutario de la EUC, contratando servicios dirigidos a una mayor eficaz labor de conservación de la urbanización⁴⁷.

Del análisis de la jurisprudencia emanada y sin carácter exhaustivo se detalla a continuación la doctrina jurisprudencial en relación con las principales actividades desarrolladas por las EUC:

1. Viales públicos: limpieza y reparaciones

La limpieza viaria excede de los conceptos de conservación y mantenimiento que integra el deber de conservación y que según la jurisprudencia se refiere a la reparación de desperfectos para que la red viaria siga en el estado en que se halla.

Es más, la limpieza viaria es uno de los servicios mínimos obligatorios que han de asumir las corporaciones locales conforme les imponen los artículos 25 y 26 de la LBRL.

2. Espacios libres y zonas verdes

En lo referente a los espacios libres y zonas verdes, entiende la jurisprudencia que la limpieza excede de la conservación si bien sí incluye el riego siendo este necesario para el mantenimiento y conservación y una de las operaciones más importantes y necesarias para mantener esas zonas.

3. Elementos comunes no establecidos como de propiedad y uso público

Dentro del objeto de conservación impuesto por las leyes urbanísticas, no se puede exigir que las EUC incluyan en sus gastos de conservación de obras y servicios de la

47 2000.07.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 18 de julio 2000, FJ 2º.



urbanización aquellos gastos correspondientes a los elementos comunes de la unidad de actuación que sean propiedad particular mancomunada de los propietarios, y que no hayan sido establecidos por el planeamiento como de propiedad y uso público.

4. Espacios libres de uso público, pero de dominio privado

Para el TSJ de Castilla León la conservación y mantenimiento de las aceras de tránsito peatonal corresponden al ayuntamiento, en base a la normativa administrativa urbanística y de régimen local (artículos 208.2 y 207.3 del Reglamento Urbanístico de Castilla y León y los artículos 25 y 26 de la LBRL) y ante la inexistencia de normativa (ni general ni sectorial) en el planeamiento general que eximan de dicha obligación al ayuntamiento. Considera el TSJ que sobre el terreno de propiedad privada se ha constituido una servidumbre de uso público; por tanto, corresponde al titular de la servidumbre, en este caso al ayuntamiento, costear los gastos que exija su conservación, mantenimiento y ampliación.

5. Ordenación del tráfico y seguridad

Aun en el caso de que las calles de una urbanización fueran de dominio privado, la jurisprudencia considera que la ordenación del tráfico y la policía de su circulación y seguridad siempre constituye una competencia administrativa que corresponde al ayuntamiento y que se regula por el derecho público y no por el privado⁴⁸.

6. Vigilancia

La vigilancia o videovigilancia, tras un cambio en el criterio del TS, se considera incluida en los fines de la conservación⁴⁹, si está prevista en los estatutos, como un servicio

48 1989.03.31. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 31 de marzo de 1989.

49 2000.07.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 18 de julio 2000. Servicio de vigilancia: es legal si se considera servicio incluido en los fines de la conservación y está previsto en los estatutos.



complementario y de mejora de los estrictamente establecidos como objetivos del deber de conservación que asume la EUC.

Ello es así cuando con la contratación del servicio de vigilancia evita que se ocasione un uso inadecuado, vandálico o especialmente mal intencionado de los elementos públicos de cuya correcta conservación responde la EUC, permitiendo, en su caso, identificar a los causantes de los daños para facilitar que sean debidamente reparados. Asimismo, también puede ser considerada como una medida de ahorro tendente a evitar daños a los bienes públicos de la urbanización⁵⁰.

En este sentido el TS ha estimado la legalidad de los estatutos que la incluyen por cuanto contribuye a la «adecuada conservación de las obras, instalaciones y servicios de la urbanización» y «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 de vigilancia»⁵¹.

7. Alumbrado público. La conservación no incluye el coste del consumo de energía eléctrica: evolución jurisprudencial.

Varias sentencias del TS y de los TSJ, entre ellas la STS de 4 de febrero 2004 (Urbanización Mont-Ros de Náquera) cambiaron radicalmente el criterio jurisprudencial mayoritario anterior⁵² exonerando a las EUC de la obligación de pagar el consumo eléctrico del alumbrado público por no existir en los estatutos de las EUC una específica asunción de hacerse cargo de dicho coste; se entiende que la obligación de conservación

50 Reyes Herráez, V. (2018). La contratación de servicios de seguridad y vigilancia por las EC, *La ley digital* 901/2018.

⁵¹ 2004.04.01. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 1 de abril de 2004.

⁵² 2004.02.04. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 4 de febrero de 2004.



no alcanza al coste del consumo, que no está integrado entre los deberes de mantenimiento, sino que serían gastos de uso del servicio.

El caso de la Urbanización Mont-Ros de Náquera, se inicia por la denegación de asunción del coste de la energía eléctrica correspondiente al alumbrado público de los viales de dicha urbanización, por acuerdo de 21 de mayo de 1977 del Ayuntamiento de Náquera (Valencia). Recurrido el acuerdo anterior, la STSJ (Sala de lo Contencioso-administrativo) de la Comunidad Valenciana de fecha 2 de julio de 2001⁵³ reconoció el derecho de la EUC recurrente a que «el Ayuntamiento de Náquera se hiciera cargo del coste del consumo de energía eléctrica para el servicio de alumbrado público en la Urbanización Mont-Ros». Recurrída por el ayuntamiento ante el TS, en casación para la unificación de doctrina, recayó STS de 4 de febrero 2004. En el FD 4º la Sala consideró procedente apartarse del criterio seguido en sentencia anterior de 3 de abril de 1990⁵⁴ confirmando el nuevo criterio mantenido por el TSJ Comunidad Valenciana justificando su discrepancia en la diferencia entre el mantenimiento del servicio y de sus instalaciones y el consumo que se efectúa a través de ese servicio.

En el mismo sentido se pronunció meses más tarde el TSJ Comunidad Valenciana en otra sentencia relativa a la Urbanización Gato Montes de Sagunto, núm. 767/2004 de 28 mayo, condenando al Ayuntamiento de Sagunto a prestar los servicios públicos obligatorios

⁵³ 2001.07.02. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 2 de julio de 2001.

⁵⁴ 1990.04.03. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 3 de abril de 1990. Que en unas obras de urbanización ejecutadas conforme a un plan que imponía la constitución de una entidad urbanística colaboradora de conservación, declaró que la obligación de hacerse cargo del mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos de la urbanización incluía el de satisfacer el coste de la energía eléctrica correspondiente al alumbrado público de la urbanización.

Considerando que el concepto de mantenimiento incluía «lo que se refiere a la conservación de las instalaciones como el coste del 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» que efectivamente se dote de los servicios de alumbrado público... a los núcleos urbanos y urbanización sea cual sea el origen de los mismos: actividad de ejecución directa de la Administración, o a través de la iniciativa privada, en cuyo supuesto la Administración puede condicionar el establecimiento del núcleo de población a que por los promotores y propietarios se atienda a estos servicios sin perjuicio de la titularidad municipal.



establecidos en el artículo 26.1 LBRL (entre ellos el alumbrado público) y en el artículo 79 LRAU.

8. Recogida basuras

De acuerdo con la STS (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 14 abril 1983 la recogida de basuras «constituye una obligación de los municipios, e incluso de obligaciones mínimas ineludibles» «que no pueden depender del estado de la gestión urbanizadora respectiva, pues su causa tiene otro origen, por el simple hecho de que exista una población necesitada de que se le preste seguridad y ese otro servicio de recogida de basuras, tan necesario para la higiene y para el ornato y limpieza de cualquier zona urbana».

VI.3.2. Realidad estatutaria

Se han incorporado a continuación cláusulas vigentes del objeto de varias EUC o entidades de gestión y conservación urbanística en las que se pone de manifiesto que el objeto social de las EUC sigue siendo la «conservación de la urbanización, viales, aceras, alumbrado público, limpieza, jardinería, zonas verdes, espacios libres y áreas de integración paisajística» y la prestación de «servicios básicos» de la LBRL que corresponden al ayuntamiento a partir de la recepción de las obras de urbanización.

Con ello se pretende resaltar con ejemplos la realidad de que la administración debe dejar de ser indiferente y otorgar un tratamiento no discriminatorio a los propietarios de solares o inmuebles haciéndoles pagar servicios públicos que otros propietarios no pagan.

Siguen existiendo urbanizaciones que, aun hoy, se ven forzadas a soportar los costes de una obligación de conservación de obras y servicios de urbanización, y de prestación de los servicios básicos municipales que recaen sobre bienes de dominio público que, en otras áreas urbanas o polígonos urbanizados de un mismo municipio, lleva a cabo la administración pública a su cargo.



Así por ejemplo la EUC PSI Marina Medio Cudeyo, cuyo objeto sigue siendo «La conservación de la urbanización, viales, aceras, alumbrado público, limpieza, jardinería, zonas verdes, espacios libres y áreas de integración paisajística»⁵⁵.

El objeto y fines de la EUC Las Margas, de Sabiñánigo-Huesca⁵⁶ hace referencia a las obligaciones de mantenimiento y conservación, red viaria local (tráfico rodado, peatonal, paseos y aparcamientos no excluidos), red eléctrica y red de alumbrado público. Su mantenimiento corresponde a la entidad de conservación del pueblo dentro del ámbito de su delimitación, sin perjuicio de que ésta contrate con empresa especializada, correspondiéndole la reparación de la misma y la vigilancia de su correcto funcionamiento.

La otra cara de la moneda es que algunos municipios por su dimensión, localización geográfica, situación presupuestaria, etc. no tienen capacidad administrativa ni económica para asumir los costes de conservación de urbanizaciones residenciales o de polígonos industriales ya existentes o de nueva constitución en su municipio, especialmente por estar alejados del núcleo urbano.

Cierto número de urbanizaciones prefirieron conservar y mantener los viales, zonas e instalaciones públicas de la urbanización -comercial o industrial- por medios y financiación propios, mediante la suscripción de un convenio urbanístico con el ayuntamiento, al considerar que de esta forma se llevaba a cabo de forma más efectiva y adaptada a sus necesidades que si fuere a cargo de la administración pública: Siguen reguladas, por expresa remisión de la normativa transitoria, por leyes y reglamentos

55 Aprobación definitiva de los Estatutos de la Entidad Urbanística de Conservación y Mantenimiento del PSIR Marina y Medio Cudeyo (Zona Sur) situada en la Actuación Integral Estratégica Productiva Área de Marina de Cudeyo-Medio Cudeyo.

56 <https://sites.google.com/site/EUClasmargas/>



urbanísticos de hace medio siglo, vigentes en el momento de constitución de la urbanización o polígono industrial.

La administración busca respuestas a esta problemática, por ejemplo en Asturias, Galicia, o la Comunidad Valenciana, con leyes que pretenden dinamizar las áreas industriales incrementando la colaboración privada con las entidades de conservación actuales o transformadas, manteniendo en muchos casos el *statu quo* actual vía disposiciones transitorias, pero sin asumir (el municipio) plenamente el deber de conservar y de prestar los servicios básicos de incumbencia municipal; por ejemplo, y a pesar de que los polígonos industriales que son la base de más del 50% del PIB (a nivel Comunidad Valenciana) es reiterado el abandono y, sobre todo, la ausencia de entidades de gestión profesional lo que dibuja un mapa en situación de franca mejora⁵⁷.

Figura 1. Ejemplo. Transformación/constitución como Entidad de Gestión y Modernización (EGM) de València Parc Tecnològic, en base a la L14/2018-CV: acuerdo del Pleno municipal del Ayuntamiento de Paterna

En virtud de todo lo expuesto, atendido el informe propuesta del jefe del área, previa ratificación por unanimidad de la inclusión de este punto en el orden del día al amparo del art 82.3 del ROF ya que no ha sido dictaminado, el Pleno por UNANIMIDAD ACORDÓ:

PRIMERO: Autorizar la constitución de la Entidad de Gestión y Modernización (EGM) de València Parc Tecnològic una vez verificada, la correcta ratificación del proyecto de convenio, de la voluntad de constituir la entidad, de los estatutos así como del nombramiento de la junta directiva conforme al artículo 11 de la ley 14/2018 de 5 de junio de la Generalitat de gestión y modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana (DOGV n°8312 de 07/06/2018), con los quorums requeridos.

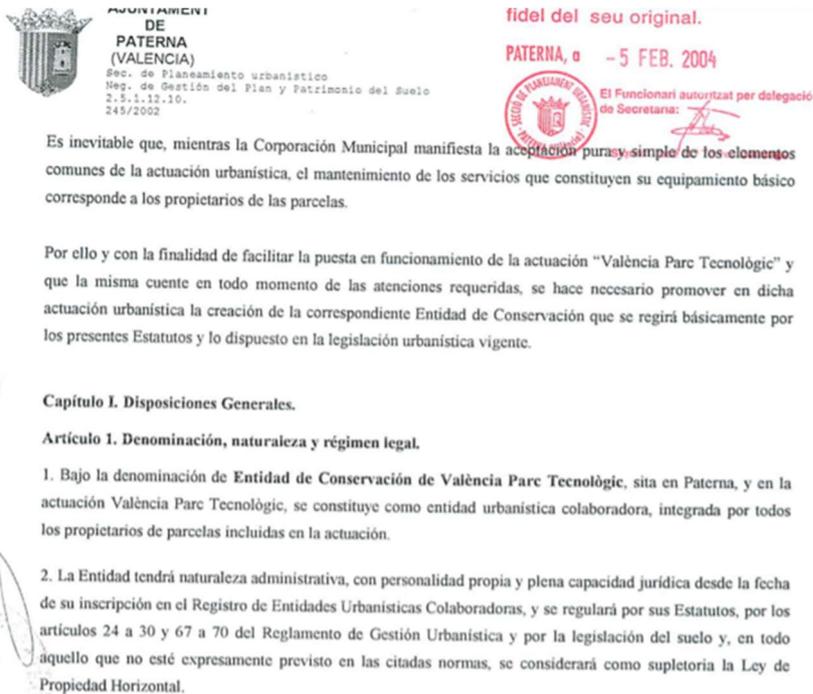
La Entidad de Gestión y Modernización (EGM) de València Parc Tecnològic adquiere a partir de este momento plena personalidad jurídica.

57 El presidente de FEPEVAL, Congreso de áreas industriales de la Comunitat Valenciana http://congresoareasindustriales.com/wp-content/uploads/2020/05/Fepeval_2020-DISTRIBUCION_15.pdf Congreso_Areas_Industriales_



El deber de conservación y mantenimiento, de las obras y servicios de urbanización y áreas industriales: fundamento legal, objeto y duración

Figura 2. Ejemplo. Copia parcial Estatutos Entidad de Conservación de València Parc Tecnològic



VI.3.1. Conclusión. Quién debe prestar y pagar los consumos de las zonas públicas

La regla de que la conservación de las zonas e instalaciones públicas debía ser atribuida a los particulares-propietarios de la urbanización se ha venido fundamentando en el artículo 53.2.c) del TRLS76 y en el artículo 46.b).3º del RPU pero conforme hemos dicho no deberían ser a cargo de la entidad de conservación los servicios básicos obligatorios de las zonas públicas ya que estos que deben ser prestados y satisfechos por las corporaciones locales, tal y como establece la LBRL ya sea de forma directa o indirecta.

No cabe en esta línea, tampoco, que los gastos derivados del suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, deban ser individualizados por el



ayuntamiento para cada parcela lucrativa o actividad, sino que se deben sufragar en condiciones de igualdad con el resto de la población⁵⁸.

«Los vecinos y ciudadanos del municipio tienen derecho en todo caso a la prestación de los servicios básicos que conforme exige a la administración el artículo 26 de la ley de régimen local»⁵⁹.

La prestación de este deber también es trasladada casi por todas las CCAA a los propietarios integrados en EUC a pesar de constituir un deber municipal de prestación inexcusable por la administración, conforme exige la LBRL y las leyes autonómicas de régimen local.

Además, si se dice en el Preámbulo de la L 14/2018-CV que el 50% del PIB nacional se genera en los polígonos industriales lo lógico es que parte de esos tributos redunden en la mejora del polígono y en las empresas que los generan no trasladando dicho deber a los propietarios, provocando una desigualdad de éstos con respecto a otros propietarios del mismo municipio.

Así lo ha determinado la jurisprudencia más reciente del TSJ Comunidad Valenciana, en Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 4 de Valencia, 8 de febrero de 2018, dictada en un recurso interpuesto por una urbanización residencial de Sagunto, que declara que estos servicios esenciales (agua, energía eléctrica, recogida de basuras, etc.) son de prestación obligatoria y cualquier ciudadano puede demandarlos a la corporación municipal en base precisamente a lo que a la norma establece.

58 Los gastos derivados del suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, son individualizados por el Ayuntamiento para cada parcela lucrativa o actividad, los cuales serán responsables de su abono.

59 FJ 6º 2019.09.13. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo), 13 de septiembre de 2019 y 2018.02.08. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de Valencia, 8 de febrero de 2018. (Caso Inguinsa).



Entonces ¿por qué se impone también a los propietarios la obligación de prestar los servicios básicos que vienen establecidos en los artículos 25 y 26 de la LBRL?

VI.4. CONSTITUCIÓN

El procedimiento de constitución de las entidades urbanísticas de conservación se inicia, de oficio por la administración urbanística actuante o a instancia de parte, junto con una propuesta de estatutos que rijan la actuación de la EUC. Requiere en todo caso un acuerdo municipal de constitución y aprobación de los estatutos, publicación en el diario oficial correspondiente, su constitución formal mediante escritura pública e inscripción en el registro correspondiente.

Conforme a los artículos 161 y siguientes del RGU la constitución de una EUC se ajustará al siguiente procedimiento, salvo que no sea de aplicación por haber sido desplazado por normas autonómicas:

Tabla 8. Constitución EUC «tipo»

CONSTITUCIÓN TIPO EUC
1º. APROBACIÓN INICIAL: Resolución de Alcaldía
2º. ALEGACIONES. PUBLICACIÓN Y NOTIFICACIÓN. El acuerdo de aprobación inicial, con el proyecto de estatutos, se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia y se notificará de forma individualizada a todos los propietarios del ámbito territorial del sector o unidad de ejecución requiriendo al propio tiempo a los mismos para que se incorporen voluntariamente a la entidad. Desatendido el requerimiento se les incorporará de oficio por ser su integración obligatoria. En la citada notificación se hará mención del Boletín Oficial en el que se inserte el aludido acuerdo. Durante un plazo de quince días, contados a partir de la notificación, los propietarios podrán formular ante la administración actuante las alegaciones que a sus derechos convengan.
2º. APROBACIÓN DEFINITIVA Resolución de Alcaldía.
3º. Designación de un representante de la administración municipal.
4º. NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN en el Boletín Oficial de la Provincia o Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma del acuerdo de aprobación definitiva, expresando, si las hubiere, las modificaciones introducidas en los Estatutos. Asimismo, se notificará de forma individualizada a los propietarios y a quienes hubieren comparecido en el expediente.
6º. ESCRITURA PÚBLICA. Transcurrido el plazo de UN MES, contado desde la notificación y publicación de la aprobación definitiva, la administración actuante requerirá a los interesados para



CONSTITUCIÓN TIPO EUC

que constituyan la Entidad de Conservación mediante escritura pública en la que se designarán los cargos del órgano rector, que habrán de recaer en personas físicas.

7º. INSCRIPCIÓN. Aprobada la constitución, el órgano actuante elevará el acuerdo junto con la copia autorizada de la escritura a para su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras. Adquirirán personalidad jurídica a partir del momento de su inscripción.

Fuente. Elaboración propia

Las EUC pueden constituirse por transformación de una entidad urbanística preexistente o mediante su creación específica para el cumplimiento del deber de conservación. Es decir que las juntas de compensación y las asociaciones administrativas de cooperación se pueden transformar en EUC, tras la tramitación previa de la adaptación de los estatutos.

El artículo 25.3 del RGU determina la obligación de constituir una EUC forzosa 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 EUC será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial.

Asimismo, existe un mecanismo de constitución preventiva de una EUC con el objeto de impulsar las tramitaciones necesarias para llevar a cabo el desarrollo urbanístico del ámbito de planeamiento o el polígono de actuación respectivo. Pueden constituirse de forma provisional (STS de 1 de septiembre de 1993) con la vigencia que establezca el documento público de constitución, que puede llegar a ser de tres años, con la finalidad de formular la documentación e instar a efectuar las tramitaciones necesarias para facilitar y agilizar su constitución definitiva⁶⁰.

60 Artículo 196 D 305/2006-CAT; Artículo 123.3 DLeg 1/2010-CAT. Entidades urbanísticas colaboradoras



VI.5. FUNCIONAMIENTO

El funcionamiento de las entidades de conservación debe llevarse a cabo bajo el prisma de los principios fundamentales que rigen la estructura y funcionamiento de estas al tratarse de agrupaciones de propietarios, más precisamente, de asociaciones *propter rem*, tendentes a asegurar el mantenimiento y la conservación de la urbanización, a saber:

1. Principio de publicidad del procedimiento y toma de acuerdos.

Incluye el derecho de acceso para aprobación presupuestos. Los presupuestos anuales deben ser sometidos a la aprobación de la Asamblea General. Los integrantes de la entidad deben conocer la totalidad de la documentación que sirva de soporte a la propuesta de presupuestos presentada, siendo esencial para emitir el voto en la asamblea con pleno conocimiento de la gestión económica de la Junta Directiva y del Gerente o Administrador para cualquier control de la actividad realizada.

Por lo tanto, una convocatoria para la asistencia a la Asamblea General para la aprobación del presupuesto, en la que no se pone a disposición de los asociados la documentación relacionada con el orden del día, es decir la documentación utilizada por la EC para conformar el presupuesto que pretende someter a votación y aprobación causa efectiva y real indefensión a los asociados por cuanto de este modo se desconoce cómo ha sido confeccionado dicho presupuesto⁶¹.

Dicho de otro modo, se considera que debe acreditarse a los asociados que lo demanden tanto la necesidad de explicar los conceptos incluidos en el presupuesto a aprobar, como la cuantía de los mismos.

61 2017.07.07. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León (Sala de lo Contencioso-administrativo), 7 de julio de 2017.



La no exhibición de dicha documentación, bien porque no se quisiera exhibir o bien porque no existiera, infringe claramente lo dispuesto en los estatutos si en ellos se exige la puesta a disposición de los asociados de la documentación base que sirve de soporte para la preparación y estimación de las cuentas del ejercicio siguiente.

2. 2. El sistema democrático en la adopción de decisiones.

Como criterio general los acuerdos de las asambleas generales de las entidades urbanísticas colaboradoras se adoptan por mayoría simple de las cuotas de participación presentes o representadas, salvo que en los estatutos se establezca una mayoría cualificada para determinados supuestos⁶².

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 1 de febrero de 2019⁶³ dispone que el funcionamiento en de las EUC está inspirado en buena manera en la Ley de Propiedad Horizontal, sin que ello signifique (contrariamente a lo que se suele afirmar)⁶⁴ que la Ley de Propiedad Horizontal sea de aplicación supletoria a los estatutos, por serlo el propio RGU. Así lo ha señalado, la sentencia del TSJ de la Región de Murcia de 19 de junio de 2009, remitiéndose a jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, «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».

62 Artículo 29 RGU

63 2019.02.01. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo), 1 de febrero de 2019.

64 González-Varas Ibáñez, Santiago. Recepción De Obras y Entidades Urbanísticas de Conservación, un Tema de Actualidad, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente ISSN 1139-4978, núm. 279, Madrid, enero-febrero (2013), págs. 45-62



VI.6. DERECHO AL VOTO: NULIDAD DE SU PRIVACIÓN

El carácter de las entidades colaboradoras de la acción urbanística de la administración, sean éstas de constitución obligatoria o voluntaria, implican por la naturaleza y finalidad de su objeto la participación, bajo la tutela de la administración actuante y su intervención fiscalizadora en los actos de la entidad, en la actividad urbanística sujeta al derecho público administrativo en el que convergen el interés de la propiedad privada y el público que exige la ordenación del suelo.

Sobre participación en la emisión de voto, en las asambleas generales de la entidad, no ofrece duda el derecho de participar mediante el voto en las asambleas de propietarios, acto de naturaleza administrativa al incidir en la actividad urbanizadora o en la conservación de su obra sometido a revisión de la jurisdicción CA⁶⁵.

En este aspecto el punto más controvertido en la jurisprudencia es el de la privación del derecho al voto⁶⁶.

La jurisprudencia se ha manifestado reiteradamente que no es posible la privación del voto de los integrantes de la entidad por impago de cuotas ya que entiende que ello no puede estimarse implícito en los estatutos, ni tampoco cabe admitir, que la comunidad por el impago de las cuotas quede indefensa frente a los morosos, ya que pueden acudir a la vía de apremio administrativo en el ejercicio legítimo de la entidad para exigir el pago de unas cuotas, medio adecuado para el cumplimiento de una de las obligaciones de los comuneros que responden con sus bienes de esa obligación, entre ellos el de la parte del suelo de la urbanización de que son titulares. Esta privación no puede contemplarse como medida disuasoria o correctora del impago de las cuotas, pues con ello se desvirtuaría la

65 1990.05.16. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 16 de mayo de 1990, 1989.12.14. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 14 de diciembre de 1989 y de 27 de mayo de 1983.

66 2012.12.13. Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, 13 de diciembre de 2012.



propia naturaleza de la entidad, apartando a quienes tienen derecho a conformar con su voto la voluntad asociativa que se vería privada de la legitimidad en sus decisiones.

Toda vez que la privación del derecho de voto implica por su naturaleza el modificar lo establecido en los estatutos, alterando el presupuesto de participación de los asociados y, en consecuencia, infringiendo lo dispuesto sobre la inclusión en la entidad de los titulares de un derecho contemplado en la norma estatutaria que trae causa de los derechos y obligaciones de los propietarios del suelo, según el sistema de actuación aplicable, o de las obligaciones de conservación de las urbanizaciones.

Desde un punto de vista constitucional, la privación del derecho de voto de un propietario moroso por acuerdo de la asamblea general de la EC según el TC⁶⁷ carece de incidencia constitucional y no vulnera el artículo 23.1 de la CE, sin afectar al derecho de sufragio ni vulnerar su participación en los asuntos públicos⁶⁸.

Igualmente la STS (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo) de 16 de mayo de 1990⁶⁹ ha entendido que el derecho de voto constituye un acto que da naturaleza a la entidad constituida por los partícipes en la urbanización en razón de sus derechos sobre el suelo comprendido en la misma, sin que pueda estimarse implícito en los estatutos ni admitir que la comunidad, por el impago de las cuotas quede indefensa frente a los morosos, ya que la vía de apremio administrativo en el ejercicio legítimo de la entidad para exigir el pago de unas cuotas, es el medio adecuado para el cumplimiento de una de las obligaciones de los comuneros que responden con sus bienes de esa obligación, entre ellos el de la parte del suelo de la urbanización de que son titulares. Por lo tanto la

67 STC núm. 119 de 1995, de 17 julio (RTC 1995, 119). Artículo 23.1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

68 STS 12 mayo 2003, RJ 2003, 4736

69 1990.05.16. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 16 de mayo de 1990. Esta posición del TS se reitera en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 16 de mayo de 1990, la STS de 27 de mayo de 1983).



privación del voto al miembro de la EC moroso no puede contemplarse como medida disuasoria o correctora del impago de las cuotas, pues con ello se desvirtúa la propia naturaleza de la entidad, apartando a quienes tienen derecho conformar con su voto la voluntad asociativa que se vería privada de la legitimidad en sus decisiones.

En el mismo sentido ni el Consejo Rector ni la Asamblea General de una EUC pueden adoptar legítimamente el acuerdo de suspender el derecho de voto de los comuneros que no estuviesen al corriente de un número determinado de pago de cuotas, alegando que la decisión se tomó en razón a la propia subsistencia y gobernabilidad de la comunidad y como única medida posible para poner fin a la caótica situación económica por la que atravesaba la entidad en el momento en que se adoptó dicho acuerdo, no sólo sin estar facultado para ello sino en abierta contradicción con lo dispuesto en 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.

Sin embargo, el propio TS en sentencia de 13 diciembre 2000, admitió como válido el criterio de la Asamblea General de la EUC sobre privación del derecho de voto a los propietarios morosos en el pago y en otra STS de 20 de septiembre de 2009 acepta la privación de voto por impago si viene contemplada en los estatutos.

Por su parte el Reglamento de Urbanismo de Cataluña en su artículo 193.7, permite, reglamentariamente, que los estatutos de las entidades urbanísticas colaboradoras admitan, poder ejercitar el derecho de voto en las asambleas, si las personas propietarias están al corriente en el pago de las cuotas vencidas o que hayan impugnado las cuotas vencidas y no pagadas y que hayan garantizado el pago notarial o judicialmente. Si no se cumplen estas condiciones, el acta de la sesión tiene que reflejar las personas propietarias



privadas del derecho de voto, no computando ni los propietarios afectados ni sus cuotas de participación a los efectos de alcanzar las mayorías necesarias para la adopción de acuerdos. Esta disposición es similar a la contenida en el artículo 24 LPH.

Tabla 9. Derecho de voto. Condiciones. Privación

DERECHO DE VOTO. CONDICIONES. PRIVACIÓN	
STS 7/11/2006 ⁷⁰ , STS 14/12/1989 ⁷¹	Indefensión para asistencia a la asamblea. Si no se pone a disposición de los asociados la documentación se causa efectiva y real indefensión a los asociados por cuanto de este modo se desconoce de donde surgen los importes consignados en el presupuesto, si los mismos responden a unos criterios reales y objetivos, si responden a unas necesidades reales o su confección responde a una mera invención.
SAP MADRID 13/12/2012 ⁷²	Nulidad privación voto del propietario moroso. La vía de apremio administrativo es el ejercicio procesal legítimo de la entidad para exigir el pago de cuotas. Desvirtúa la propia naturaleza de la entidad, apartando a quienes tienen derecho a conformar con su voto la voluntad asociativa que se vería privada de la legitimidad en sus decisiones - implica por su naturaleza el modificar lo establecido en los Estatutos.
SAP MADRID 13/12/2012 STS 12/05/2003	La privación del derecho de voto es admisible si consta en estatutos, carece de incidencia constitucional y no vulnera el artículo 23.1 de la CE (derecho sufragio).
STS 16/05/1990 ⁷³	No puede privarse del derecho de voto por impago. Uso de la vía de apremio administrativa en ejercicio legítimo de la entidad para exigir el pago de unas cuotas.

⁷⁰ 2006.11.07. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 7 de noviembre de 2006.

⁷¹ 1989.12.14. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 14 de diciembre de 1989

⁷² 2012.12.13. Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, 13 de diciembre de 2012.

⁷³ 1990.05.16. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 16 de mayo de 1990



DERECHO DE VOTO. CONDICIONES. PRIVACIÓN	
STS 13/12/2000 ⁷⁴	Es admisible la privación voto de morosos si está previsto en los estatutos.
ART. 193.7 D305/2006- CAT	Privación del voto de morosos es admisible con condiciones si está previsto en los estatutos. Pueden participar en las deliberaciones si bien no tienen derecho de voto, salvo que estén al corriente en el pago de las cuotas vencidas, hayan impugnado las cuotas vencidas y no pagadas y garantizado el pago notarial o judicialmente.
STS 13/12/2000	La primerísima obligación de cualquier propietario integrado en una EUC por así venir establecido en la normativa urbanística, o por haberse integrado voluntariamente, es contribuir de forma proporcional a su obligación de sufragar los gastos que conlleva el cumplimiento de los fines legales y estatutarios de la EUC cuando la obligación de conservación de la urbanización se atribuye a los propietarios de los solares resultantes de dicha ejecución. Salvo que la EUC reciba ayudas o subvenciones públicas municipales (caso previsto en la normativa de la Comunidad de Madrid, artículo 136.3 L9/2001-CM) cuando la obligación de conservación de la urbanización se atribuye a los propietarios, las cuotas a abonar serán las precisas para cumplir la obligación urbanística derivada de su condición de propietario de un bien inmueble en una determinada unidad de actuación o urbanización. Para otro tipo de gastos extraordinarios se exigirá el quórum y el procedimiento específico para la modificación de esas cuotas ⁷⁵ .
STS 19/12/1988 ⁷⁶	Cuotas impagadas Anteriores a la constitución EUC. Enriquecimiento injusto. Pago de gastos destinados a la conservación de la urbanización efectuados de forma previa a la inscripción de la EUC Viñedos Can Macia por su antecesora la Asociación Administrativa de Propietarios ⁷⁷ . Las entidades urbanísticas colaboradoras no gozan de personalidad jurídica, en general, sino a partir del momento de su inscripción en el correspondiente Registro - artículo 26.2 del RGU y por tanto es a partir de ese momento cuando es posible instar y utilizar la vía de apremio en los términos previstos en el artículo 70 del RGU (salvo que la legislación autonómica disponga otro criterio de los efectos de la inscripción. Por

⁷⁴ 2000.12.13. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 13 de diciembre de 2000.

⁷⁵ 2007.07.11. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 11 de julio de 2007.

⁷⁶ 1988.12.19. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 19 de diciembre de 1988.

⁷⁷ 1988.12.19. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 19 de diciembre de 1988.



DERECHO DE VOTO. CONDICIONES. PRIVACIÓN	
	ejemplo, la plena capacidad jurídica de las EGM otorgada al aprobarse el convenio urbanístico y su constitución por el ayuntamiento).

Fuente. Elaboración propia

VI.7. CUOTAS DE CONSERVACIÓN

La pertenencia a una EUC se traduce para los propietarios en la necesidad de sostener los gastos de conservación y de los servicios básicos mediante cuotas económicas proporcionales.

VI.7.1. *Naturaleza jurídica*

Las cuotas de conservación son emitidas por una entidad de carácter parcialmente administrativa o ente corporativo de derecho público (EUC o EGM) sin potestad tributaria, por lo que no tienen en puridad carácter fiscal ni sus ingresos integran los presupuestos municipales.

Su naturaleza jurídica no es tributaria (en ninguna de sus categorías (impuestos, tasas o contribuciones especiales) pero sí tiene naturaleza de ingresos de derecho público de naturaleza urbanística y parafiscal.

Ante su carácter de obligaciones de derecho público pueden ser requeridas en vía de apremio.

En este sentido se ha pronunciado la STSJ de la Comunidad Valenciana de 8 de abril de 2009⁷⁸.

78 2009.04.08. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 8 de abril de 2009.



VI.7.2. Conceptos que la integran

La actividad estatutaria económica de las EUC se desarrolla normalmente en una doble vertiente:

- a. De carácter administrativo, que comprende por un lado la colaboración en la ejecución de actividades municipales relacionadas con la función urbanística de conservación de las obras e instalaciones públicas y por otro la prestación de servicios básicos, que en muchas urbanizaciones aún aparece como deber de la EUC a pesar de ser de prestación obligatoria de los ayuntamientos (alumbrado público, recogida de basuras, limpieza de viales, etc.).
- b. De carácter privado, relacionada con la administración y conservación de los elementos comunes privativos de la urbanización (ej. zonas sociales y deportivas privadas de la urbanización) o con actividades de carácter privado relacionadas con la actividad de la EUC.

Es evidente que los costes de todo tipo relacionados con la actividad privada deben ir desglosados y separados de los costes atribuidos a la actividad administrativa de conservación de obras públicas de urbanización. Raramente se desglosan adecuadamente las partes de cuotas de uno y otro concepto a pesar de que tienen una naturaleza diferente: los primeros tienen naturaleza de ingresos de derecho público y los segundos provienen de los elementos o actividades privativos y comunes de los propietarios, que también deben ser conservados y mantenidos, a través de las cuotas proporcionales de los propietarios.

Pero el componente principal que conforma la cuota proviene de la distribución proporcional de los costes de conservación y mantenimiento de obras e instalaciones públicas, atribuidos a cada propietario en los propios estatutos de la entidad.



Este sería el hecho imponible caso de ser un tributo o como sucede en las cuotas de estas entidades, de un ingreso de naturaleza no tributaria⁷⁹. La cuantía de las cuotas debe establecerse y aprobarse anualmente en los presupuestos de la EC, no así su porcentaje, en función del presupuesto de gastos que presenta la Junta Directiva para el ejercicio siguiente⁸⁰.

VI.7.3. Atribución proporcional para fijación de la cuota.

La cuota de conservación de cada propietario será la que, en función de sus aportaciones, le haya sido asignada en el proyecto de reparcelación o, en su defecto, la que señalen los estatutos de la entidad de conservación de nueva creación.

Debe ser proporcional al aprovechamiento que corresponda a los propietarios.

En los inmuebles en régimen de propiedad horizontal, se distribuye entre los propietarios según sus cuotas de participación en la comunidad de propietarios (artículo 387 D 278/17 Asturias). Bien entendido que las cuotas de participación asignadas a cada propietario en función de los porcentajes fijados en los Estatutos lo son para los gastos de conservación y mantenimiento de la urbanización. Para otro tipo de gastos extraordinarios se exigirá el quórum y el procedimiento específico para la modificación de esas cuotas. STS de 13-12-2000.

En los estatutos de la entidad de conservación deben constar los recargos e intereses que genera la demora en el pago de las cuotas de conservación.

La ley de urbanismo catalana deja claro que todas las personas propietarias tienen la obligación de pagar las cuotas liquidadas en el plazo establecido, de acuerdo con el

79 Olea Romacho, A.R. La recaudación en vía de apremio de las cuotas de las entidades urbanísticas de conservación. *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, nº 24, 2009, págs. 3605-3613.

80 2006.01.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de enero de 2006.



principio de proporcionalidad, pudiéndose, en caso de incumplimiento, utilizar la vía de apremio para la exacción de las cuotas impagadas⁸¹.

El impago de las cuotas adeudadas produce la necesidad de aumentar las cuotas de los demás propietarios para cubrir el déficit económico producido, a pesar de que los deudores sigan utilizando todos los servicios como los demás, resultando de aplicación el principio jurídico de evitar todo enriquecimiento injusto que se produciría si no pagan todas las cuotas derivadas de los gastos efectuados en favor de todos los integrantes de la EUC.

De producirse una devolución de cuotas en caso de ser considerado su cobro como un ingreso indebido público surgirá el derecho de quien lo haya padecido a su devolución, más los intereses correspondientes, como consecuencia del principio general que prohíbe el enriquecimiento injusto que asimismo se aplica al ámbito de las administraciones públicas (STS de 9 de octubre de 1987, 5 de octubre de 1988, 8 de marzo de 1989, 20 de diciembre de 1995 y STS de 10 de octubre de 2000).

VI.8. IMPUGNACIÓN DE ACUERDOS. ESPECIAL REFERENCIA A LAS RECLAMACIONES POR IMPAGO DE CUOTAS

A priori la naturaleza jurídica de la casi totalidad de los actos y acuerdos de las EUC (que tienen el carácter de entidades de derecho público)⁸², se les puede atribuir el carácter de actos administrativos, por lo tanto, sometidos a la tutela de la administración y susceptibles de ser impugnados por vía administrativa y/o posterior recurso contencioso administrativo. Así, las reclamaciones derivadas de modificaciones estatutarias, fijación porcentaje cuotas, acuerdos de la Asamblea General o de la Junta Gestora, denegación de

⁸¹ Artículo 123.4 del DLeg 1/2010-CAT

⁸² Artículo 26 RGU, Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 14 de diciembre de 1989, etc. en tanto en cuanto ejercen potestades administrativas.



derecho a voto, etc. tienen indiscutiblemente carácter administrativo y deben de seguir el procedimiento del recurso de alzada contra la decisión del acuerdo adoptado que se estima lesivo y posterior contencioso administrativo, si es denegado.

VI.8.1. Estatutos

Teniendo en cuenta que la elaboración de los estatutos de las EUC está sometida a varios requisitos legales obligatorios, parte de la doctrina administrativa estima que se les puede atribuir naturaleza de disposición general, por cuanto:

- Su constitución requiere aprobación inicial por la administración actuante con información pública y audiencia a los interesados (propietarios de la unidad urbanística afectada); la publicación del texto íntegro de los estatutos; inscripción del acuerdo de constitución de la entidad formalizado junto con el tenor literal de los estatutos en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.
- Por el objeto de las EUC de colaboración con la administración en el ejercicio de funciones administrativas tendentes a asegurar el mantenimiento y la conservación de la urbanización pública, si voluntaria u obligatoriamente la tienen encomendada⁸³.
- Por el tenor de su regulación en las disposiciones establecidas en legislación urbanística de las diferentes CCAA⁸⁴ y en el Reglamento de Gestión artículos 24 al 30 y 67 al 70.
- Por estar reconocido por la jurisprudencia⁸⁵.

83 Artículo 181.2 L13/2015-RM, entre otros más reconocen el carácter administrativo de las EC y el artículo 75 del D 2010/2018-AR.

84 Artículo 67.2.b Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el D 2010/2018-AR.

85 1990.02.14. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 14 de febrero de 1990



VI.8.2. Acuerdos de la Asamblea General

El carácter administrativo de la EUC, en cuanto forma de participación de los interesados en la gestión urbanística, está recogido en los artículos 24 y 26 RG y en casi todas las legislaciones autonómicas, Cataluña⁸⁶ y Madrid⁸⁷.

Normalmente, las decisiones de la Asamblea General son revisables, mediante recurso de alzada, ante el Ayuntamiento respectivo, artículo 25 in fine RGU o 193.8 D 305/2006-CAT así como la fiscalización de la actuación de la comunidad, con facultades para proceder a la inspección de los documentos, libros y demás elementos necesarios para conocer la actuación de aquélla y su desenvolvimiento económico conforme a los artículos 24, 25, 26 y 67 del RGU.

VI.8.3. Convocatoria de la Asamblea General

La notificación de convocatoria de la asamblea general con su Orden del Día, puede conceptuarse como el acto administrativo que tiende a poner en conocimiento de las personas a que afecta un acto administrativo previo. Ostenta en consecuencia una naturaleza independiente del acto que se notifica o publica, significando o determinando el comienzo de la eficacia de este último. El mismo presenta una doble finalidad según se considere desde la perspectiva de la administración actuante o del administrado.

En lo que respecta al notificado, miembro de la EC, debe tener conocimiento del concreto acto administrativo que le afecta para que, de este modo, pueda cumplimentarlo y, si a su derecho interesa, pueda ejercitar los derechos de que se crea asistido en vía de recurso de alzada. Desde la óptica de la administración, la notificación o publicación supone que la

86 Artículo 188 RLU-CAT. «Naturaleza jurídica de las entidades urbanísticas colaboradoras 1. Las entidades urbanísticas colaboradoras tienen naturaleza administrativa, personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines».

87 Artículo 137.5 L9/2001-CM.



misma tenga constancia de que el particular conoce el acto y que puede exigir su cumplimiento adoptando, al efecto, las medidas pertinentes.

- ***Requisitos de las notificaciones. Recurso de alzada***⁸⁸.

El artículo 58.2 de la LRJPA al establecer los requisitos formales que ha de contener la notificación para que surta efecto, pretende preservar el derecho la defensa efectiva y posibilitar, en su caso, la tutela judicial. Por tanto, aun faltando dichos requisitos si el interesado llega a conocimiento del acto y/o puede desplegar los medios que aseguren una plena y eficaz defensa, siendo este un derecho material no formal, la notificación defectuosa surtirá efecto y así se establece expresamente en el artículo 58.3 de la citada LRJPA.

Son los artículos 58, 59 y 60 de la LRJPA, el marco de referencia que determina la forma en la que han de practicarse las notificaciones y publicaciones y los preceptos que expresan los requisitos que determinan la eficacia de lo actuado, requisitos que persiguen un objetivo muy específico que no es otro que la necesidad de evitar la indefensión del administrado⁸⁹.

«Por ello, aunque el artículo 27 de los estatutos de la entidad fije un plazo de quince días para la interposición del recurso de alzada a contar desde la fecha de la celebración de la Asamblea (cuando la LRJAP fija el plazo a partir de la notificación) o que existan dudas sobre la forma en que se procedió a la notificación de los acuerdos adoptados por la Asamblea Ordinaria, la recurrente fue notificada de la celebración de la Asamblea, declinando su asistencia.

⁸⁸ 2006.11.07. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 7 de noviembre de 2006.

⁸⁹ STS 2006.07.11, Sala Contencioso, ROJ 6873/2006.



La recurrente tuvo conocimiento de los acuerdos adoptados, como se deduce del contenido del recurso de alzada y de la motivada respuesta del ayuntamiento, siendo evidente que la interposición del citado recurso (58.3 LRJPA in fine) subsanaba las posibles deficiencias en la notificación».

VI.8.4. Reclamación de cuotas

El problema competencial surge cuando la EUC decide reclamar el importe de estas cuotas y el procedimiento judicial a utilizar (verbal, monitorio u ordinario) o debe traspasar la reclamación al ayuntamiento para que inicie contra el incumplidor la vía de apremio⁹⁰.

El impago por los propietarios de suelo de las obligaciones y cargas que se fijan estatutariamente o en las asambleas de las EUC, que no se satisfacen en el periodo voluntario obligan a la EUC a reclamarlos por la vía judicial⁹¹. Esta reclamación de cantidad puede tener uno de los cauces procesales siguientes:

1. Acudiendo a la vía de apremio, que debe tramitarse por los servicios de ejecución tributaria de la administración local, a instancias de la EUC.
2. Por el cauce procesal civil, iniciado por la propia EUC si así se estableció en los estatutos, utilizando el procedimiento verbal, procedimiento ordinario o el procedimiento monitorio.

Por ejemplo, la ley del suelo de Madrid establece directamente que las cuotas de conservación que corresponda satisfacer por los miembros de la EUC serán exigibles por la vía de apremio (artículo 137.3 L9/2001-CM) sin contemplar para nada la posibilidad de acudir a la vía procesal civil. Este precepto, siguiendo lo establecido en el RGU y la

90 2003.11.27. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Cataluña, de 27 de noviembre de 2003.

91 Artículo 65 RGU.



totalidad de las normas urbanísticas de las CCAA, solo atribuye la facultad de exigir las cuotas impagadas por la vía de apremio al ayuntamiento. Sin que excluya el uso de los demás cauces procesales que se estimen pertinentes por la EUC o por el propietario moroso.

Desde la óptica procesal, sigue siendo confusa la jurisprudencia en orden a determinar el régimen procesal aplicable a las reclamaciones económicas efectuadas por las EUC a sus asociados requiriendo el abono de cuotas de conservación impagadas, existiendo discrepancias jurisprudenciales sobre si el cauce indicado es el del proceso civil, apoyado en la LPH⁹² o hay que acudir obligatoriamente a la vía procesal contencioso administrativa⁹³ dado que las EUC tienen carácter de entidad administrativa, tutelada por la administración municipal.

Así el TS (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo) en sentencia de 14 de febrero de 1990⁹⁴, de 19 de septiembre de 1988, de 12 de mayo de 2005⁹⁵ y de 20 de septiembre de 2006 concluye que «la entidad de conservación puede optar para que se le abonen las cantidades adeudadas a la vía administrativa o a la vía civil». Aceptan la aplicabilidad del contenido vinculante de los estatutos sin cuestionar la utilización del procedimiento verbal civil para formular la reclamación, en vez de haber usado el procedimiento administrativo. La utilización de la vía procesal civil a que alude la sentencia es la del juicio verbal⁹⁶ y el monitorio, utilizada en algunos casos al amparo de lo previsto en el

92 SAP Toledo de 27 de enero de 2016.

93 2012.05.30. Auto del Tribunal Supremo (Sala Primera, de lo Civil), 30 de mayo de 2012.

94 1990.02.14. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 14 de febrero de 1990.

95 2005.05.12. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 12 mayo de 2005.

96 Es la que origina la 2012.12.13. Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, 13 de diciembre de 2012.



artículo 21.1 LPH (artículos 812 a 818 LEC) para la reclamación de las cuotas impagadas por los comuneros de las CP⁹⁷ (artículo 9.e. LPH).

A pesar de ello se ha ido produciendo un cierto rechazo por la jurisprudencia del TS de la utilización del mecanismo procesal por analogía previsto en la LPH (vía civil). En este sentido el Auto del TS (Sala Primera, de lo Civil), de 30 de mayo de 2012, determina que no puede admitirse que los estatutos de la entidad determinen la jurisdicción aplicable. Ello por cuanto estima 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. Igualmente determinó que la actividad de las EUC, en el ejercicio de sus funciones públicas urbanísticas, se configuraba como acto administrativo, sujeto al derecho administrativo y susceptible del recurso de alzada ante el ayuntamiento con posterior revisión ante la jurisdicción Contencioso-administrativa. El TS entiende que no puede admitirse que los estatutos de la propia entidad puedan contener normas que determinen la jurisdicción que ha de resultar competente, habilitando a la propia entidad para seguir a su elección la vía de apremio o la vía civil.

El contenido de este Auto del Tribunal Supremo (Sala Primera, de lo Civil), de 30 de mayo de 2012, ha sido confirmado por otro de 16 de octubre de 2012, que viene a sostener esta redefinición de la competencia procesal en las reclamaciones de tipo administrativo instadas por las EUC, criterio al que progresivamente las AP van acogiéndose al entender que la EUC no queda indefensa frente a los morosos, ya que la vía de apremio administrativa es el medio para lograr su cobro y la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para el conocimiento de los posibles recursos, pudiendo

97 Artículo 9 LPH, Son obligaciones de cada propietario: 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.



ordenar la ejecución forzosa de las obligaciones incumplidas mediante el apremio sobre el patrimonio de las personas deudoras⁹⁸.

VI.9. DURACIÓN. DISOLUCIÓN

VI.9.1. En el derecho estatal

Como hemos visto la razón de ser de las EUC lo constituye el cumplimiento de sus fines estatutarios que coinciden con el contenido del deber de conservación de las obras y servicios de urbanización.

Por ello su duración (y en consecuencia su disolución) están íntimamente ligada a la exigencia de que la atribución de ese deber a las EUC se efectúe, como hemos visto en el apartado de la presente Tesis denominado «*Duración de la atribución del deber de conservación a las EUC*», con carácter excepcional, temporal y justificado, de acuerdo con lo allí expuesto, no siendo posible la atribución del deber con carácter indefinido.

En cuanto a la disolución de las entidades urbanísticas colaboradoras, el derecho estatal en el artículo 30 del RGU⁹⁹, precisa la concurrencia de dos requisitos:

1. Constancia de estar expresamente cumplidos los fines para los que fue creada la EC.
2. Acuerdo de la administración urbanística actuante.

Veamos.

1. Cumplimiento de los fines.

98 2001.03.20. 2001. Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, 20 de marzo de 2001.

⁹⁹ Artículo 30 RGU «Artículo 30. 1. La disolución de las Entidades urbanísticas colaboradoras se producirá por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas y requerirá, en todo caso, acuerdo de la Administración urbanística actuante. 2. No procederá la aprobación de la disolución de la Entidad mientras no conste el cumplimiento de las obligaciones que estén pendientes».



El elemento nuclear para proceder a la disolución de una EC es el cumplimiento de los fines para los que se constituyó, por la sencilla razón de que 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»¹⁰⁰.

A pesar de la existencia de una presunción de duración no indefinida de las EUC existe jurisprudencia que valida la no disolución de las EUC cuya duración era indefinida o que simplemente no se hacía constar nada sobre la misma. Los fundamentos en que se apoya esta jurisprudencia se basan fundamentalmente en que el deber de conservación a cargo de los propietarios «tiene por finalidad atender a situaciones de dificultad o imposibilidad en la actuación municipal», estimando ajustado a derecho la no disolución:

- a. Por criterios turísticos «Circunstancias del fenómeno urbanístico moderno, productor en ocasiones de eclosiones en las que las demandas de servicios está muy por encima de las atribuciones de posibilidades de la respectiva administración (...) en el que el ayuntamiento 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».
- b. Por existencia de una desproporción económica derivada del carácter extensivo de la urbanización o de otras circunstancias que concurran que determinan 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

100 2006.01.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de enero de 2006.



más razonable que no pretendan que el resto de la comunidad contribuya al superior coste de mantenimiento de ese deseo.

Así por ejemplo el TSJ de Madrid¹⁰¹ estima que es ajustado a derecho que el plan de ordenación imponga a los promotores o a los futuros propietarios el deber y la carga de conservar la urbanización sin límite temporal (prevista en el planeamiento) debido a las circunstancias objetivas de su ubicación distanciada del casco urbano residencial y su utilización prácticamente exclusiva por los propios usuarios del polígono.

En el mismo sentido el TSJ de Castilla León da por válida la regla de atribución del deber de conservación a los propietarios, con el criterio de que obedecen a la progresiva evolución de una normativa tendente a evitar nuevos y dispersos núcleos de población, bien distintas a las que se encontraban vigentes cuando se acometió la urbanización de iniciativa particular¹⁰².

La cuestión, en relación a la disolución de la entidad, no es su temporalidad, sino el cumplimiento de sus fines si bien los estatutos prevén la posibilidad de su disolución una vez cumplidos su fines y con intervención de la administración urbanística actuante.

2. La disolución ha de ser expresa.

Asimismo el artículo 30 del RGU exige que la disolución de las EUC requiere de una previa resolución administrativa que así lo acuerde si estima que se han cumplido las finalidades para las que fueron creadas las EUC o ha transcurrido el plazo de duración de la obligación de conservación a cargo de la EUC. Para ello se debe seguir el procedimiento previsto en los estatutos, en el planeamiento y en la normativa estatal y

¹⁰¹ 2017.05.17. Sentencia del Tribunal Superior de Madrid (Sala de lo Contencioso-administrativo), 17 de mayo de 2017.

¹⁰² 2013.10.11. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León, 11 de octubre de 2013.



autonómica aplicable, o, en su defecto, acreditar los requisitos exigidos por la jurisprudencia para estimar la disolución.

Fuera de estos supuestos solo cabe la disolución si es acordada judicialmente.

Así ocurre por ejemplo en la STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 13 de septiembre de 2019 (Urbanización Los Monasterios/Ayuntamiento Sagunto)¹⁰³ y en la STS (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo) de 18 de enero de 2006, Urbanización La Paz, Gilet (Valencia)¹⁰⁴. En esta última el TS afirma que «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 del deber de conservación». A continuación el TS examina y compara las condiciones que se impusieron a la (inicial) comunidad de propietarios con la situación actual de conservación y expansión del núcleo urbano de la población de Gilet por estar constituida la EUC e integrada la urbanización en el núcleo urbano de la población. Apreciándose una variación sustancial de las circunstancias que dieron lugar a atribuírsele la conservación y mantenimiento de las obras y servicios de la urbanización y la prestación de servicios básicos que correspondían al ayuntamiento, se estima ajustada a derecho la disolución de la EUC.

Por su parte el TSJ Madrid en Las Rozas (Madrid) aceptó la petición del propietario de causar baja en la entidad de conservación e impuso al ayuntamiento hacerse cargo del coste de mantenimiento de las obras, dotaciones e instalaciones de la urbanización

¹⁰³ 2019.09.13. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo), 13 de septiembre de 2019.

¹⁰⁴ 2006.01.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de enero de 2006



pertenecientes al dominio público municipal considerando que la obligación de conservación impuesta a los propietarios no derivaba del planeamiento¹⁰⁵.

En coherencia con lo anterior los TSJ niegan el carácter positivo del silencio ante la solicitud de disolución de las EUC (por ejemplo, el TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 26 de mayo de 2006) conforme al artículo 43 de la derogada LRJPA¹⁰⁶ por afectar a facultades de servicio público (en este caso, servicio público de conservación). En el mismo sentido la STSJ Cantabria¹⁰⁷ al negar el silencio positivo en la baja de un integrante y la disolución de la EUC.

No obstante, como hemos visto la traslación del deber a las EUC una vez recepcionadas las obras de urbanización ha de ser excepcional, temporal y justificada lo que determina la existencia de una presunción de duración temporal (no indefinida) de las EUC. Sobre esta consideración la STSJ del País Vasco de 11 de mayo de 2009¹⁰⁸ acepta el silencio positivo en caso de la solicitud instando a un ayuntamiento la autorización de disolución de una EC de conformidad con lo dispuesto en los estatutos y en el artículo 30 del RGU, basando esta petición en la consideración de que las obligaciones de conservación y

¹⁰⁵ 2004.01.30. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 30 de enero de 2004.

¹⁰⁶ Artículo 43 LRJPA «1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario.

Asimismo, 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. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo».

¹⁰⁷ 2014.01.07. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, 7 de enero de 2014.

¹⁰⁸ 2009.05.11. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, 11 de mayo de 2009.



mantenimiento de la urbanización asumidas por la EUC en virtud de convenio o acuerdo entre las partes no pueden ser indefinidas, sino que están sometidas a plazo, conforme a resoluciones judiciales en tal sentido¹⁰⁹. El TSJ del País Vasco declara que 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 cae en el ámbito de las peticiones graciabiles, pues dichos deberes son exigibles en derecho conforme a los artículos 67 RGU, 25 y 26 LBRL, STS de 18 de enero de 2006 y otras similares. Por lo tanto, confirma que «la administración debió haberse pronunciado dentro del plazo previsto en la LRJPA, y su silencio ha generado la estimación presunta de la autorización solicitada»¹¹⁰.

VI.9.2. Regulación en el derecho autonómico

En Asturias según el D 278/2007-AST la disolución de la junta de compensación se produce por acuerdo de la administración urbanística actuante, una vez comprobado el cumplimiento íntegro de sus fines y obligaciones. En particular, cuando la conservación de la urbanización se atribuya a los propietarios, la disolución de la Junta requiere la previa constitución de la correspondiente entidad de conservación¹¹¹.

En Galicia la disolución de las entidades urbanísticas colaboradoras exige:

- Acuerdo de la administración urbanística actuante, previo cumplimiento íntegro de todos sus compromisos, fines y obligaciones y acuerdo de la propia entidad.

¹⁰⁹ 2006.01.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de enero de 2006 que mantiene que las EUC 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.

¹¹⁰ 2009.05.11. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, 11 de mayo de 2009.

¹¹¹ Artículo 442 D 278/2007-AST. Disolución.



- En el caso de EUC también podrán disolverse cuando se constate por la administración urbanística actuante la desaparición de las circunstancias objetivas que determinaron su constitución.
- Por devenir de cumplimiento imposible los compromisos, fines y obligaciones asumidos, por razones sobrevenidas no imputables a la entidad, y así lo declarara la administración actuante o fuera declarado por una resolución judicial firme dándose cuenta al Registro de la Propiedad con el fin de cancelar las afecciones registrales de las parcelas.
- Una vez aprobada la disolución se abrirá el período de liquidación en el que la entidad deberá proceder al cobro de créditos, pago de deudas y, en su caso, reparto del remanente entre sus miembros, en la forma prevista en los estatutos sociales¹¹².

La legislación de Cataluña matiza que la disolución se produce por el cumplimiento de las finalidades por las que fueron creadas las juntas de conservación y requiere, en todo caso, acuerdo del ayuntamiento, no procediendo la aprobación de la disolución de la entidad mientras no conste el cumplimiento de las obligaciones que estén pendientes, ni cuando ésta tenga procedimientos judiciales pendientes de sentencia firme¹¹³.

El RGU no contiene ninguna referencia a la duración temporal de la obligación a cargo de los propietarios. Por el contrario el artículo 68.7 D 305/2006-CAT fija en cinco años el plazo inicial que el plan puede establecer tal deber a los propietarios agrupados en junta de conservación (en los sectores de planeamiento derivado y polígonos de actuación urbanística en suelo urbano no consolidado) a partir de la recepción total o parcial de las obras de urbanización, plazo que únicamente será prorrogable, por acuerdo municipal,

112 Artículo 328 D 143/2016-GAL

113 Artículo 195 D 305/2006-CAT



por un periodo máximo de cinco años más, si a su finalización no se ha llegado al grado de consolidación de 2/3 de la edificación.

Esta posibilidad se combina con la exigencia de cumplir ciertas condiciones objetivas para dar lugar a la inversión de la carga de conservación (desproporción entre los costes y los tributos, derivada del carácter extensivo de la urbanización o de otras circunstancias que concurran).

También se aborda el tema de las entidades colaboradoras de conservación, en la legislación de las Islas Baleares, poniendo un límite máximo a su existencia, por entender que la conservación del suelo urbano no puede recaer indefinidamente en las personas o entidades ajenas a la esfera municipal. Así se prevé la disolución por transcurso del plazo máximo de duración previsto en los estatutos y en la normativa urbanística cifrándose el tope máximo a cargo de la entidad de conservación hasta el momento de la consolidación de la edificación en un 50 por ciento de la superficie del polígono o unidad de actuación¹¹⁴.

La tendencia legislativa se orienta a favorecer la reconversión y reutilización de los inmuebles abandonados, evitando los procesos de expansión discontinua de las ciudades favoreciendo el crecimiento de los núcleos de población, completar las tramas urbanas existentes y solucionar los problemas urbanísticos de las áreas degradadas favoreciendo la reconversión y reutilización de los inmuebles abandonados, con preferencia a los procesos de extensión discontinua o exterior a los núcleos urbanos. Así ocurre en Castilla León¹¹⁵ y en Castilla La Mancha tal como se desprende del artículo 135 Dleg 1/2010-CM en caso de actuaciones urbanizadoras autónomas de uso turístico o residencial de baja

114 Artículo 9 Decreto 38/1987, de 4 de junio, sobre la recepción de urbanizaciones por parte de los Ayuntamientos (Islas Baleares) «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».

115 Artículo 34 L5/1999-CL.



densidad poblacional de carácter aislado donde el deber de conservación compete a los propietarios integrados en una ECU incluso después de que se haya producido la recepción de la urbanización por el ayuntamiento, y dicho deber se mantiene siempre que siga existiendo el carácter aislado y la baja densidad residencial de la urbanización¹¹⁶.

VI.9.3. Efectos de la disolución

La disolución de una EUC conlleva los siguientes efectos:

1. La apertura de 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 los efectos de hacer frente al pago de las deudas y al cobro de los ingresos pendientes y para la distribución del remanente, si procede.
2. El inicio de la obligación del Ayuntamiento, con carácter general, de conservar y mantener las redes y dotaciones públicas, sin perjuicio de la existencia de estas entidades previstas por la normativa urbanística, en base a lo previsto en los artículos 18.g, 25 y 26 LBRL, artículo 67 RGU y de la LS56, sobre las obligaciones de las entidades urbanísticas colaboradoras, así como los pronunciamientos de los tribunales sobre la duración indefinida de las EUC, en especial la STS de 18 de enero de 2006¹¹⁷.

En este sentido, respecto del momento en que se producen los efectos de la disolución es preciso tener en cuenta la SAP de Madrid de 31 de enero de 2013 que determina que es imprescindible distinguir, la vertiente administrativa de las EUC, de la competencia de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de la propiamente civil, como es el caso en que se reclama la indemnización de daños y perjuicios ocasionados en el seno de las relaciones privadas existentes entre la parte recurrente y la entidad urbanística. Siendo

¹¹⁶ 2019.02.11. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (Sala de lo Contencioso-administrativo), 11 de febrero de 2019.

¹¹⁷ 2015.12.02. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, 2 de diciembre de 2015.



esto así, es evidente que no cabe encajar la pretensión indemnizatoria en la acción de responsabilidad patrimonial que, por definición, exige estar ante una actuación de una entidad pública que desempeñe funciones de este carácter y no de dimensión privada. Por lo tanto, la inactividad por parte de la Junta Rectora de una entidad urbanística en el cumplimiento de llevar a cabo y ejecutar el acuerdo municipal del ayuntamiento sobre la liquidación de la misma¹¹⁸, no produce responsabilidad patrimonial de la EUC. La circunstancia de que la entidad de conservación actúe bajo la tutela del ayuntamiento en el cumplimiento de sus funciones de dimensión pública (conservación de las obras de la urbanización, mantenimiento de las dotaciones y de las instalaciones de los servicios públicos) no deriva en que la administración deba responder solidariamente por los daños y perjuicios ocasionados a los acreedores privados de la entidad urbanística, tutela que se ciñe a la tutela sobre la gestión que hace la entidad urbanística en su faceta colaboradora de la administración.

VII. ENTIDADES DE GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN DE POLÍGONOS INDUSTRIALES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

VII.1. RÉGIMEN JURÍDICO: LEY 14/2018, DE 5 DE JUNIO, DE GESTIÓN, MODERNIZACIÓN Y PROMOCIÓN DE LAS ÁREAS INDUSTRIALES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

VII.1.1. Justificación de la Ley

Según el Preámbulo de la Ley 14/2018, de 5 de junio, de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana (L 14/2018-CV) son

¹¹⁸ Entidad Urbanística de Conservación Lloret Residencial- actúa bajo la tutela del Ayuntamiento de Lloret de Mar.



numerosos los polígonos industriales que, en todo el país, y especialmente en la Comunidad Valenciana, necesitan con urgencia, actuaciones básicas para mejorar la señalización, la red de saneamiento o el pavimento, así como para renovar el mobiliario urbano y el alumbrado, redistribuir la sección viaria, disponer de accesos más amplios y directos, facilitar la movilidad o eliminar barreras arquitectónicas.

A dicha situación se añaden dos situaciones, según el Preámbulo de la Ley y el previo análisis jurídico hecho por la Conselleria de Economía Sostenible: que los polígonos industriales constituyen «infraestructuras económicas básicas, de interés general no sólo por la aportación en términos de riqueza y del empleo que generan, sino también por los recursos económicos que aportan a los municipios».

Añade el Preámbulo que padecen de la «inexistencia de una regulación específica y de una adecuada gestión que les impiden alcanzar la calidad necesaria en su actividad repercutiendo negativamente en la competitividad del tejido empresarial»¹¹⁹. Por lo tanto, entiende este doctorando, que si los polígonos industriales son una fuente de recursos económicos para los ayuntamientos, deberían recibir mayor atención económica, apoyo y control de la gestión por parte del ayuntamiento del municipio donde esté ubicado, pero sin olvidarse de que los servicios de conservación y mantenimiento se hagan con eficiencia por las EUC o por la propia administración local, pues la sensación de abandono es visible y lamentable en muchos de ellos.

Las anteriores razones justificaban la imperiosa necesidad, según la Conselleria de Industria de la Comunidad Valenciana, responsable de la tramitación de la L 14/2018-CV, de establecer recursos específicos para el mantenimiento, conservación, prestación de servicios y modernización de las áreas industriales, creando nuevos modelos de gestión que desarrollen el suelo industrial.

119 Punto II párrafo 8 del Preámbulo de la Ley



Ahora bien, a mi entender, otro problema o impedimento del desarrollo de los polígonos proviene de que en la práctica totalidad de los polígonos industriales, comerciales o residenciales existentes en la Comunidad Valenciana los costes de conservación y mantenimiento de los viales y zonas e instalaciones públicas se mantienen a cargo de los propietarios de las empresas, de inmuebles o parcelas de la urbanización, por haber sido impuesto tal deber, normalmente de duración indefinida, en el planeamiento, sin justificación objetiva suficiente (o inexistente en algunos casos) para ello. Obligación que lleva aparejada en numerosos casos el deber de hacerse cargo también, parcial o totalmente, de los servicios básicos de prestación obligatoria suponiendo todo ello un coste relativamente importante para los propietarios particulares o empresas del polígono que son quienes lo pagan.

VII.1.2. Medidas y figuras jurídicas de nueva creación

La L 14/2018-CV sostiene la pertinencia de implantar instrumentos o medidas y figuras jurídicas de nueva creación para facilitar posibilitar una gestión continua y organizada, que se dirija a velar por el correcto funcionamiento del área y resolver los problemas que se planteen en orden a:

1. Conservar y mantener las zonas, obras y servicios públicos de urbanización (responsabilidad de los ayuntamientos como hemos dicho repetidas veces).
2. Fomentar la modernización, promoción y competitividad de las empresas adscritas.
3. Fomentar la implicación municipal y la colaboración público/privada, mediante la constitución de EGM, creación de la nueva figura del Gerente de Área Industrial (administrador), elaborando un mapa de áreas industriales, promoviendo incentivos económicos y creando un nuevo Foro Consultivo de Participación entre usuarios del área industrial y representantes de los trabajadores promoviendo servicios mancomunados para la mejora de la gestión, servicios e infraestructuras del área.



VII.1.3. Respeto al régimen y competencias de las Entidades Locales

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana atribuye a la Generalitat, artículo 52, la competencia exclusiva en materia de industria, de acuerdo con las bases y ordenación de la actividad económica; el artículo 49 por su lado prevé que también es competencia exclusiva de la Generalitat la ordenación del territorio y del litoral, el urbanismo y la vivienda, además del régimen local, que son las competencias exclusivas en materias en las que se enmarca el contenido de los deberes de conservación urbanísticos/industriales de las obras públicas de urbanización y la prestación de servicios básicos locales que estamos abordando.

El contenido de la L14/2018-CV se inserta en el marco estatutario autonómico (artículos 49 y 52 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana) al amparo del imprescindible respeto a las normas básicas, en materia de régimen local, así como en la aplicación del principio de autonomía municipal (Preámbulo I L14/2018-CV) para no invadir las competencias y responsabilidades de las Entidades Locales en la financiación de la conservación y el mantenimiento de los bienes de propiedad municipal en las áreas industriales de los respectivos municipios «sin menoscabo de las responsabilidades y competencias de las entidades locales en la financiación de los servicios de mantenimiento y conservación de las mismas» (artículo 3.3 L14/2018-CV).

Las EGM de áreas industriales se han diseñado como un nuevo instrumento para la participación ciudadana en la toma de las decisiones sobre la conservación de las áreas industriales y por otra, como el soporte jurídico a las iniciativas que, voluntariamente, pueda tomar la iniciativa privada con el objetivo de complementar la acción y el esfuerzo presupuestario de las administraciones públicas, para promocionar y modernizar las áreas industriales.

La realidad muestra un insuficiente cumplimiento de la obligación de conservación de las obras de urbanización, por negligencia de las EUC de los polígonos en reparar y mantener



las obras e instalaciones públicas por cuanto estiman, en buena lógica, que es labor del municipio efectuarlas.

Solo en los casos en que una resolución judicial decrete la disolución de la EUC, anulando, tras un análisis jurídico y objetivo, la legalidad de la pervivencia de la obligación de conservación, a cargo de los propietarios, los ayuntamientos asumen, forzados, la conservación y mantenimiento de la urbanización y de sus instalaciones públicas. Con el efecto de que se resiente la calidad de la prestación de los servicios públicos.

En cualquier caso, se trata de encontrar mayores y mejores soportes jurídicos a las iniciativas que, voluntariamente, pueda tomar la iniciativa privada con el objetivo de complementar la acción y el esfuerzo presupuestario de las administraciones públicas, para promocionar y modernizar las áreas (Preámbulo III L14/2018-CV).

VII.1.4. Estructura de la L 14/2018-CV

La ley consta de tres bloques bien diferenciados:

Primera Parte: urbanística. De justificación de la elaboración de la ley de su constitución, necesidad y objetivos. En opinión del doctorando este hecho confirma que esta regulación era perfectamente insertable en la regulación urbanística como se ha hecho en Asturias, Región de Murcia, etc., sin necesidad de crear nuevas leyes para ello. Así lo advirtió la Dirección General de Urbanismo en sus alegaciones al anteproyecto de ley.

Asimismo, determina la creación de nuevas figuras jurídicas de organización, que en realidad no dejan de ser las mismas ya existentes en las EUC en funcionamiento, salvo la creación del Foro de Participación:

- Entidades de Gestión y Modernización (EGM).



Los «interesados», según la ley L14/2018-CV son ahora los «titulares» de derechos (ya no son solamente los propietarios de las parcelas del polígono afectado, los que pueden participar en la gestión urbanística mediante la integración inicial voluntaria o posterior integración forzosa, en su caso, creando EGM de áreas industriales que tienen carácter administrativo¹²⁰.

- Gerente de Área Industrial.
- Foro de Participación.

Segunda Parte: Clasifica las áreas industriales según las dotaciones y servicios disponibles en las mismas en las siguientes categorías: áreas industriales básicas, áreas industriales consolidadas; áreas industriales avanzadas; enclaves tecnológicos.

Tercera Parte: Establece mecanismos fiscales y administrativos:

- Modernización y promoción exterior áreas industriales.
- Marcas de calidad.
- Reconocimiento administrativo al esfuerzo inversor de los municipios.

Las anteriores premisas de la ley son totalmente contradictorias con el hecho de que los polígonos industriales no deberían suponer (salvo excepciones) una carga insoportable para la administración municipal, debido precisamente a los efectos económicos positivos y a sus «infraestructuras económicas básicas, de interés general, no sólo por la aportación en términos de riqueza y del empleo que generan, sino también por los recursos económicos que aportan a dicha administración (IAE, IBI, ICIO, etc.)».

120 Exposición motivos III, párrafo 6 de la L14/2018-CV, En cuanto a su naturaleza, 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 que aprueba su constitución, sus estatutos, su plan de actuación y sus recursos, además de reservarse la capacidad de fiscalización, control y disolución.



Hecho que debiera conducir a su revitalización en respuesta y justa distribución de esos efectos económicos que producen y no al abandono municipal de bastantes polígonos industriales, o parte de ellos, que están mal conservados y sin los servicios básicos que necesitan.

La obligación general de conservación a cargo de los ayuntamientos no queda excluida de la regulación general del TRLOTUP. Ninguna norma urbanística de la Comunidad Valenciana excluye su aplicación sobre estas partes del territorio municipal salvo cuando empiezan a ser gestionadas por las EGM, una vez constituidas, y producen la integración automática y universal de todos los titulares en su ámbito competencial y territorial.

Ahora bien, en aquellos polígonos industriales donde no se haya constituido una EGM se aplica el régimen de conservación urbanístico previsto en el RGU y en 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.

Por ello se discrepa de la afirmación contenida en la ley de ausencia de regulación de los polígonos industriales en la legislación urbanística valenciana por cuanto a estos les resulta aplicable la normativa de planeamiento, de ejecución y aplicación de la legislación de contratos del Estado como a cualquier otro polígono urbanizable o urbanizado. Por lo tanto, los efectos de riqueza económica y de empleo que generan para el municipio debería ser objeto de estudio previo comparando y determinando los costes de conservación que luego tienen que asumir los ayuntamientos, para decidir la implantación o no de un polígono industrial o tecnológico.

En consecuencia, podemos deducir que la implantación y actividad que generan los polígonos industriales no debería causar «resistencia» alguna de los ayuntamientos para asumir su deber de conservación y de prestación de servicios básicos, conforme le imponen las legislaciones autonómicas (artículo 169.1 y 2 TRLOTUP en la Comunidad Valenciana y artículo 34 L 8/2010 CV) y estatales (artículo 67 RGU).



VII.1.5. *Ámbito de aplicación*

La L 14/2018-CV resulta de aplicación a todas las áreas industriales situadas dentro del ámbito territorial de la Comunitat Valenciana. Define el área industrial como «cada uno de los ámbitos territoriales sin solución de continuidad de suelo urbano de un municipio para los que su ordenación urbanística establezca el uso industrial como dominante. Excepcionalmente, y a solicitud de los municipios interesados, se podrá considerar como área industrial la agrupación de terrenos continuos de suelo urbano de más de un municipio, cuyo uso dominante sea industrial»¹²¹

A tal efecto el TRLOTUP, artículo 27, para las zonas urbanizadas y de nuevo desarrollo y expansión urbana, exige que la ordenación estructural establezca los usos dominantes en cada zona, que podrán ser residencial, industrial o terciario. En las zonas industriales y terciarias, existentes o de nuevo desarrollo, el plan diferenciará, cuando menos, entre zonas según los usos y las características de las actividades en función de su compatibilidad con otros usos, fijando la edificabilidad, los criterios tipológicos que permitan su posterior regulación pormenorizada y los usos dominantes.

VII.2. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS EGM

Las EGM de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana se deben constituir 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.

Tendrán plena capacidad de obrar y personalidad jurídica propia, diferente de las personas físicas o jurídicas integrantes de las mismas.

¹²¹ Artículo 2.2 L 14/2018-CV.



En la siguiente tabla se efectúa una comparación entre la EGM y las EUC en la que se identifican las características jurídicas básicas de ambas a efectos de diferenciarlas entre sí, pues se trata de entidades urbanísticas distintas.

Tabla 10. Comparación EGM-EUC

COMPARACIÓN EGM-EUC	
EGM	EUC
Tiene naturaleza administrativa	Son entidades de derecho público
Cumplen una función pública administrativa	Medio de participación en la gestión urbanística
Base constitutiva privada, con finalidad pública	Entidad administrativa. Asociación privada: si es de constitución voluntaria
Agrupación sin ánimo lucro	Entidad administrativa sin ánimo de lucro
No constitución obligatoria. Adscripción obligatoria una vez constituida	Regla general constitución obligatoria, si está prevista en el planeamiento
Colaboradoras de la administración	Colaboradoras de la administración
Depende funcionalmente del ayuntamiento	Depende funcionalmente del ayuntamiento
Personalidad jurídica propia	Personalidad jurídica propia
Proyecto de presupuesto de ingresos y gastos	Proyecto de presupuesto de ingresos y gastos
Duración temporal máxima 20 años	Duración temporal establecida reglamentariamente. Prohibición duración indefinida expresamente contemplada en determinada normativa autonómica urbanística. Tendencia a la limitación temporal en las nuevas normativas autonómicas urbanísticas Es reversible la duración indefinida STS 18-1-2006 ¹²²
La constitución y los estatutos los aprueba el ayuntamiento	La constitución y los estatutos los aprueba el ayuntamiento
No puede utilizar vía de apremio.	No puede utilizar vía de apremio. El ayuntamiento puede exigir por vía de apremio las cuotas impagadas

¹²² 2006.01.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo).



COMPARACIÓN EGM-EUC	
EGM	EUC
El ayuntamiento puede exigir por vía de apremio las cuotas impagadas ¹²³	

Fuente. Elaboración propia

En opinión de este doctorando la DT 19ª TRLOTUP resulta de aplicación en los polígonos industriales y a las urbanizaciones cuya conservación estuviere el 20 de agosto 2014 atribuidas a una EUC. Estas disposiciones transitorias, junto con el artículo 169 TRLOTUP, suponen la pervivencia de la aplicación del RGU para estos supuestos.

Así se deduce igualmente del artículo 2 *in fine* de los estatutos tipo aprobados por la Conselleria disponibles en su página web¹²⁴. La propia Abogacía de la Generalitat utiliza la normativa urbanística de la Comunidad Valenciana sobre las EUC para analizar la naturaleza jurídica de las EGM y opina que el RGU establece importantísimas funciones públicas de colaboración de las EUC con la administración en materia urbanística:

- La gestión urbanística, artículo 24.1 RGU.
- La ejecución del planeamiento, artículos 1 y 8 RGU.
- La conservación obras y servicios de urbanización públicos, artículo 25 RGU.

Al atribuir a las nuevas EGM un rol en torno a la consecución de un objetivo público urbanístico, como es la gestión y la modernización de unas áreas estratégicas para el desarrollo industrial sostenible y competitivo (párrafo final expositivo III L14/2018-CV) se plantea la duda de si la ley aprobada es el instrumento más adecuado para garantizar eficientemente la consecución del interés general, dada la doble carga impositiva que a la

¹²³ No hay referencia alguna a la vía de apremio para reclamar las cuotas impagadas de los asociados lo que nos lleva al dilema de determinar, casi caso a caso, si serán de aplicación las normas procesales administrativas o las del proceso civil, dada la naturaleza administrativa de la EGM y la función pública primordial que efectúa.

¹²⁴ <https://portalindustria.gva.es/documents/161328133/167413598/Modelo+de+estatutos+EGM.odt/d92b5cc2-8a66-414b-9878-825787158f09>.



postre supone para los propietarios y empresarios y la posible discriminación en relación con otros polígonos urbanizados en los que la conservación y servicios básicos de prestación obligatoria corren a cargo y cuenta del ayuntamiento.

Figura 3. Entidades que desarrollan la conservación en los polígonos industriales de la Comunidad Valenciana

ENTIDADES QUE DESARROLLAN LA CONSERVACION EN POLÍGONOS INDUSTRIALES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA	
GRUPO 1	POLÍGONOS INDUSTRIALES EN LOS QUE A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA L14/2018-CV NO EXISTE NINGÚN TIPO DE ENTIDAD U ORGANIZACIÓN DE GESTIÓN VÁLIDAMENTE CONSTITUIDA
GRUPO 2	“COMUNIDADES DE PROPIETARIOS”, SIN PERSONALIDAD JURÍDICA
GRUPO 3	SOCIEDADES IRREGULARES Y OTROS ENTES SIN PERSONALIDAD, NO MENCIONADOS POR DA 1ª L14/2018-CV
GRUPO 4	AGRUPACIONES DE INTERÉS URBANÍSTICO, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN VÁLIDAMENTE CONSTITUIDOS
GRUPO 5	ASOCIACIONES EMPRESARIALES CONSTITUIDAS CONFORME A LA LEY 19/1977, DE 1 DE ABRIL, SOBRE REGULACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN SINDICAL.
GRUPO 6	ASOCIACIONES CONSTITUIDAS AL AMPARO DE LA LEY ORGÁNICA 17/2002, DE 22 MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN O DE LA LEY 14/2008 DE ASOCIACIONES DE LA COMUNITAT VALENCIANA
GRUPO	ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN
PREEMINENCIA DE LAS ANTERIORES ENTIDADES PARA CONSTITUIR EGM SI YA ESTABAN GESTIONANDO EL POLÍGONO INDUSTRIAL	

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta lo anterior se entiende que no era imprescindible una nueva ley ni la creación de nuevas entidades administrativas, para regular el funcionamiento de los polígonos industriales, ya que el simple desarrollo reglamentario previsto en la DA 3ª del TRLOTUP hubiese servido para completar las previsiones del artículo 160 LOTUP y desplazar la aplicación del RGU mediante normas reglamentarias propias de la Comunidad Valenciana que en conjunto hubiesen permitido alcanzar objetivos públicos similares a los previstos por la L 14/2018-CV sin necesidad de crear nuevas figuras jurídicas, para atender los objetivos de gestión urbanística pública que permite actualmente el artículo 169 TRLOTUP y el RGU, que son en síntesis:

- La obligación ordinaria de conservación, mantenimiento, vigilancia, limpieza.



- La obligación, también ordinaria, de prestar en todo caso los servicios mínimos obligatorios.
- Las obras y servicios extraordinarios de interés particular o de mejora de la urbanización, artículo (169.1 TRLOTUP).
- La colaboración con el ayuntamiento para facilitar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones (169.2 TRLOTUP).

El planteamiento, de este modo es opuesto al que existe en otras CCAA. Por ejemplo, la DF 1ª del D278/2007-AST prevé que las entidades de gestión voluntaria de zonas o polígonos industriales quedan constituidas en el momento de la aprobación por la administración urbanística actuante del convenio que suscriban al efecto¹²⁵. El acuerdo aprobatorio de la constitución o, en el caso de las entidades de gestión voluntaria de zonas o polígonos industriales, el convenio habilitante se inscribirá en el Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística. Los artículos 389 y siguientes D 278/2007-AST) contemplan de forma detallada el contenido y mecanismo de conservación de la urbanización de los polígonos industriales sin necesidad de acudir a una ley ajena al ámbito urbanístico, lo que facilita su perfecto encaje con el resto de la legislación urbanística, así como con sus normas de desarrollo reglamentario.

VII.3. INTEGRANTES OBLIGATORIOS DE LAS EGM

En cuanto al ámbito de aplicación subjetivo la L 14/2018-CV, en sus artículos 2.3 y 5, considera, a efectos de esta, como integrantes obligatorias de las EGM:

1. Titulares privadas de un área industrial, 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,

125 Artículo 368 D 278/2007-AST



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.

2. Entidades públicas que tengan adscritos o sean titulares de bienes inmuebles demaniales destinados a una explotación u actividad económica privada o de bienes inmuebles patrimoniales, todos ellos situados en el área industrial delimitada.

A instancias de la Abogacía de la Generalitat, se sustituyó el término «propietarias» del artículo 2.3 del anteproyecto, por el más amplio de «titular» por considerar que podría inducir a confusión al comprender títulos jurídicos tan dispares como el derecho real de usufructo o el de superficie o la concesión administrativa. Si comparamos con el RGU vemos que este identifica, exclusivamente al «propietario», como el sujeto obligado a hacerse cargo del deber de conservación, bien sea personalmente o integrado en una EC, conforme al artículo 68 del RGU, al decir que «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» y artículo 69 del RGU dispone que «La participación de los propietarios en la obligación de conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos».

El propio artículo 169 del TRLOTUP usa terminología diversa para identificar quien es el responsable de la conservación, por cuanto en el apartado 2 del citado artículo se les identifica como «personas privadas», «propietarios», «asociaciones de propietarios» o «administrados», a efectos de que puedan «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».

VII.4. PRINCIPIO DE SUBROGACIÓN REAL. SUSTITUCIÓN DEL TITULAR/REPRESENTANTE/PROPIETARIO ANTE LA EGM

La ley permite que las personas titulares en la EGM puedan ser sustituidas por los arrendatarios u ocupantes de los inmuebles por cualquier título legítimo, comunicando fehacientemente el titular dicha sustitución a la EGM. La persona sustituta debe aceptarlo personalmente o mediante documento notarial quedando obligada al pago de las contribuciones obligatorias y subrogada en todas las obligaciones y derechos del propietario en relación con la EGM.

Esta sustitución mantiene no obstante una responsabilidad subsidiaria del propietario en caso de impago de contribuciones obligatorias por el sustituto (artículo 16.3 L 14/2018-CV).

No se establece duración alguna de esta condición.

La normativa urbanística está constituida por el artículo 27 LS15¹²⁶ relativo a la subrogación por cambio titular. Implica la aplicación del principio urbanístico de que las obligaciones urbanísticas siguen a la finca y no al titular en virtud del principio de

126 Artículo 27 LS15. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos.

1. La transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real.



subrogación establecido en el artículo 88 TRLS76¹²⁷, STS de 3 junio de 2008¹²⁸, según el cual la transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a lo establecido por la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable o exigible por los actos de ejecución de la misma.

De esta manera el nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real. Principio que aparece en la mayoría de leyes autonómicas¹²⁹.

En las EUC el nuevo titular asume *ex lege* (artículo 2.e LPH en relación con el artículo 9 LPH) la deuda del año corriente de la venta y los tres anteriores que tuviera el vendedor porque en el artículo 27 TRLS 7/2015, se vuelve a recoger el principio de subrogación.

La transmisión de la titularidad que determine la pertenencia a cualquiera de los tipos de entidades urbanísticas colaboradoras lleva consigo la subrogación de los derechos y obligaciones del causante, entendiéndose incorporado el adquirente a la entidad a partir del momento de la transmisión sustituyendo a su causante¹³⁰. Es obvio que, con la compra

127 Artículo 88 LS76. La enajenación de fincas no modificará la situación de su titular en orden a las limitaciones y deberes instituidos por esta Ley o impuestos, en virtud de la misma por los actos de ejecución de sus preceptos y el adquirente quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en los compromisos que hubiere contraído con las Corporaciones públicas respecto a la urbanización y edificación.

128 2008.06.03. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo).

129 Por ejemplo artículo 194 del D 305/2006-CAT, artículo 67.2 L5/1999-CL

130 Artículo 28 RGU, artículo 27.3 D 305/2006-CAT, artículo 370 D 278/2007-AST, artículo 25 Decreto 29/2011-CM «La transmisión de la titularidad que determine la pertenencia a una Entidad Urbanística Colaboradora implica la subrogación obligatoria en los derechos y obligaciones de la persona transmitente, entendiéndose incorporado a la adquirente a la entidad a partir del momento de la transmisión», artículo 9 D 2010/2018-AR «Transmisión de la titularidad. 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, entendiéndose incorporado el adquirente a la entidad a partir del momento de la transmisión».



de la parcela, inmueble o actividad, el nuevo propietario entre a formar parte de la entidad de conservación de la urbanización con las mismas condiciones.

VII.5. FUNCIONES DE LAS EGM

La L 14/2018-CV pretende que las personas titulares en las áreas industriales, así como las administraciones públicas, contribuyan de forma más eficiente a la conservación, mantenimiento, ampliación y mejora de las infraestructuras, dotaciones y servicios en dichas áreas, sin menoscabo de las responsabilidades y competencias de las entidades locales en la financiación de los servicios de mantenimiento y conservación de las mismas.

Las EGM tendrán exclusivamente las siguientes y siempre circunscritas al ámbito del área industrial gestionada¹³¹:

1. Colaborar con el ayuntamiento para facilitar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones de conservación, mantenimiento, vigilancia, limpieza y prestación de servicios básicos. Como se aprecia, no se identifica quién es el sujeto responsable de esta obligación y quién debe soportar su coste, igual que sucede con la competencia siguiente. Las competencias siguientes son meramente de información al ayuntamiento, sin dejar claro sus objetivos y necesidad pues con la regulación estatutaria de las EUC se podía hacer idénticas funciones, simplemente adaptando los estatutos.
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

¹³¹ Artículo 6 L 14/2018-CV



poner en marcha la EGM con sus propios recursos deberán en todo caso ser adicionales de los prestados por el ayuntamiento y, por tanto, concurrentes con éstos, 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 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 con el 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.

VII.6. CONSTITUCIÓN

VII.6.1. Procedimiento

Las EGM de la L 14/2018-CV adquieren su plena personalidad jurídica a partir del acuerdo del Pleno del ayuntamiento autorizando la constitución (ver ejemplo acuerdo aprobación por el pleno del Ayuntamiento de Paterna de la EGM Parc Tecnòlogic) una vez verificada la correcta ratificación del proyecto de convenio (por mayoría del 51% de cuotas y titulares) de la voluntad de constitución, de los estatutos, así como del nombramiento de la Junta Directiva mediante el acuerdo favorable del Pleno de la Corporación.

Adquieren su plena personalidad jurídica a partir de dicho acuerdo.

Tras el acuerdo del Pleno de la Corporación, se notifica a todos los propietarios a efectos de publicidad y la EGM debe remitirlo al Registro de la Propiedad.

El convenio regulador de las relaciones ayuntamiento y la EGM debe realizarse en el plazo máximo de un mes desde la adopción del acuerdo municipal de autorización.

VII.6.2. Estatutos de una EGM

Los estatutos de la EGM deberán incluir al menos los siguientes extremos, respetando en cualquier caso los demás términos regulados en esta ley:



- a) La denominación de la entidad, que no podrá coincidir con la de otra preexistente, ni inducir a error o a confusión con la misma. En su denominación deberá figurar necesariamente la expresión «entidad de gestión y modernización» o las siglas EGM, que serán exclusivas de esta clase de entidades.
- b) Su domicilio social.
- c) El objeto social de la entidad, que por lo menos incluirá la gestión y la modernización de servicios y dotaciones dentro del área industrial delimitada, así como cualquier otro que les permita la asunción de la gestión indirecta de servicios públicos mediante contrato.
- d) Los derechos y obligaciones de las personas titulares integrantes.
- e) La composición, estructura y régimen de funcionamiento y acuerdos de los órganos de gobierno de la entidad, que deberán responder a un funcionamiento democrático.
- f) El procedimiento para la modificación de los estatutos.
- g) Los mecanismos para la ampliación o reducción del área industrial o de las personas titulares que integran la entidad.
- h) La previsión del destino del patrimonio sobrante en caso de disolución de la entidad.

VII.6.3. Registro

En línea con los comentarios efectuados anteriormente sobre la duplicidad de la normativa que afecta a las EGM nos encontramos con una doble obligación de registro de las EGM.

Por un lado, el artículo 176 TRLOTUP mantiene en el ámbito urbanístico el Registro Público de Programas de Actuación y Agrupaciones de Interés y Entidades Urbanísticas Colaboradoras, a cargo de los ayuntamientos, a efectos de publicidad y para la obtención



de beneficios concertados, donde deben inscribirse las agrupaciones de interés urbanístico y las entidades de base voluntaria para la conservación de urbanizaciones.

A diferencia de otras CCAA este registro es municipal en la Comunidad Valenciana (antes era de carácter autonómico) y su objetivo es doble (artículo 178.3 TRLOTUP)¹³²:

- Dotar de publicidad la creación y constitución de la EUC.
- Obtención de beneficios concertados, bien sean tributarios o de participación en los costes de la conservación por la administración competente, en su caso.

Por su parte la L 14/2018-CV establece la creación de otro registro público similar, pero a cargo de la conselleria competente en materia de industria, autonómico, Registro de Entidades de Gestión (EGM)¹³³.

El objetivo es garantizar la transparencia, dotar de publicidad el acuerdo municipal y el convenio de constitución, publicitar los nombramientos, ceses y aceptación de órganos de gobierno de la entidad.

En el caso de las EGM la plena personalidad jurídica la adquiere a partir del momento de adopción del acuerdo por el Pleno del ayuntamiento (artículo 12 L14/2018-CV) y no a partir del momento de su inscripción en el registro urbanístico como también recogen la mayoría de las legislaciones autonómicas, salvo en Aragón.

132 Artículo 178.2 DL 1/21 CV. Tras la aprobación definitiva del programa de actuación, o de su modificación, el ayuntamiento lo inscribirá en el registro de programas de actuación. El ayuntamiento solo podrá ordenar la publicación de documentación del programa de actuación si está previamente inscrito en el citado registro. 3. Las agrupaciones de interés urbanístico y las entidades de base voluntaria para la conservación de urbanizaciones deberán inscribirse, a efectos de publicidad y para la obtención de beneficios concertados, en el registro de agrupaciones de interés urbanístico y entidades urbanísticas colaboradoras.

133 artículo 13.2 L14/2018-CV



VII.7. FUNCIONAMIENTO: ÓRGANOS SOCIALES EGM

La composición, estructura, régimen de funcionamiento y acuerdos de los órganos de gobierno de la entidad deberán responder a un funcionamiento democrático. Este es el criterio fundamental de actuación de las EGM.

Los órganos de gobierno de la entidad lo componen:

- Asamblea General, Junta Directiva y Presidencia.
- De administración: la Gerencia.
- De Participación: el Foro Consultivo. Se trata de un órgano de las EGM de participación y consulta con usuarios del área industrial. En el que participarán trabajadores o representantes de estos, de las empresas del área gestionada. Está pendiente de desarrollo reglamentario tanto su composición como sus funciones.

Puede conformar un foro de aportación de ideas e iniciativas para la mejora del polígono industrial por parte de sus usuarios, especialmente trabajadores (Plan de movilidad ¹³⁴ transito mercancías y comercial, etc.). No incluye la ley a asociaciones sindicales en este foro, aunque nada impide que los representantes de los trabajadores sean los representantes sindicales de las empresas del polígono.

Las propuestas que se formulen en este foro por parte de sus integrantes son solo de participación y consulta y no vinculantes.

Los acuerdos de la Asamblea General de naturaleza administrativa de la EGM ligados a su función pública de conservación o de colaboración con la administración pública pueden ser revisados por vía administrativa en caso de discrepancia por algún integrante

¹³⁴ Artículo Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana



de la EGM para determinar el cumplimiento del interés público y el cumplimiento de los fines públicos de interés general de ejecución urbanística que, tiene asignada la EGM.

La vía adecuada es la de la legislación procesal general partiendo de las características de las EGM y de los diferentes tipos de actos o actividades que pueden llevar a cabo, y la naturaleza jurídica de ingresos de derecho público de naturaleza parafiscal de las cuotas que recaudan.

No hay referencia alguna a la vía de apremio para reclamar las cuotas impagadas de los asociados¹³⁵ lo que nos lleva al dilema de determinar, casi caso a caso, si serán de aplicación las normas procesales administrativas o las del proceso civil, dada la naturaleza administrativa de la EGM¹³⁶ y la función pública primordial que efectúa.

VII.8. CUOTAS

El presupuesto anual de las entidades de gestión y modernización se atenderá mayoritariamente con las contribuciones obligatorias de sus integrantes.

VII.8.1. Naturaleza jurídica

Las cuotas de conservación derivan de un ente corporativo de derecho público, pero sin potestad tributaria, por lo que los ingresos de estas entidades, de carácter fiscal, no se integran en los presupuestos municipales.

Pero a pesar de la existencia de diferencias básicas entre las contribuciones de las EGM y las cuotas de la EUC:

135 Artículo 70.1 RGU

136 Expos. Motivos de la L 14/2018-CV, punto III, par. 7



- La primera es que el origen de la EGM es de constitución de iniciativa privada, aunque luego se imponga forzosamente al resto de propietarios o titulares.
- La segunda es que reglamentariamente se reconoce el carácter de ingresos de derecho público a las cuotas de las EUC al poder ser reclamadas por la vía de apremio cosa que no sucede con las contribuciones de las EGM.

Pero podríamos interpretar que el RGU es de aplicación supletoria para las actuales EUC de la Comunidad Valenciana en base a lo dispuesto en la DT 19ª TRLOTUP y ante la falta de desarrollo reglamentario de la L14/2018-CV y entender aplicable el recurso de alzada contra los acuerdos de la Asamblea General por el carácter de entidad administrativa de la EGM.

VII.8.1. Atribución proporcional para fijación de la cuota.

La primera obligación de cualquier persona o entidad privada integrada en una EGM es contribuir de forma proporcional a su obligación de sufragar los gastos que conlleva el cumplimiento de los fines legales y estatutarios de la EGM cuando la obligación de conservación del área industrial se atribuya a los titulares y propietarios de los solares o bienes inmuebles resultantes de dicha ejecución.

Esta obligación particular se lleva a cabo mediante el pago de una contribución periódica, o extraordinaria establecida en los estatutos. La contribución de cada integrante está fijada por un coeficiente de participación, que se determina por la división del valor catastral de cada inmueble, de propiedad privada o patrimonial de propiedad pública, por la suma de todos los valores catastrales de todos los inmuebles del área industrial, privados y patrimoniales.

No obstante, la asamblea general podrá acordar reducciones de la cuota para propietarios de solares sin edificar o naves sin uso. Podrán además disponer de otras vías de



financiación adicionales, como aportaciones voluntarias, donaciones y subvenciones o ayudas públicas de las administraciones.

VII.8.2. Las «cuotas» o «contribución» de los integrantes del polígono.

Cuando la obligación se atribuye a los citados titulares por su condición de titulares propietarios de un bien inmueble o derecho en una determinada área de actuación industrial las cuotas a abonar serán las precisas para cumplir la obligación finalista de la entidad, según el principio de especialidad debido a que son exigidas para subvenir a los fines estatutarios y legales para los que fueron creadas las EGM.

El coeficiente de participación de cada persona propietaria en la entidad de gestión y modernización se determinarán por la división del valor catastral de cada inmueble, de propiedad privada o patrimonial de propiedad pública, por la suma de todos los valores catastrales de todos los inmuebles del área industrial, privados y patrimoniales.

Para otro tipo de gastos extraordinarios se exigirá el quórum y mecanismo estatutario específico para la modificación de esas contribuciones¹³⁷. Las cuotas exigibles por la EGM si bien son de base convencional, lo que no quiere decir que sean fruto de relaciones jurídico-privadas, tienen carácter público administrativo.

VII.8.3. Conceptos que las integran

Si consta en los estatutos la EGM es responsable también de atender los gastos de conservación y mantenimiento de los elementos comunes privativos que existan en el área industrial afectada.

137 Artículo 20.1 de la L 14/2018-CV.



Estas contribuciones pueden ser ordinarias o extraordinarias, voluntarias, donaciones, subvenciones y deben ir destinadas al cumplimiento de los fines estatutarios legales de la entidad.

Algunas asociaciones empresariales manifestaron en el trámite de audiencia al anteproyecto su disconformidad con la imposición de instaurar las EGM que supondrá la continuidad, bajo nueva figura jurídica, de las EUC (como un gasto adicional para las empresas) al tener que soportar *ex novo* o bajo la fórmula de la cooperación, la conservación de la urbanización y la prestación de los servicios básicos municipales, parte de los cuales deberían ir destinados al mantenimiento y mejora de las áreas industriales por parte de la administración pública¹³⁸.

VII.9. MECANISMOS PARA LA AMPLIACIÓN O REDUCCIÓN DEL ÁREA INDUSTRIAL

La DA 7ª de la L 14/2018-CV regula un procedimiento para el caso de ampliación o reducción del área industrial. No cabe, a nuestro entender, que los estatutos de la entidad regulen aisladamente tales mecanismos que deben tramitarse y cumplimentarse por la administración pública autonómica y local (conselleria competente en materia de industria, y muy posiblemente la de urbanismo y medio ambiente y el ayuntamiento) y titulares del polígono originario y en caso de ampliación con la participación también de los nuevos titulares.

VII.10. VIGENCIA DE LA EGM

La vigencia de la EGM deber ser temporal, no pudiendo superar los 20 años su duración inicial. Esta duración inicial de hasta 20 años, debe formar parte de la solicitud de

138 Alegaciones de COEVAL de 24 de febrero de 2017.



constitución, quedará establecida en el acuerdo de autorización municipal y en el convenio suscrito por las personas titulares con el ayuntamiento.

VII.11. MEDIOS DE TUTELA Y CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN

Es indudable la protección, o más bien, vigilancia, que la administración local ejerce sobre las EGM derivadas del hecho de hacerles asumir funciones públicas municipales (urbanísticas y de régimen local) que les son encomendadas, artículo 4.1 L 14/2018-CV, que la administración quiere y debe tutelar.

El nivel de tutela del ayuntamiento a la EGM puede ir desde la mera revisión de cuestiones de legalidad al de control de oportunidad. Tiene capacidad de fiscalización, y disolución de la EGM.

Por último, hay que destacar que la tutela de la administración pública sobre las EGM se arbitra también mediante la incorporación de un representante del ayuntamiento en la Asamblea General y en la Junta Directiva. Si el ayuntamiento solo tiene en el polígono bienes públicos dotacionales o de uso público dentro del área industrial clasificada, tiene voz pero no derecho a voto (artículo 5.3 L 14/2018-CV).

En el supuesto de que los bienes sean patrimoniales, tiene derecho a voz y voto como los demás propietarios.



VII.12. REGULACIÓN DE LOS POLÍGONOS INDUSTRIALES EN EL DERECHO AUTONÓMICO

VII.12.1. Asturias

1. Entidades de gestión voluntaria de zonas y polígonos industriales

En Asturias, desde la promulgación de la Ley del Suelo en mayo de 2002 se ha dado una especial importancia a la ordenación y gestión de los polígonos industriales, reflejando, por primera vez de forma sistemática en el ordenamiento jurídico urbanístico, la especificidad que suponen las áreas industriales¹³⁹.

En una Jornada Técnica sobre «La problemática de los polígonos industriales y la Ley del Suelo» en la que se desarrolló una Mesa Redonda con la participación de Rafael Gómez-Ferrer Morant, de la Universidad Complutense de Madrid; Francisco Sosa Wagner, de la Universidad de León; Tomás Quintana López, de la Universidad de León; y José María Baño León, de la Universidad de Valencia, concluyeron que los polígonos industriales, independientemente de su promoción pública o privada, «debían ser considerados como una realidad concreta separada de la destinada a usos residenciales y terciarios».

2. La planificación urbanística de las áreas empresariales

La legislación urbanística asturiana inició su adaptación a la necesidad de contemplar de forma particularizada las necesidades legales de las áreas industriales, fijando una definición y directrices específicas para este tipo de suelo, estableciendo en el PGOU¹⁴⁰

139 Francisco González Buendía Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras. CA Asturias. Prólogo al libro de APIA. Legislación urbanística asturiana para las áreas empresariales.

140 Artículo 64 DLeg. 1/2004-AST «Determinaciones relativas al uso industrial. 1. El Plan General de Ordenación definirá el uso industrial evitando la dispersión del suelo así calificado y sin que se produzca un



una definición de «suelo para uso industrial » y una directriz de «evitar la dispersión del suelo así calificado» dificultando así un crecimiento discontinuo que encareciese excesivamente los costes destinados a proporcionar a estos suelos los accesos, urbanización y servicios necesarios y posibilitando la «integración espacial » entre los usos industriales y de servicios en general.

Contempla, por vez primera, las especificidades de las áreas industriales, previendo sus necesidades como específicas y diferentes de las del suelo residencial y terciario.

Todo ello dentro del ámbito de la legislación general urbanística, evitando así duplicidades o colisiones legislativas con la regulación de tipo industrial como sucede en la legislación de la Comunidad Valenciana. Criterio que se sigue en esta Tesis en relación a la elaboración de la L 14/2018-CV bajo el paraguas de la ordenación industrial y no urbanística, al menos en su primera parte.

A las previsiones generales de contenido y documentación de los Planes Parciales o Especiales que, en su caso, se elaboren para la ordenación de polígonos industriales y zonas o áreas industriales previstos en las reservas de suelo para estos usos, se deben contemplar las:

- a. Dotaciones públicas al servicio del polígono o zona industrial¹⁴¹ entre las que necesariamente se incluirán espacios libres, jardines y zonas peatonales, en proporción no inferior al cinco por ciento de la superficie total ordenada, y centros de servicios comunes adecuados para el funcionamiento del polígono o zona

crecimiento discontinuo que encarezca excesivamente los costes destinados a proporcionar a estos suelos los accesos, urbanización y servicios necesarios, posibilitando la integración espacial entre los usos industriales y de servicios en general. 2. A las previsiones generales de contenido y documentación de los Planes Parciales o Especiales que, en su caso, se elaboren para la ordenación de polígonos industriales y zonas o áreas industriales previstos en las reservas de suelo para estos usos, se añadirán las siguientes (...).».

141 Es importante esta matización porque esas dotaciones se califican como locales, es decir, al servicio del área y a sus necesidades, y por otro lado se señala que se tratará de dotaciones públicas, con lo que permanecerán en el patrimonio de la Administración en el que realmente resultará más complejo esquivar el destino para el que fueron concebidas. APIA, obra citada pág. 59.



industrial, si bien con la determinación de que la suma de ambas dotaciones no podría ser inferior al quince por ciento; aparcamientos públicos y privados para vehículos ligeros y pesados, en cuantía y dimensión adecuadas.

- b. Las determinaciones a que hace referencia el apartado anterior se desarrollarán en un estudio de tráfico en el polígono y zonas de influencia; un estudio de las infraestructuras que incorpore, además de los servicios clásicos, redes alternativas de energía y telecomunicaciones; y un estudio de viabilidad económica del mantenimiento y prestación de servicios, en el que se plantee la forma de organización del polígono o zona industrial y los medios de financiación.

3. Conservación de las obras de urbanización.

La conservación de las obras de urbanización en Asturias, incluyendo el mantenimiento de las dotaciones y los servicios correspondientes, incumbe a la administración urbanística actuante, con las excepciones reglamentariamente establecidas en función de parámetros como el coste de mantenimiento de los distintos tipos de obras de urbanización su uso¹⁴².

Se aprecian perfectamente dos diferencias con la L 14/2018-CV al contemplar la obligación de conservación a cargo de la administración actuante dentro de la legislación urbanística, así como excepciones a tal obligación en base a criterios objetivos prefijados legalmente.

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

142 Artículo 196 DLeg. 1/2004-AST.



que se establezca por vía reglamentaria o mediante convenio. La recepción de las obras de urbanización determina el comienzo del deber de conservación.

4. Entidades urbanísticas colaboradoras ordinarias¹⁴³

Son entidades urbanísticas colaboradoras las asociaciones de propietarios y otros interesados que, preceptiva o voluntariamente, se constituyan para, en las actuaciones sistemáticas, garantizar la gestión, ejecución y conservación de la urbanización, así como, en su caso, de la edificación.

En Asturias las entidades de conservación de la urbanización mantienen la figura tradicional de la entidad urbanística de conservación, a diferencia de las EGM de la Comunidad Valenciana.

Las entidades de gestión voluntaria de zonas y polígonos industriales, nueva figura de entidades de gestión voluntaria de zonas y polígonos industriales que se crea en el marco de la legislación urbanística, y no en el marco legislativo industrial en el que se ubican las EGM de la Comunidad Valenciana.

5. Conservación de la urbanización en zonas y polígonos industriales¹⁴⁴

La conservación de zonas industriales de carácter local y de polígonos industriales, así como la prestación de servicios públicos o de interés público en las mismas, corresponderá a los ayuntamientos en cuyo término municipal se localicen¹⁴⁵.

Cuando se trate de zonas o polígonos de iniciativa particular y así se prevea en el planeamiento que establezca la ordenación detallada, una vez producida la recepción de

¹⁴³ Artículo 366 D 278/2007-AST. Concepto y tipos.

¹⁴⁴ Artículo 389 D 278/2007-AST. Conservación de la urbanización en zonas y polígonos industriales.

¹⁴⁵ Artículo 389.1 D 278/2007-AST. Salvo que la Administración urbanística actuante hubiera sido el Principado de Asturias y asuma el deber de conservación y, en su caso, de prestación de servicios, mediante Convenio suscrito con aquél.



las obras de urbanización, podrá ser atribuida a los propietarios de las parcelas la gestión de las dotaciones urbanísticas públicas, servicios y demás equipamientos, así como la conservación de la urbanización por un plazo de 5 años.

Transcurrido dicho plazo, la atribución de tales cargas podrá efectuarse cuando se justifique un desequilibrio entre los gastos de conservación y prestación de servicios y los ingresos que el ayuntamiento perciba con cargo al polígono o a las actividades en él desarrolladas.

La conservación de zonas industriales de carácter local y de polígonos industriales, así como la prestación de servicios públicos o de interés público en las mismas, corresponderá a los ayuntamientos en cuyo término municipal se localicen.

6. Entidades de gestión voluntaria de zonas o polígonos industriales¹⁴⁶

El Reglamento de la ley, D 278/2007-AST, constituye un texto que, incorpora toda la regulación existente, con la idea de permitir el manejo unitario de «todo el cuerpo normativo en la materia, facilitando la interpretación y la coherencia interna del entero sistema, con vocación de permanencia y estabilidad». Su regulación se refiere en detalle a las entidades de gestión voluntaria de zonas o polígonos industriales permitiendo su constitución con arreglo a lo dispuesto en la normativa general de asociaciones vigente, sin perjuicio de que el carácter de entidad colaboradora lo adquiriera a través de la aprobación por parte de la administración urbanística actuante del convenio que con ella suscriba respecto a la gestión de las dotaciones urbanísticas públicas, servicios y demás equipamientos, así como la propia conservación de la urbanización.

146 Artículo 390. Entidades de gestión voluntaria de zonas o polígonos industriales. Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.



La actuación de estas entidades se someterá al derecho privado y al convenio, sin perjuicio de que los actos que afecten a la gestión de servicios públicos o conservación de la urbanización sean controlados o fiscalizados por la administración.

Los convenios se ajustarán, en cuanto a contenido, tramitación y demás aspectos, a lo dispuesto para los convenios de gestión urbanística.

Según APIA el reglamento les otorga carácter de entidades urbanísticas colaboradoras de carácter especial, diferenciándolas del resto. Las diferencias se resumen en el cuadro siguiente que combina el origen voluntario y asociativo (mantiene adscripción a la legislación de asociaciones con el carácter de entidad colaboradora a la que pueden adscribirse bienes y servicios públicos):

1º Una asociación de propietarios y en su caso los empresarios de un área industrial, con representatividad suficiente (50%) puede mediante convenio con la administración actuante, normalmente el ayuntamiento, iniciar los trámites de constitución de una entidad urbanística de colaboración (artículo 389.4 Reglamento).

2º. Para ello habrá, además de modificar sus estatutos, la necesidad de que sus fines y objeto sean, en exclusiva, la conservación y prestación de servicios referida al área industrial, incorporando además las previsiones establecidas en el artículo 367.4 del Reglamento. No dejará de ser una asociación, pero incorporará el carácter de entidad colaboradora de la administración inscrita en el correspondiente Registro del Principado de Asturias.

3º. Podrán recibir cesiones de bienes destinados a equipamiento o dotaciones del área, siempre que los recursos obtenidos se destinen a satisfacer las necesidades del área y los bienes reviertan a la administración en las condiciones que se establezcan, sin poder ser gravados sin la autorización expresa de la administración cedente.



El deber de conservación y mantenimiento, de las obras y servicios de urbanización y áreas industriales: fundamento legal, objeto y duración

4º Los acuerdos de las entidades de gestión voluntaria de zonas y polígonos industriales se adaptarán conforme a lo dispuesto en sus estatutos y con respecto a lo dispuesto en la legislación general reguladora del derecho de asociación. No obstante, cuando se trate de actuaciones de conservación del dominio público o de gestión de servicios públicos, las entidades actuarán bajo la tutela de la administración titular de los mismos, ante la que podrá reclamarse.

5º Podrán gestionar servicios públicos e infraestructuras del área en similares condiciones a las señaladas en el párrafo anterior.

6º La asunción de servicios o cargas será siempre voluntaria.

7º Estas entidades se someterán al derecho privado salvo en lo referido a los actos de conservación de la urbanización o gestión de servicios públicos, en cuyo caso se aplicará el derecho público y cabrá Recurso ante la administración actuante.

Tabla 11. Entidades urbanísticas colaboradoras de polígonos industriales Asturias¹⁴⁷

ENTIDADES URBANÍSTICAS COLABORADORAS	ENTIDADES DE CONSERVACIÓN IMPUESTAS	ENTIDADES DE CONSERVACIÓN CREADAS VOLUNTARIAMENTE	ENTIDADES DE GESTIÓN VOLUNTARIA
TIPOLOGÍA DEL ÁREA	PÚBLICO	PÚBLICO	PÚBLICO
CARÁCTER DE LA CREACIÓN	IMPUESTA POR EL PLANEAMIENTO	ASUMIDA VOLUNTARIAMENTE MEDIANTE CONVENIO SUSCRITO POR 50% DE LOS PROPIETARIOS	VOLUNTARIA MEDIANTE CONVENIO
CARÁCTER DE LA INCORPORACIÓN	OBLIGATORIA	OBLIGATORIA	VOLUNTARIA
MIEMBROS	PROPIETARIOS Y AYUNTAMIENTO		PROPIETARIOS Y EMPRESARIOS
ÁMBITO	CONSERVACIÓN, PRESTACIÓN DE SERVICIOS, GESTIÓN DE DOTACIONES Y VIGILANCIA		ADEMÁS APOYO A LA CONSOLIDACIÓN Y COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS
NATURALEZA	ENTIDAD URBANÍSTICA COLABORADORA		
RÉGIMEN JURÍDICO	MIXTO PERO PREDOMINANTEMENTE PÚBLICO		MIXTO PREDOMINANTEMENTE PRIVADO
RECAUDACIÓN DE CUOTAS	CABE VÍA DE APREMIO POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO		NO CABE VÍA DE APREMIO
CESIÓN DE DOTACIONES PÚBLICAS	POSIBILIDAD DE CESIÓN DE DOTACIONES PÚBLICAS (TERRENOS O EDIFICIOS)		
ÁNIMO DE LUCRO	NO	NO	NO
AYUDAS PÚBLICAS PARA EL ÁREA	NO	NO	SÍ

147 Fuente. Federación de Polígonos Industriales de Asturias (2009). *Legislación urbanística asturiana para las áreas empresariales*. Asturias: Federación de Polígonos Industriales de Asturias, pág. 102.



7. Conclusión

La obligación de conservación de las urbanizaciones y la prestación de los servicios públicos corresponde a la administración actuante, generalmente el ayuntamiento, salvo en los supuestos en que el ámbito supera el municipio y tienen el carácter de comarcal. La prestación de los servicios públicos debe quedar integrada en los principios fundamentales de la legislación básica local, porque no se debe excluir a las áreas empresariales. Puede llegarse a convenios con los propietarios y empresarios para buscar fórmulas de gestión compartida.

VII.12.2. Región de Murcia. Conservación de las obras de urbanización de las áreas industriales, L 10/2018-RM.

Desde un punto de vista competencial, la L 10/2018-RM, se promulga en base a las competencias exclusivas otorgadas por el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio) relativa a la «Ordenación del Territorio y del Litoral, urbanismo y vivienda».

Se reconoce en la Exposición de Motivos que la regulación existente en el ámbito urbanístico, aunque numerosa (la ley estatal de suelo, la homónima autonómica, ley de asociaciones, ley de propiedad horizontal, ley de eficiencia de las administraciones, etc.), resulta insuficiente en tanto que no concreta los mecanismos de participación de los actores sociales e institucionales en el hecho complejo del mantenimiento, conservación, reposición y ampliación de infraestructuras en estos parques empresariales, siendo muy diversa la casuística de gestión existente (entidades de conservación, asociaciones de empresarios, comunidades de propietarios, etc.), así como la heterogeneidad de ámbitos de actuación de los mismos y distinta capacidad jurídica de obrar de cada uno de ellos en dichos ámbitos.

Asume como necesaria la dinamización de la actividad en los polígonos industriales, fomentar la colaboración público-privada entre el ayuntamiento competente y los agentes



privados concernidos para la mejora de la gestión de los servicios básicos, la conservación y mantenimiento de estos espacios.

De igual forma, se pretende ampliar el ámbito de gestión a servicios de valor añadido para beneficio de las empresas instaladas y mejora de atractivos del polígono.

Al objeto de desarrollar las líneas anteriores la ley permite constituir, en cada uno de los polígonos industriales de la Región de Murcia, una EUC, que con la denominación «comunidad de gestión del área industrial» asumirá, entre otras, las siguientes funciones:

1. Asumir las obligaciones de mantenimiento y conservación de las obras de urbanización que vengán establecidas por el planeamiento o que voluntariamente se asuman.
2. Impulsar que dicha área cuente con las infraestructuras, dotaciones y servicios necesarios para el desarrollo eficiente económico, social y medioambiental, mejorando la gestión y la calidad del suelo industrial y la competitividad de las empresas radicadas en dicha área.
3. 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 nueva dotaciones y servicios que aporten a las mismas mayor valor añadido.
4. Analizar y proponer a los titulares de las parcelas y actividades, en el ámbito del área de gestión industrial y a las administraciones públicas implicadas, aquellas medidas, convenios, acuerdos, etc., que contribuyan de forma más eficiente, a la conservación, mantenimiento, ampliación y mejora de las infraestructuras, dotaciones y servicios en dichas áreas.



5. El deber de conservación de las obras de urbanización de las áreas industriales, una vez recepcionadas de conformidad con la legislación urbanística, corresponde al ayuntamiento

VII.12.3. Navarra

Este deber de conservación corresponderá total o parcialmente a los propietarios de suelo en las áreas industriales, quienes le darán cumplimiento, integrados todos ellos necesariamente en una EUC, bajo la denominación comunidad de gestión del área industrial, en los siguientes supuestos:

1. Cuando el planeamiento urbanístico, en los planes de iniciativa privada, prevea expresamente la atribución del deber de conservación de la urbanización a los propietarios en función de los resultados del informe de sostenibilidad económica.
2. En todo caso, la atribución del deber de conservación a los propietarios se limitará a un plazo determinado y debidamente justificado que no podrá exceder de 10 años. Dicho plazo podrá ampliarse, igualmente, de manera determinada y motivada, en función de las circunstancias objetivas que dieron lugar a su imposición.
3. Cuando se asuma voluntariamente por los propietarios, en virtud de los estatutos y acuerdos adoptados por la comunidad de gestión del área industrial.

En cada polígono industrial se podrá constituir una EUC, que con la denominación «comunidad de gestión del área industrial» asumirá, entre otras, las siguientes funciones¹⁴⁸:

148 Artículo de la Ley 10/2018



1. Asumir las obligaciones de mantenimiento y conservación de las obras de urbanización que vengan establecidas por el planeamiento o que voluntariamente se asuman.
2. Impulsar las infraestructuras, dotaciones y servicios necesarios para el desarrollo eficiente económico, mejorar la gestión y la calidad del suelo industrial y la competitividad de las empresas radicadas en dicha área, la implantación de nueva dotaciones y servicios que aporten a las mismas mayor valor añadido, 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, analizar y proponer a los titulares de las parcelas y actividades, en el ámbito del área de gestión industrial y a las administraciones públicas implicadas, aquellas medidas, que contribuyan de forma más eficiente, a la conservación, mantenimiento, ampliación y mejora de las infraestructuras, dotaciones y servicios en dichas áreas.

VII.12.4. Galicia. Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia.

El mantenimiento y conservación de las infraestructuras, equipamientos y dotaciones de las áreas empresariales¹⁴⁹ que hayan de ser entregadas a la administración para su incorporación al dominio público corresponde a la misma desde la recepción expresa o tácita de las obras de urbanización¹⁵⁰.

149 Se entiende por suelo empresarial el suelo destinado mayoritariamente por un instrumento de ordenación territorial o urbanística a los usos productivos del sector secundario o terciario.

Se entiende por área empresarial una superficie delimitada de suelo constituido por un conjunto de parcelas, urbanizadas con arreglo a la legislación urbanística o de ordenación del territorio, susceptibles de comercialización independiente y con un destino principal que es la implantación de instalaciones en las cuales desarrollar usos y actividades económicas predominantes correspondientes a los sectores secundario o terciario.

150 Artículo 19 de la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia. Mantenimiento y conservación de las áreas empresariales.



Se entiende por área empresarial una superficie delimitada de suelo constituido por un conjunto de parcelas, urbanizadas con arreglo a la legislación urbanística o de ordenación del territorio, susceptibles de comercialización independiente y con un destino principal que es la implantación de instalaciones en las cuales desarrollar usos y actividades económicas predominantes correspondientes a los sectores secundario o terciario.

Una vez realizadas las obras de urbanización, la entidad o entidades locales en cuyo término se haya instalado el polígono industrial deben asumir la gestión de las vías públicas, zonas verdes, parques de recreo y deportivos, instalaciones de alumbrado público, servicio de abastecimiento de agua, alcantarillado y evacuación de aguas residuales y, en general, todos los servicios, obras y espacios que sean de uso público o estén afectos a un servicio público.

El mantenimiento y conservación de las infraestructuras, equipamientos y dotaciones de titularidad privada común corresponde a las personas propietarias de las parcelas del área empresarial, constituidas en la correspondiente comunidad de personas propietarias.

1. Duración: 5 años.

VII.12.5. Navarra

1. La ordenación territorial de Navarra

La ordenación territorial de Navarra se configura en dos niveles de actuación, uno genérico, que abarca el territorio autonómico completo y otro específico que cubre o se identifica con el municipio.

Consecuencia de ello la ordenación del territorio establece una diferenciación en función del nivel y autoridad competente en la ordenación, denominándose ordenación del territorio al ordenamiento de ámbitos espaciales amplios, desde regional a supramunicipal, y urbanismo al que se encarga del ordenamiento municipal. En el primer caso, la autoridad competente es el gobierno autonómico y en el segundo la prestación en



las áreas empresariales de servicios comunes puede ser asumida por las personas propietarias de manera colectiva mediante su constitución como entidad asociativa de gestión del área de suelo.

2. Navarra. Polígonos y actividades industriales. Comunidad de gestión del área industrial¹⁵¹.

Los particulares podrán presentar ante la administración propuestas de modificaciones del plan municipal que impliquen actuaciones urbanísticas en las que se prevea la creación de nuevas zonas industriales o terciarias justificando la necesidad o conveniencia de la actuación urbanística y los compromisos que se hubieran de contraer entre el urbanizador y el municipio, y entre sectorial, que se incluya en el mismo la obligación de que las personas propietarias del suelo urbanizado constituyan una entidad de conservación que se hará cargo del mantenimiento y conservación de la urbanización y asumirá los gastos correspondientes durante un periodo que no podrá ser superior a cinco años desde la recepción de las obras por el ayuntamiento¹⁵². Las propuestas se acompañan de la siguiente documentación específica:

- a) Justificación de la necesidad o conveniencia de la actuación urbanística.
- b) Relación de propietarios afectados, con su nombre, apellidos y dirección.
- c) Sistema de actuación.
- d) Plazos de ejecución, que serán vinculantes en todo caso.
- e) Compromisos que se hubieran de contraer entre el urbanizador y el Municipio, y entre aquél y los futuros propietarios, en orden a:

151 Decreto foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la implantación territorial de polígonos y actividades industriales en Navarra

152 Reglamento de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, artículo 53



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 cuándo correrá a cargo de los futuros propietarios de parcelas o de los promotores, con indicación del periodo de tiempo al que se extenderá la obligación de conservación de cada uno de ellos.

f) Garantías del exacto cumplimiento de dichos compromisos por importe del 10 por 100 del coste que resulte para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio Plan. Dicha garantía se exigirá preferentemente mediante aval bancario, sin perjuicio de que la Administración acepte sustitutivamente otras garantías de las admitidas en Derecho.

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

h) Anteproyecto de Estatutos de la Entidad de Conservación de constitución obligatoria, encargada de la conservación de las obras de urbanización a costa de sus beneficiarios, y a la que habrán de pertenecer todos los propietarios comprendidos en el ámbito territorial de la urbanización, especificándose en dicho Anteproyecto la composición, órganos, régimen de adopción de acuerdos, deberes y derechos de sus componentes y las funciones obligatorias de la Entidad para garantizar el mantenimiento de la urbanización.

3. Implantación de polígonos industriales Navarra

La implantación de actividades industriales en Navarra puede configurarse, según las peculiaridades de la actividad que se pretenda impulsar en polígonos industriales de ámbito comarcal, en polígonos municipales y en un tercer grupo, aquellas actividades



singulares que, por sus específicas circunstancias, son propias de instalación en el suelo no urbanizable.

La construcción de los polígonos industriales de ámbito comarcal, así como la gestión de las parcelas resultantes, corresponderá al Departamento de Industria, Comercio y Turismo, quien, a tal efecto, puede recabar la participación y colaboración de entidades u organismos públicos dedicados a estos fines.

El planeamiento urbanístico municipal debe prever justificadamente determinadas áreas en función de la industria preexistente, para la implantación de pequeñas industrias, así como las condiciones que habrán de regir la implantación de las mismas. Garantías para la urbanización completa y adecuada de los terrenos afectados, previa o simultáneamente a la edificación de la industria, etc.

Una vez realizadas las obras de urbanización, la entidad o entidades locales en cuyo término se haya instalado el polígono industrial asumirán la gestión de las vías públicas, zonas verdes, parques de recreo y deportivos, instalaciones de alumbrado público, servicio de abastecimiento de agua, alcantarillado y evacuación de aguas residuales y, en general, todos los servicios, obras y espacios que sean de uso público o estén afectos a un servicio público.

VII.12.6. Castilla León. Parques tecnológicos¹⁵³

En el ámbito de los parques tecnológicos promovidos por la entidad institucional con competencias en materia de suelo industrial, el convenio citado en el apartado 4.b) del artículo 68 bis podrá ser suscrito, en representación de los propietarios, por la entidad promotora. El convenio podrá tener la duración máxima que permita la legislación aplicable y, en el mismo, se establecerá la modalidad en la que se repercutirán a los

153DA 11ª L5/1999-CL. Conservación de la urbanización en el ámbito de los parques tecnológicos



propietarios los gastos de conservación y mantenimiento de la urbanización, no siendo exigible la constitución de una entidad de conservación.

Como se aprecia el contenido del convenio, permite vincular a los propietarios de las parcelas y edificaciones, y les puede imponer la conservación y mantenimiento de las obras y servicios de urbanización, sin necesidad de constituir una entidad de conservación.

VIII. ENTIDADES DE CONSERVACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

VIII.1. RÉGIMEN TRANSITORIO DE LAS EUC EN LA COMUNIDAD VALENCIANA (DT 19ª TRLOTUP)

La mayoría de las actuales EUC en funcionamiento, en especial los polígonos industriales, surgieron en los años 1960 y décadas siguientes, por lo que las leyes autonómicas han tenido que establecer un régimen transitorio, consistente en mantener la vigencia de la regulación jurídica aplicable a las EUC en funcionamiento, evitando numerosos gastos y problemas a los municipios, en vez de aprovechar la ocasión para hacerse cargo de la conservación de las zonas públicas y servicios básicos por igual a todos los propietarios de las áreas urbanizadas.

La DT 19ª TRLOTUP regula el régimen transitorio de las entidades urbanísticas de conservación de la urbanización en la Comunidad Valenciana disponiendo que «Las urbanizaciones cuya conservación estuviere el 20 de agosto de 2014 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».



En cuanto a la interpretación restrictiva de lo dispuesto en la DT 19ª, el TSJ Comunidad Valenciana estima que, debido a su carácter de norma extraordinaria no afecta a las comunidades de propietarios, sino solo a las EUC en funcionamiento. Normas a las que únicamente se dirige la DT¹⁵⁴. Recuerda la sentencia que las asociaciones o entidades urbanísticas colaboradoras, sustentadas en el artículo 41.2 LS56, fueron integradas en los artículos 24 y 30 del RGU desarrollando, el artículo 53 del TRLS 1976.

Estas entidades, tenían la misma naturaleza jurídica que las Juntas de Compensación y lo característico de las mismas, era, siempre su carácter voluntario. Así lo decía expresamente el artículo 192 primero del RGU citado. Sin perjuicio de ese carácter voluntario estas asociaciones pueden formarse tanto por iniciativa de los propietarios, como de la administración actuante, y una vez constituidas excluyen la creación de cualesquiera otras en el mismo polígono unidad de actuación.

El artículo 168 de la LUV, establecía que la conservación de las obras de urbanización era responsabilidad del ayuntamiento desde su recepción, siendo antes del urbanizador. Careciendo de validez todo pacto o disposición que pretendiese trasladar esa competencia a personas privadas o asociaciones de propietarios sin colaboración y control público o sin condiciones o por tiempo indeterminado. Esta norma, al igual que lo establece el artículo 169.1 del TRLOTUP, no se oponía a la posibilidad de mantener o crear entidades de conservación, pero con importantes limitaciones de control público y especialmente de justificación y de duración temporal. La DT 10ª LOTUP volvía a mantener, transitoriamente, estas EUC poniendo de manifiesto que «las urbanizaciones cuya conservación estuvieren a la entrada en vigor de esta ley, legalmente encomendadas a EUC, seguirán sujetas al régimen jurídico vigente en el momento de su constitución, permaneciendo estas en funcionamiento».

154 2019.02.01. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo), 1 de febrero de 2019.



Desde el inicio de vigencia del TRLOTUP (esta DT 10ª es actualmente la DT 19ª¹⁵⁵) se mantiene la misma redacción: «Régimen transitorio de las EUC. Las urbanizaciones cuya conservación estuviere el 20 de agosto de 2014 legalmente encomendada a EUC de la urbanización seguirán sujetas al régimen jurídico vigente en el momento de su constitución, permaneciendo estas en funcionamiento».

Esta norma, es excepcional, y debe ser siempre de interpretación restrictiva por lo que solo se aplica a las EUC legalmente constituidas y en funcionamiento el 20 agosto 2014 y «no puede aplicarse por analogía a una comunidad de propietarios que no es una asociación administrativa de cooperación, ni se ha conformado, ni constituido como una entidad jurídica de conservación, ni ha sido inscrita en ningún registro público, ni tiene personalidad jurídico-pública», Costa (2015)¹⁵⁶.

En consecuencia, si las normas transitorias han de interpretarse en sentido restrictivo, parece evidente que, una comunidad de propietarios, no siendo una entidad de conservación de obras de urbanización no está afectada por la disposición transitoria indicada.

El Juzgado concluye que, necesariamente, la administración municipal, como expresamente le impone el artículo 34 de la LRLCV, debe hacerse cargo de los servicios obligatorios, que forman parte del conjunto de servicios integrados en la urbanización y en concreto, de los servicios alumbrado público, cementerio, recogida de residuos,

¹⁵⁵ DT 19 TRLOTUP «Disposición transitoria decimonovena. Régimen transitorio de las entidades urbanísticas de conservación de la urbanización. Las urbanizaciones cuya conservación estuviere el 20 de agosto de 2014 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».

¹⁵⁶ Recupera el texto de la misma transitoria de la LRAU, como advierte Costa, que por otro lado nos recuerda su régimen jurídico y considera un acierto del legislador esta previsión. Nota pág. 38 4. Hervás Más J., coord., (2015). *Comentarios al Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana, Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio del Consell*. Valencia: Tirant lo Blanch.



limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua de consumo humano, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas, etc.

VIII.2. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LAS EUC EN LA COMUNIDAD VALENCIANA ANTERIORES A LA TRLOTUP

Por tanto, respecto de la normativa que resulta aplicable a nivel autonómico reaparecen como referencias legales el artículo 53 del TRLS76, los reglamentos estatales de su desarrollo (RPU, RGU), el artículo 79 de la LRAU o el más reciente artículo 188 LUV, derogado por el artículo 160.5 de la LOTUP de casi idéntico contenido al 169.2 TRLOTUP.

En línea con los antecedentes de la legislación urbanística valenciana, el artículo 169 TRLOTUP impone a la administración actuante el deber de conservación de las obras de urbanización desde su recepción, siendo antes del urbanizador, salvo la reparación de vicios constructivos.

Este deber es coherente con el hecho de que la obra de urbanización pública deba ser recibida y controlada, o debería serlo, por la administración actuante que se supone debe conservarla posteriormente por recaer esta conservación sobre obras públicas e instalaciones y servicios también públicos. De no ser así, como sostiene Parejo (1999)¹⁵⁷, y se desplazara esta obligación sobre los sujetos privados que han de realizar o han realizado tales obras, a su costa, «el sistema quedaría desequilibrado».

Sobre el periodo de tiempo a que se podría aplicar la obligación de conservación, se puede entender que si es a cargo de la administración será de forma indefinida, pero en caso de

157 Luciano Parejo, A. & Blanc Clavero, F. (1999). Derecho Urbanístico Valenciano. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 499



recaer sobre el promotor o sobre los propietarios de los terrenos esta obligación no puede ser indefinida a cargo de estos últimos.

Según el anterior artículo 160.5 LOTUP «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».

La modificación del artículo 160.5 LOTUP elimina dos párrafos importantes respecto de su redacción inicial¹⁵⁸: «(...) 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».

Considerando la gestión pública del urbanismo, como cualquier otro servicio público, la administración podrá prestarlo por sí misma o por medio de algunas de sus formas especiales de personificación, en cuyo caso se tratará de la prestación directa, o la realizará un tercero, un particular por encargo o concesión de la administración, dando

158 Redacción inicial artículo 161.5 LOTUP «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».



lugar a la prestación indirecta del servicio, Hervás (2016)¹⁵⁹. Ni qué decir tiene que en caso (de que los propietarios no asuman la gestión) estaríamos ante un supuesto de gestión directa en la que la administración adquiere el protagonismo de la gestión y ejecución del programa, bien directamente por sus órganos o a través de empresas de la administración, Lorente & Blanch (1996)¹⁶⁰.

Tabla 12. Modificaciones del artículo 160 de la LOTUP

MODIFICACIONES DEL ARTÍCULO 160 DE LA LOTUP		
Finalización normal del programa de actuación integrada. Recepción y conservación de la urbanización		
Redacción inicial. En vigor desde 20/8/2014	En vigor desde 8/2/2019	En vigor desde 17/7/2021
4. 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.	4. 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.	4. La conservación de las obras de urbanización es responsabilidad del ayuntamiento desde su recepción, siendo antes del agente urbanizador, salvo la reparación de vicios constructivos. 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.
5. La conservación de las obras de urbanización se podrá realizar por gestión	5. La conservación de las obras de urbanización se podrá realizar por gestión	5. La conservación de las obras de urbanización se podrá realizar por gestión

159 Hervás Más J. (2016). La gestión indirecta en la TRLOTUP. Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Valencia: Tirant lo Blanch.

160 Lorente Tallada, J.L.& Romero Saura, F. (1996). El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.



MODIFICACIONES DEL ARTÍCULO 160 DE LA LOTUP		
Finalización normal del programa de actuación integrada. Recepción y conservación de la urbanización		
Redacción inicial. En vigor desde 20/8/2014	En vigor desde 8/2/2019	En vigor desde 17/7/2021
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.	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.	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.

Fuente. Elaboración propia

Las conclusiones que podemos extraer sobre las modificaciones del artículo 160 LOTUP son las siguientes:



- a. Carecerá de validez todo pacto o disposición que pretenda trasladar la competencia a personas privadas, propietarios o asociaciones de propietarios, sin colaboración y control público o sin condiciones o por tiempo indeterminado.
- b. Suprime la posibilidad de que estas asociaciones puedan tener un «especial tratamiento o consideración en la adjudicación del contrato de la conservación de las obras de urbanización» primando el factor de libre concurrencia pública en la contratación.
- c. Deroga también la posibilidad de que la administración sufrague el mantenimiento de los servicios ordinarios mediante aportación financiera a favor de las entidades colaboradoras, previsión que permitía dar respuesta a situaciones de obras y servicios de urbanizaciones que por causas objetivas especiales (alto nivel de servicios o de obras públicas importantes, etc.) quieren, voluntariamente, asumir con sus propios medios esta obligación de conservación y mantenimiento, conservando el carácter privado de la urbanización.
- d. Esta nueva redacción del artículo 160 de la LOTUP, sienta un principio de preferencia de la gestión directa o de la iniciativa pública en la gestión de Programas, por lo que Hervás (2016)¹⁶¹ sostiene sin lugar a dudas, la pertinencia de la supresión del principio de subsidiariedad.
- e. De esta forma, en el artículo 113.2 LOTUP para los programas de actuación integrada y el artículo 169.1 para los procedimientos de actuación aislada, se determina que la gestión de programas mediante la iniciativa privada, bien sea por los propietarios como por un no-propietario (ahora el TRLOTUP se refiere a los «administrados») única y exclusivamente puede realizarse «en ausencia de gestión directa por la administración».

161 Hervás Más J. (2016). La gestión indirecta en la TRLOTUP. Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Valencia: Tirant lo Blanch.



VIII.3. RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL.

VIII.3.1. Efectos de la aparición de las EGM

Como hemos visto la normativa urbanística autonómica asigna a las EUC la función legal de «colaborar con el ayuntamiento para facilitar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones de conservación, mantenimiento, vigilancia, limpieza y prestación de servicios básicos y 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».

Esta función legal de las EUC es también aplicable a los polígonos industriales de la Comunidad Valenciana, por lo que en este aspecto concreto, no se ve necesaria la regulación paralela de la L14/2018-CV en la parte relativa a las EGM que tienen asignadas casi idénticas funciones y objetivos a los establecidos que tienen las EUC.

Asimismo, eran idénticas su naturaleza jurídica y régimen jurídico recogidas en el artículo ⁵⁶ del anteproyecto y 4 de la L14/2018-CV: 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.

Tabla 13. Comparación entidades de conservación actuales en Comunidad Valenciana

ENTIDADES DE CONSERVACIÓN ACTUALES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA			
	ENTIDAD URBANÍSTICA DE CONSERVACIÓN (Actuales EUC)	ASOCIACIÓN PRIVADA DE CONSERVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN CV 160.5 LOTUP	ENTIDAD GESTIÓN MODERNIZACIÓN L 14/2018-CV EGM
REGULACIÓN BÁSICA	Urbanística	Urbanística	Urbanística. Industrial



ENTIDADES DE CONSERVACIÓN ACTUALES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA			
	ENTIDAD URBANÍSTICA DE CONSERVACIÓN (Actuales EUC)	ASOCIACIÓN PRIVADA DE CONSERVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN CV 160.5 LOTUP	ENTIDAD GESTIÓN MODERNIZACIÓN L 14/2018-CV EGM
	DT 10ª LOTUP Arts. 25.2, 26.1 RGU-	Art. 160.5 LOTUP	Arts. 4 y ss. L 14/2018-CV
CONSTITUCIÓN	Regla general constitución obligatoria, si está prevista en el planeamiento	Constitución voluntaria	No constitución obligatoria. Adscripción obligatoria una vez constituida
MIEMBROS	Propietarios y Ayuntamiento	Administrados	Titulares de inmuebles, de derechos reales, entidades públicas con bienes patrimoniales, comunidades de propietarios industriales
UNIDAD URBANÍSTICA AFECTADA	Residencial Industrial Terciaria	Residencial Industrial Terciaria	Uso preferente industrial
NATURALEZA JURÍDICA	Entidades de derecho público	Privada/administrativa	Naturaleza administrativa
OBJETO	Conservación: - Obras públicas - Dotaciones - Servicios públicos	Conservación de obras públicas de urbanización Mantenimiento de servicios públicos comunes	Colaboración, conservación, mantenimiento, vigilancia, limpieza de servicios básicos municipales
APREMIO	Cabe vía de apremio por parte del Ayuntamiento	Cabe vía de apremio por parte del Ayuntamiento	No
ÁNIMO LUCRO	No	No	No
DURACIÓN	Ilimitada/temporal	Temporal	Temporal 20 años
TUTELA AYTO.	Recurso de alzada. Representante del ayuntamiento. Aprobación de constitución y	Aprobación de constitución y estatutos por ayuntamiento	Representante del ayuntamiento. Aprobación Aprobación de constitución y



ENTIDADES DE CONSERVACIÓN ACTUALES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA			
	ENTIDAD URBANÍSTICA DE CONSERVACIÓN (Actuales EUC)	ASOCIACIÓN PRIVADA DE CONSERVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN CV 160.5 LOTUP	ENTIDAD GESTIÓN MODERNIZACIÓN L 14/2018-CV EGM
	estatutos por ayuntamiento.		estatutos por ayuntamiento. Convenio con Ayuntamiento
COSTE CONSERVACIÓN	EUC (propietarios)	Ayuntamiento	Ayto/EGM
COSTE SUMINISTROS	Ayto/propietarios	Ayuntamiento	Ayuntamiento
DISOLUCIÓN	Ayuntamiento	Ayuntamiento	Ayuntamiento

Fuente. Elaboración propia

Al entender del autor de esta Tesis los efectos que produce la aparición de las EGM son:

- La pervivencia de las entidades colaboradoras que se hacen cargo del deber de conservación que la ley atribuye a los ayuntamientos, asignándoles competencias «adicionales» bajo el paraguas de un incremento de la colaboración¹⁶² al tiempo que les mantiene las que venían realizando.
- La aparición de las EGM, nueva figura de asociación obligatoria, aparentemente voluntaria, pero resultando obligatoria su pertenencia si se aprueba por el Pleno del ayuntamiento su constitución a instancia inicial de más del 25% de los propietarios que representen más del 25% de la propiedad. Sin estar incardinada en la legislación urbanística, como las entidades de gestión voluntarias de Asturias. En la Asamblea General para aprobar convenio con el ayuntamiento, estatutos, constitución, debe haber mayoría del 51% titulares que representen más del 51% de propiedades.

162 Parecida a la prevista para los polígonos industriales en el D 278/2007-AST, que incorpora la creación de la entidad colaboradora (además de las entidades urbanísticas de conservación) que denomina entidad de gestión voluntaria de zonas y polígonos industriales.



- Admite la continuidad de que la obligación de conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos continúe a cargo de los propietarios.
- Sorteando así la actual orientación jurisprudencial y legal de que solo se puede imponer la obligación a los propietarios basada en la existencia de condiciones objetivas de carácter extraordinario.
- Con duración definida (diez años renovables).

Costa (2015)¹⁶³ sostiene la razonabilidad de lo dispuesto en la DT 19ª del TRLOTUP aunque se aleje de la regla general legal establecida en el artículo 169 de que 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.

Porque la obligación debe ser de duración concreta, pudiendo en cada caso, examinarse las condiciones, términos y circunstancias determinantes de la imposición, en su día, de dicha obligación a los particulares, verificando, si las mismas persisten o no¹⁶⁴. No cabe la imposición indefinida y perpetua del deber de conservación a cargo de los propietarios, tenga esta su origen en un convenio urbanístico (el cual se extiende luego obligatoriamente a todos los propietarios de la unidad afectada) o haya sido impuesta en el planeamiento por causas de interés general debidamente justificadas y explicadas y siempre de duración definida o definible de forma sencilla.

Y ya hemos reiterado que muchas de las EUC existentes aún conservan en sus estatutos la etiqueta de «indefinida» sin condiciones objetivas que la justifiquen (desproporción costes/tributos; urbanizaciones autónomas o de baja densidad, polígonos industriales)

163 Hervás Más J., coord., (2015). Comentarios al Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana, Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio del Consell. Valencia: Tirant lo Blanch.

164 2006.01.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de enero de 2006.



apartándose también de la reciente jurisprudencia que está permitiendo la disolución de aquellas EUC cuyo origen vino impuesto sin norma previa o sin justificación de la necesidad, ni de las causas y condiciones de su imposición, permitiendo la continuidad de las EUC sin analizar si estas causas y condiciones originarias persisten o han desaparecido.

Faltan algunas consideraciones adicionales: la DT 19ª actual debería permitir la disolución de las EUC existentes cumpliendo los criterios legales establecidos en el propio TRLOTUP, de forma literal.

Permitiendo que voluntariamente las EUC vigentes, constituidas antes de la entrada en vigor del TRLOTUP, que hayan sufrido cambios en las condiciones originarias que dieron lugar a la imposición del deber de conservación, puedan optar por la disolución de la entidad de conservación, si así lo deciden sus asociados en asamblea general, tras haber cumplido todas sus obligaciones urbanísticas, permitiendo al ayuntamiento adoptar tal acuerdo de disolución y asumir las obligaciones que venía desarrollando la EUC, en especial si hubiesen variado las circunstancias que impidieron o justificaron en su día la imposición del deber a los propietarios y que ahora si permitiría la disolución de la EUC.

VIII.3.2. Objeto del deber

Respecto del objeto del deber el TRLOTUP solo se refiere a la conservación de las obras de urbanización (artículo 169.1 y 2) en el párrafo final de número 2 al hablar de las asociaciones privadas de conservación, extiende el objeto anterior a la conservación de las obras de urbanización y al mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, en los términos que establezca el planeamiento urbanístico o el convenio que celebren con el ayuntamiento.

A las CP constituidas a la entrada en vigor del citado decreto, no le es de aplicación lo dispuesto en la DT 19ª por no ser una entidad administrativa de conservación; ni haberse conformado, ni constituido como una entidad jurídica de conservación; ni estar inscrita



en el correspondiente registro público; ni tener personalidad jurídica pública. Por lo tanto, es el ayuntamiento el que deberá asumir la conservación de las instalaciones de titularidad pública esto es, las calles y vías urbanas, la red de alcantarillado con su sifones y accesorios, la estación depuradora con sus instalaciones y accesorios y el alumbrado público conforme le impone la LBRL artículos 25 y 26¹⁶⁵.

Es significativo que no encontremos referencias en esta ley a los servicios básicos que corresponde prestar al ayuntamiento en todos los municipios de forma obligatoria: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua de consumo humano, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas.

VIII.3.3. Conclusión obras de urbanización¹⁶⁶

Para la legislación urbanística valenciana, las obras de urbanización y el PAI concluyen con la recepción o puesta en servicio de las obras de urbanización. Que pueden ser recibidas por acto expreso de la administración en el plazo de tres meses desde su ofrecimiento formal

VIII.3.4. Recepción tácita

En ausencia de acto expreso transcurridos tres meses desde el ofrecimiento sin que medie resolución expresa de la administración, las obras se entenderán recibidas. También se entenderán recibidas desde que queden abiertas al uso público, iniciándose un periodo de garantía durante doce meses en los que el urbanizador responderá de los defectos constructivos que se manifiesten.

165 2019.02.01. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo), 1 de febrero de 2019. Aplicación/interpretación de la DT 10ª y 169.1 y 4 TRLOTUP que condena al Ayto. Torres Torres a prestar servicios básicos.

166 Artículo 160 TRLOTUP



VIII.3.5. Acciones civiles

La recepción se preocupa de salvaguardar, que asistan a la administración o a los administrados, por daños derivados de vicios ocultos.

No existe desarrollo reglamentario del TRLOTUP en esta materia. Solo se recoge una remisión, en el caso de gestión indirecta, para que la contratación de la conservación de la urbanización se lleve a cabo de conformidad con la legislación de contratos del sector público¹⁶⁷.

IX. RECEPCIÓN DE LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN

IX.1. CONCEPTO. NATURALEZA JURÍDICA

La recepción se define como el conjunto de actuaciones de inspección y comprobación de las obras dirigidas a comprobar *in situ* por un lado el grado de cumplimentación, buen estado y finalización de las obras de urbanización y por otro la conformidad del urbanizador o responsable de la ejecución de las obras y director de las mismas, en orden a mostrar su conformidad o disconformidad con la posición de la administración.

El acto de recepción se ha calificado por la jurisprudencia y doctrina como un acto: único, expreso, formal y definitivo, probatorio y no constitutivo, pues se limita a declarar, conforme o disconforme, una situación fáctica preexistente a la que el ordenamiento jurídico seguidamente le atribuye unos efectos, pero nunca creará situaciones jurídicas *ex novo*.

167 Aparece en la página web de la Conselleria d'Habitatge un Anteproyecto de Reglamento de Programación y Gestión Urbanística de la CV de 11.5.2020, del TRLOTUP. Se sigue atribuyendo a una asociación privada de conservación las obras públicas y el mantenimiento de servicios extraordinarios que sean de interés particular para los propietarios de la urbanización.



La recepción de obras es, al tiempo que una actuación administrativa material, un acto formal y positivo al que resulta de aplicación, entre otros, el mismo régimen impugnatorio de los actos administrativos por lo que se admite como procedente el recurso potestativo de reposición contra el acto de recepción.

IX.2. PROCEDIMIENTO DE RECEPCIÓN

El promotor/urbanizador es responsable de la entrega de las obras y servicios urbanizados para patrimonio y uso público una vez concluidas.

Las obras de urbanización las debe recibir y comprobar el ayuntamiento (o administración actuante) de oficio o a instancia de la persona responsable de la ejecución, conservación y entrega de dichas obras¹⁶⁸. En este caso la solicitud de la recepción al municipio debe efectuarse a partir del momento en que las obras hayan quedado totalmente terminadas, acompañando a la misma el certificado final emitido por el técnico competente para ello.

Si las obras se encontraran en buen estado y con arreglo a los proyectos y las prescripciones previstas, se darán por recibidas.

El acto de recepción ha de ser expreso y ha de formalizarse con la firma de un acta *ad hoc* por los comparecientes (administración, promotor constructor, propietarios). Dicho acto se remitirá al Registro de la Propiedad a los efectos de la práctica de las inscripciones procedentes conforme a la legislación hipotecaria y se notificará a cada propietario al efecto de acreditar el cumplimiento de su deber de urbanización.

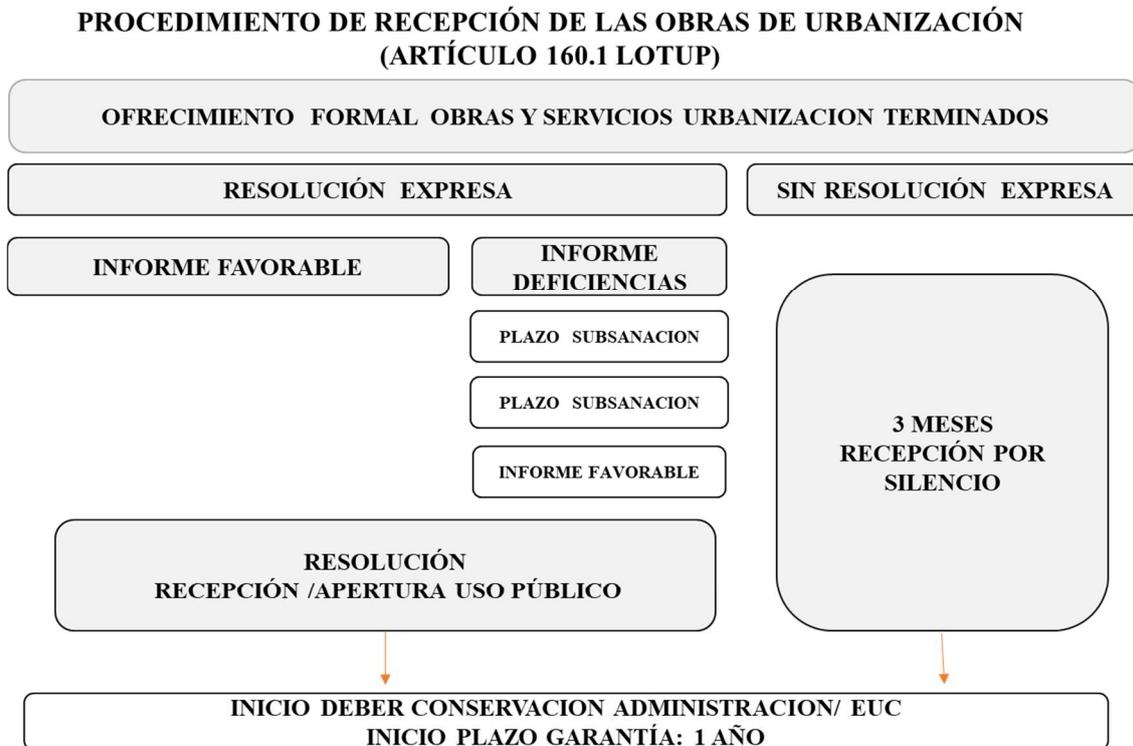
El acto de recepción deberá producirse dentro del plazo determinado en la normativa de aplicación (ver tabla a continuación).

¹⁶⁸ O de los propietarios, artículo 188.1 L13/2015-RM.



Cuando las obras no se hallen en estado de ser recibidas se harán constar en el acta las discrepancias constatadas y las medidas precisas para remediarlas y el plazo máximo en el que éstas deberán ser ejecutadas. Si transcurrido dicho plazo el contratista no lo hubiere efectuado, podrá concedérsele otro nuevo plazo improrrogable o declarar resuelto el contrato.

Figura 4. Esquema procedimiento tipo de la recepción de obras de urbanización. Comunidad Valenciana



Fuente. Elaboración propia



IX.3. TIPOS DE RECEPCIÓN

En la práctica son notorias las dificultades que se producen a la hora de cumplir el mandato legal de materializar la entrega/recepción de las obras e instalaciones de urbanización, tanto por parte de los ayuntamientos como por parte de los promotores o urbanizadores de la urbanización por muy variados motivos:

- Porque implica una transferencia de la responsabilidad del deber de conservación de las obras y servicios de urbanización.
- Por la resistencia de los ayuntamientos a asumir más costes de conservación y mantenimiento de nuevas zonas públicas, a pesar de lo que dispone el artículo 169 del DL 1/2021CV.
- Por falta de constitución de las entidades colaboradoras de conservación, a menudo por imponérseles una duración indefinida sin cauces reglamentarios de cómo abordar estatutaria y jurídicamente el problema de la conservación.
- Porque implica la verificación de que las obras e instalaciones realizadas lo han sido conforme al proyecto de urbanización, aprobado por la administración o no.
- Por la incompleta o defectuosa finalización de las obras públicas de la urbanización debido a quiebras, concurso de acreedores, desaparición del promotor de la urbanización, incumplimientos contractuales, etc.
- Porque el régimen transitorio vigente reactivado la aplicación de legislación ya derogada o desfasada que permite soslayar el proceso de recepción, a pesar de que en la actualidad el acto de recepción de las obras de urbanización viene regulado en todas



las leyes autonómicas urbanísticas¹⁶⁹ o en sus reglamentos, de forma más o menos similar, aunque algunas de ellas se remiten a la LCSP.

Teniendo en cuenta lo anterior podemos distinguir los siguientes tipos de recepción de las obras de urbanización.

IX.3.1. Recepción ordinaria y expresa

La recepción es ordinaria y expresa cuando las obras se encuentran en buen estado, ejecutadas con arreglo a las prescripciones previstas y la administración contratante las da por recibidas, levantándose la correspondiente acta.

La jurisprudencia¹⁷⁰ venía exigiendo de la administración un «acto formal y positivo de recepción o conformidad» en línea con la doctrina emanada de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, que la recepción tenga carácter expreso y esté suficientemente formalizada. Para ello exige que conste de forma inequívoca y expresa la comunicación formal de terminación de las obras de urbanización solicitando la recepción de las mismas y su aprobación, juicio emitido como resultado de la verificación y que implica la obligación de aceptarla.

Ello por cuanto se considera que «si las obras de urbanización han de ser cedidas a la administración, y una vez efectuada la cesión han de correr a cargo de la misma la conservación de las obras y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, parece obligado que acto de tal trascendencia conste de forma inequívoca, expresa y suficientemente formalizado»¹⁷¹.

¹⁶⁹ Ejemplo artículo 160.1 TRLOTUP.

¹⁷⁰ 1989.11.21. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 21 de noviembre de 1989, 1992.01.28. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 28 de enero de 1992.

¹⁷¹ SATP-CA de Pamplona de 21 noviembre 1989.



Es más, se exige que la recepción no se convierta en una conducta administrativa dilatoria, sin fundamento serio para ello, en el cumplimiento de un deber urbanístico, como es el de recibir unas obras de urbanización y terrenos de cesión obligatoria, cuando éstos tienen la exigible aptitud y calidad para ser entregados, a tenor del TRLS76 y de los artículos 179 y concordantes del RGU¹⁷².

Actualmente, en especial tras la sentencia del TC núm. 61/1997 de 20 de marzo, las legislaciones autonómicas urbanísticas promulgadas contemplan como una obligación de la administración actuante recibir las obras y servicios de la urbanización (normalmente el ayuntamiento respectivo).

IX.3.2. Recepción tácita

La recepción es tácita cuando no existe acto formal y expreso, pero las obras se entienden recibidas por silencio administrativo si la administración no contesta en el plazo señalado por la ley, 1 a 4 meses.

La recepción tácita tiene un origen jurisprudencial derivado de una desviación del funcionamiento de algunos ayuntamientos para retrasar la asunción de la conservación de las urbanizaciones y de su mantenimiento ulterior, por diversas circunstancias so pretexto de presuntas (o reales) deficiencias. Aunque inicialmente el TS se resistía a aceptar esta posibilidad de recepción y su efecto de recepción tácita entendiendo que la cesión de la obra debía realizarse de forma expresa y constatada ¹⁷³ posteriormente, el TS ha evolucionado y admitido la recepción tácita por «hechos concluyentes» o «actos propios».

172 Artículo 179.1. 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. 2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, la Junta de Compensación y la empresa que tenga a su cargo la ejecución de las obras de urbanización podrán ocupar a este fin los terrenos objeto de cesión hasta que finalizadas dichas obras sean recibidas por la Administración actuante.

173 Suarez Ojeda, M. (1996). Sobre la cesión tácita de las obras de urbanización en la jurisprudencia del TS. *Revista de Administración Pública*. Núm. 139.



Así la recepción tácita deducible de «actos propios» se recoge en la STS (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 29 de noviembre de 1993 en relación con la Comunidad de Propietarios Gato Montés de Sagunto¹⁷⁴.

Sobre los requisitos para la aceptación tácita, la STS (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo) de 21 de noviembre de 1989 determina que es necesario que las obras estén ejecutadas debidamente conforme al proyecto y que se le ofrezcan formalmente a la administración en condiciones debidas¹⁷⁵.

En consecuencia, el TS no acepta la recepción tácita cuando aún están pendientes las obligaciones del urbanizador, así como cuando existen objetivadas determinadas deficiencias en las mismas¹⁷⁶. Además, resulta totalmente incompatible considerar que existe recepción tácita de unas obras ante la inexistencia de proyecto de urbanización, que determine las obras realizadas y las que es necesario realizar.

Por último, destacar que en aquel entonces las legislaciones autonómicas no contemplaban el mecanismo de la recepción, tal y como se viene introduciendo en las nuevas leyes autonómicas (ejemplo artículo 188 L13/2015-RM, o la reciente L7/2021-AN que exige un título administrativo habilitante o certificación técnica, etc.).

IX.3.1. Recepción provisional y definitiva

En la normativa de la Región de Murcia¹⁷⁷ se distingue entre recepción provisional y definitiva determinando que la recepción de las obras cedidas tendrá carácter provisional durante un año a contar desde el día siguiente de la formalización del acta de cesión o de

¹⁷⁴ 1993.11.29. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 29 de noviembre de 1993.

¹⁷⁵ 2009.04.08. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 8 de abril de 2009.

¹⁷⁶ 2017.02.13. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (Sala de lo Contencioso-administrativo), 13 de febrero de 2017.

¹⁷⁷ Artículo 188 L13/2015-RM



la fecha en que se hubiera producido la aprobación por silencio administrativo. Transcurrido el plazo del año sin notificación alguna del ayuntamiento, la recepción adquirirá carácter definitivo.

Con la recepción definitiva procederá la devolución de los avales o garantías constituidos y el reintegro, en su caso, de los gastos anticipados.

La recepción provisional de las obras de urbanización determinará el comienzo del deber de conservación.

Transcurrido periodo de garantía sin incidencias la recepción se torna en definitiva.

IX.3.2. Parcial por fases

La recepción parcial es aquella que se refiere a una parte del sector o unidad de actuación aun cuando no se haya completado la urbanización de este ámbito territorial siempre que el área ya urbanizada constituya una unidad funcional directamente utilizable.

Se da en caso de fases de urbanización que pueden ser recepcionadas de forma independiente y abiertas al uso público si están totalmente ejecutadas y previstas en el proyecto de urbanización.

Es posible también la recepción parcial provisional, por fases de funcionalidad autónoma conforme al mecanismo anterior.

IX.3.3. Recepción por imperativo de la ley

Progresivamente la legislación autonómica ha ido regulando los efectos del silencio de la administración, obligándole a responder a la solicitud de recepción de las obras terminadas, mediante la introducción en las legislaciones de plazos de recepción de las obras de urbanización.



En el cuadro siguiente se resume la regulación de la recepción por CCAA, con indicaciones de los plazos de respuesta de la administración y de los efectos del silencio de esta, ante la petición de la recepción de las obras de urbanización.

Tabla 14. Recepción. Plazos de contestación

RECEPCIÓN. PLAZOS DE CONTESTACIÓN		
CCAA	LEY AUT	RECEPCIÓN
ANDALUCÍA	L7/2021-AN (artículo 97)	3 meses
ARAGÓN	DLeg. 1/2014-AR (artículo 123.1)	3 meses
PRINCIPADO DE ASTURIAS	DLeg. 1/2004-AST (artículo 195)	2 meses
ISLAS CANARIAS	L4/2017-CAN (artículo 267)	3 meses
CANTABRIA	L5/2022-CANT (artículo 190)	2 meses
CASTILLA MANCHA	Dleg 1/2010-CM (artículo 136)	3 meses
CASTILLA LEÓN	L5/1999-CL (artículo 68 bis)	1-6 meses
CATALUÑA	DLeg 1/2010-CAT (artículo 91)	4 meses
COMUNIDAD VALENCIANA	TRLOTUP (artículo 168)	3 meses
EXTREMADURA	L11/2018-EXTR (artículo 87)	3 meses
GALICIA	L2/2016-GAL (artículo 96.5)	3 meses (remisión LCSP)
ISLAS BALEARES	L12/2017-BAL (artículo 121)	4 meses
LA RIOJA	L5/2006-RI (DF 3ª, RGU)	3 meses



RECEPCIÓN. PLAZOS DE CONTESTACIÓN		
CCAA	LEY AUT	RECEPCIÓN
COMUNIDAD DE MADRID	L9/2001-CM (artículo 135)	3 meses
REGIÓN DE MURCIA	L13/2015-RM (artículo 188)	3 meses
NAVARRA	DFLeg 1/2017-NAV (artículo 160.3)	3 meses
PAÍS VASCO	L2/2006-PV (artículo 198)	1 mes
ESTATAL	RGU (artículo 180.1)	3 meses

Fuente. Elaboración propia

La recepción por imperativo legal o imperativo de la ley o por silencio positivo es aquella que se entiende producida por imperativo de la ley con las mismas consecuencias que aquella cuando transcurre el plazo legal desde la presentación de la solicitud de recepción acompañada de la documentación exigida, sin que la administración hubiera notificado resolución expresa (artículo 267.7 D 183/2018-CAN).

En la recepción por imperativo legal el ayuntamiento queda obligado a conservar la urbanización, subrogándose en los contratos con las empresas suministradoras de servicios; prestar los servicios municipales obligatorios y tramitar y, en su caso, otorgar los títulos habilitantes de la edificación y ejercicio de actividades.

IX.4. EFECTOS

La recepción de las obras de urbanización produce los siguientes efectos:



1. Transmisión del deber de conservación. La asunción por el municipio de la conservación se produce en el momento de la recepción provisional por el mismo de las correspondientes obras o, en su caso, a la EUC que se hubiese constituido al efecto.

Durante este plazo, la persona o entidad que hubiera entregado las obras al municipio responderá de cuantos defectos y vicios de construcción sean apreciados, debiendo proceder a su reparación o subsanación.

2. Modificación calificación jurídica de los terrenos. Una vez recibida la urbanización y servicios públicos, los terrenos clasificados como suelo urbano y los clasificados como suelo urbanizable, ya urbanizados, pasan a tener la condición básica de suelo urbanizado¹⁷⁸.
3. Inicio del plazo de garantía y posibilidad de ejecutar la garantía en caso de no estar debidamente ejecutadas las obras.
4. Inicio de los plazos de prescripción de acciones.

Las acciones para exigir la responsabilidad prevista por daños materiales dimanantes de los vicios o defectos prescriben a los dos años desde que se producen o se manifiestan, sin perjuicio de las acciones que puedan subsistir para exigir responsabilidades por incumplimiento contractual.

En el caso de vicios ocultos o estructurales, será de aplicación la normativa autonómica si existe y, en caso contrario resulta de aplicación general subsidiaria el

¹⁷⁸ Artículo 11.2 L2/2016-GAL. Los terrenos de la clase de suelo urbanizable adquieren la condición de suelo urbano desde que, habiendo sido urbanizados en ejecución de actuación integrada legitimada por la ordenación urbanística idónea a tal fin, se produzca la entrega a la Administración, previa su recepción por ésta, de las correspondientes obras de urbanización, sin perjuicio de lo previsto para las juntas de conservación en esta ley.



contenido de la legislación estatal básica contenida en el artículo 244 LCSP¹⁷⁹ que contempla el caso de que la obra se arruine o sufra deterioros graves incompatibles con su función con posterioridad a la expiración del plazo de garantía por vicios ocultos de la construcción, debido a incumplimiento del contrato por parte del contratista. En este caso el contratista debe responder de los daños y perjuicios que se produzcan o se manifiesten durante un plazo de quince años a contar desde la recepción definitiva.

La recepción de las obras de urbanización no supone la transmisión de la titularidad y propiedad de los viales e infraestructuras ejecutados, ya que éstos pasan a ser de titularidad municipal desde la aprobación del correspondiente instrumento de equidistribución (Proyecto de Reparcelación) y su posterior inscripción en el Registro de la Propiedad. Este acto nada tienen que ver con la recepción de las obras de urbanización que lo único que hace es determinar el nacimiento de la responsabilidad de la administración en la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, así como su puesta en uso y servicio.

¹⁷⁹ DF 1ª, punto 3 de la LCSP.

Artículo 244 LCSP «Responsabilidad por vicios ocultos. 1. Si la obra se arruina o sufre deterioros graves incompatibles con su función con posterioridad a la expiración del plazo de garantía por vicios ocultos de la construcción, debido a incumplimiento del contrato por parte del contratista, responderá este de los daños y perjuicios que se produzcan o se manifiesten durante un plazo de quince años a contar desde la recepción. Asimismo, el contratista responderá durante dicho plazo de los daños materiales causados en la obra por vicios o defectos que afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad de la construcción, contados desde la fecha de recepción de la obra sin reservas o desde la subsanación de estas. 2. Las acciones para exigir la responsabilidad prevista en el apartado anterior por daños materiales dimanantes de los vicios o defectos, prescribirán en el plazo de dos años a contar desde que se produzcan o se manifiesten dichos daños, sin perjuicio de las acciones que puedan subsistir para exigir responsabilidades por incumplimiento contractual. 3. Transcurrido el plazo de quince años establecido en el primer apartado de este artículo, sin que se haya manifestado ningún daño o perjuicio, quedará totalmente extinguida cualquier responsabilidad del contratista».



X. DERECHO COMPARADO

X.1. MODELO URBANÍSTICO FRANCÉS

X.1.1. Fuentes e instituciones del derecho urbanístico

El derecho urbanístico en Francia, hasta principios de los años 80 del siglo pasado, se consideraba como un asunto de Estado. Tras las Leyes Descentralizadoras de 1982 y 1983 sobre Derechos y Libertades de los Municipios, los departamentos y las regiones «aumenta en grado sumo la consideración del urbanismo como asunto local o más bien como un «asunto de todos».

En primer lugar, igual que sucede en nuestro país, el derecho urbanístico francés, se nutre, por tradición, de los Tratados Internacionales, al haber ratificado las Conferencias de Río (1992); Estambul (1996 Hábitat II); Convención de Aarhus (1998) y a nivel europeo se inspira en el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano y en la Carta de Ciudades Sostenibles Europeas (1994, Dinamarca)¹⁸⁰. En las directivas europeas que afectan de más en más al urbanismo (contratación pública de los procesos de construcción y urbanización pública) control de los efectos en el medio ambiente, etc.

¹⁸⁰ 1994. La Carta de Aalborg)1.2 Noción y principios de sostenibilidad La sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural. Requiere que nuestro consumo de recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos, y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. La sostenibilidad ambiental significa asimismo que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo de absorberlos y procesarlos. La sostenibilidad ambiental implica además el mantenimiento de la diversidad biológica, la salud pública y la calidad del aire, el agua y el suelo a niveles suficientes para preservar la vida y el bienestar humanos, así como la flora y la fauna, para siempre.



A nivel interno constitucional se recoge el principio de libre administración de las administraciones locales en la propia constitución¹⁸¹, artículo 72 y el respeto a la propiedad privada y Carta del Medio Ambiente (2005) que inspiran las leyes nacionales.

La competencia normativa reside en el Parlamento, en el presidente de la República y en el Gobierno. Se elabora a nivel nacional, al igual que en la gran mayoría de los países del mundo, con excepciones como la de España donde las competencias legislativas en materia de planificación territorial y urbanismo están atribuidas constitucionalmente a los parlamentos y gobiernos autonómicos, e Italia donde la competencia legislativa y ejecutiva del urbanismo reside en las Regiones Autónomas.

La competencia ejecutiva en materia de vivienda, construcción, urbanismo y ordenación del territorio, a nivel nacional, la asume el Ministerio de Cohesión Territorial y Relaciones con las Administraciones Locales¹⁸², al frente del cual se encuentra Jacqueline Gourault¹⁸³ en las normas relativas a la planificación urbana, el uso del suelo y la planificación urbana operativa, la legislación sobre expropiaciones, la legislación fiscal y financiera en el ámbito del urbanismo y el desarrollo, las normas relativas a la vivienda social, el acceso a la vivienda, las relaciones de alquiler, la asistencia para la vivienda, la rehabilitación de la vivienda, las reglas de construcción; y las Administraciones territoriales.

¹⁸¹ constitución de 1958. Artículo 72. Las entidades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, las regiones, las entidades con estatuto particular y las entidades de Ultramar regidas por el artículo.

Las entidades territoriales podrán decidir sobre el conjunto de las competencias que mejor pueden ejercerse a sus respectivos niveles.

En las condiciones previstas por la ley, estas entidades se administran libremente a través de consejos elegidos y disponen de un poder reglamentario para ejercer sus competencias.

Ninguna entidad territorial podrá ejercer una tutela sobre otra.

¹⁸² Oficina de Jacqueline Gourault | Ministerio de Cohesión Territorial y Relaciones con las Entidades Locales (cohesion-territoires.gouv.fr)

¹⁸³ Ministra de Cohesión Territorial y Relaciones con las Autoridades Locales



A nivel regional y municipal existen administraciones locales denominadas «colectividades territoriales» de la República. Se refieren a las comunas (municipios) los departamentos (provincias) y las regiones, estas son entidades públicas con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar administrativa distinta de la del Estado.

X.1.2. La Tutela y el principio de subsidiariedad local.

Los municipios, departamentos y regiones son administrados libremente por concejos electos y comparten con el Estado, la administración y el desarrollo territorial, social, económico, etc. bajo el principio de administración descentralizada en materia urbanística.

Las competencias de las administraciones vienen definidas por el legislador estatal y no por las administraciones públicas territoriales, y se aplican dos principios rigurosos: la distribución de competencias entre los municipios, los departamentos y las regiones no autorizan el ejercicio de tutela alguna de una administración sobre otra; y el principio de subsidiariedad («cláusula general de competencias», establecida por la ley de 5 de abril de 1884, sobre los municipios y reiterada por otras posteriores), que otorga a los ayuntamientos competencias subsidiarias para intervenir en materias de ámbito local no atribuidas específicamente a ningún organismo oficial, «las autoridades locales son responsables de adoptar decisiones sobre todas las competencias que mejor se puedan implementar a su nivel».

X.1.3. Competencias por niveles territoriales

Las competencias entre los niveles territoriales de las administraciones se distribuyen en:

Las regiones y departamentos que ejercen competencias en áreas específicas: desarrollo económico, planificación regional, transporte no urbano, gestión de escuelas secundarias, formación profesional, etc. El principio de competencias compartidas se mantiene en



ciertas áreas. En este caso, los municipios ejercen un rol de coordinación de la acción pública en el territorio en cuestión.

Los departamentos (provincias) ejercen principalmente sus competencias en acción social (infancia, personas con discapacidad, personas mayores, ingresos de solidaridad activa), infraestructuras (puertos, aeródromos, carreteras departamentales), gestión de colegios, asistencia a los municipios.

Los Municipios se benefician de la cláusula de competencia general, por lo tanto, tienen una capacidad de intervención general, sin que sea necesario que la ley enumere sus poderes; las principales competencias que desarrollan se relacionan con el urbanismo, vivienda, medio ambiente, gestión de escuelas preescolares y primarias¹⁸⁴.

X.1.4. Administración urbanística descentralizada¹⁸⁵

La Ley 82-213, relativa a los «Derechos y Libertades de los municipios, los departamentos y las regiones» inició el camino hacia una amplia y profunda reforma descentralizadora aún en curso¹⁸⁶ modificando el sistema tradicional urbanístico, tachado de estatista y centralista, tratando de aligerar el peso de un Estado muy centralizado e hipertrofiado. El Ministro del Interior y de la Descentralización, llegó a hablar de una «revolución tranquila» y el Profesor Frank Moderne de la «gran revuelta» de las administraciones locales francesas.

Los municipios, los departamentos y las regiones dejaron de ser entes tutelados por el Estado y meras circunscripciones administrativas para la prestación de los servicios

¹⁸⁴ La ley del 7 de agosto de 2015 sobre la Nueva Organización Territorial de la República (NOTRé) fortaleció los poderes opcionales y obligatorios transferidos del municipio a las mancomunidades de municipios.

¹⁸⁵ Se entiende por «colectividades locales» los entes locales clásicos: región; provincia; y muy especialmente el Municipio, el más afectado por los procesos de urbanización; y por «agrupaciones de Municipios», las Mancomunidades, Diputaciones, distritos, etc.

¹⁸⁶ La Reforma descentralizadora francesa. Antonio CALONGE VELÁZQUEZ Profesor Titular de Derecho Administrativo Universidad de Valladolid. RAP 126



estatales, dejan de ser simples administraciones públicas periféricas, como era el caso de las regiones, para convertirse en «instituciones mayores», es decir, libres y responsables, modulando el que todas las decisiones eran adoptadas desde el centro y nada se decidía fuera de él.

La descentralización se volvió necesaria como consecuencia del aumento de los gastos públicos y la incapacidad del Estado para administrar correctamente la vida cotidiana de los ciudadanos, permitiendo que los representantes locales electos, sustituyesen a los funcionarios estatales en las decisiones sobre el urbanismo local y regional, el uso y ocupación del suelo.

Esta evolución territorial se la conoce como desconcentración, o sea un «cambio geográfico en el poder de decisión del Estado, desde París a los territorios». Las autoridades descentralizadas del estado territorial (prefectos, directores de finanzas públicas, rectores, servicios delegados, etc.) no son elegidos por los ciudadanos sino designados por el estado, con la notable excepción de los alcaldes y estas ejercen sus poderes en los distritos administrativos que son divisiones del territorio del Estado; las regiones, los departamentos, los distritos subdepartamentales y las comunas (municipios)¹⁸⁷.

La fórmula de la descentralización, se refiere a que el Estado ha transferido gradualmente competencias, recursos y funcionarios a administraciones territoriales, con base territorial que «son administrados libremente por los consejos elegidos», tienen poderes reglamentarios en las áreas de su competencia¹⁸⁸ dando como resultado que la planificación urbana no fuere competencia del Estado. Los municipios, los departamentos y las regiones dejan de ser entes tutelados por el Estado, dejan de ser meras

¹⁸⁷ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/structures-territoriales>

¹⁸⁸ La constitución de 1958 no establece una lista definitiva de autoridades locales. El primer párrafo del artículo 72 de la constitución estipula que: «Las administraciones territoriales de la república son los Municipios, las Provincias, las Regiones.



circunscripciones administrativas para la prestación de los servicios estatales, dejan de ser simples establecimientos públicos, como era el caso de las regiones, para convertirse en «instituciones mayores, libres y responsables»¹⁸⁹.

Regulados por el «Code general des collectivités, artículo L-111-1 y siguientes, los tres niveles de administraciones territoriales, los municipios, departamentos y regiones se administran libremente por consejeros elegidos y no tienen atribuidas competencias relacionadas con el nivel estatal (no pueden elaborar leyes o reglamentos, ejercer atribuciones jurisdiccionales, relaciones internacionales, etc.), pero, ya no son los funcionarios estatales quienes diseñan y toman las decisiones sobre el diseño de las ciudades sino los concejales electos y ello ha producido una reforma político-administrativa que ha alterado por completo las responsabilidades en materia de urbanismo local y comarcal, con lo que los municipios han asumido las principales funciones.

Por su parte, el Estado, además de su apoyo técnico, desempeña un papel nuevo de control de la legalidad de las decisiones de las entidades locales. Esta transformación sigue todavía en marcha y el planeamiento aún no se ha estabilizado, aunque esta evolución ha puesto nítidamente de manifiesto los nuevos retos a que se enfrenta, con una pérdida de control a medio y largo plazo.

Hasta el año 1982, el urbanismo dependía, se planificaba y ejecutaba básicamente desde los órganos, entidades y corporaciones del Estado. En dicho año cambia el protagonismo al nivel local, adquiriendo así el municipio un peso fundamental en la configuración de la política urbanística¹⁹⁰ siendo la planificación urbana una de las transferencias decididas a favor de los ayuntamientos, que pasaron a ser considerados, por las nuevas leyes, como

¹⁸⁹ Exposición de Motivos de la Ley de 2 de marzo de 1982, «Assemblée Nationale», número 105, pág. 2

¹⁹⁰ Carmen Agoues Mendizábal Algunas Manifestaciones de la Descentralización del Urbanismo en Francia



el «marco institucional de participación de los ciudadanos en la vida local y las regiones». A nivel territorial regional el Prefecto y los servicios estatales descentralizados constituyen la referencia para las autoridades locales y regionales, con respecto a la implementación de políticas públicas y la aplicación legislativa y reglamentaria y a nivel central, cada ministerio es responsable de llevar a cabo consultas con las administraciones locales para las políticas públicas que están dentro de su área de responsabilidad.

X.1.5. El Urbanismo francés

El urbanismo francés ha evolucionado desde la «planificación urbana» de los años 70, hasta lo que ahora algunos autores vienen definiendo como «urbanismo de proyecto».

Las características definatorias del sistema anterior consistían básicamente en que las orientaciones generales del desarrollo urbano venían definidas desde arriba, es decir, desde las diversas instancias ministeriales estatales y regionales dirigidas casi de forma continuada, por altos funcionarios técnicos de la Escuela Nacional Politécnica, y de la Escuela Nacional de «Ponts et Chaussées» que elaboraban los Planes y documentos urbanísticos «desde los despachos», como dice JM Trayter al comentar la LS/76, con «escasa participación de las demás instancias locales y colectividades ciudadanas afectadas»¹⁹¹. Jean-Pierre Garnier sostiene que el modelo urbanístico de ese momento «se podía describir como centralista, estatista, tecnocrático y autoritario»¹⁹², los representantes locales electos aparecían como meras figuras de acompañamiento, salvo en las grandes ciudades.

Las transferencias de competencias urbanísticas producida en 1983 alteraron las competencias de planificación territorial concretadas en un conjunto de leyes, decretos y

191 «la elaboración de los planes se realizaba en el silencio de los gabinetes y no trascendía al exterior»Joan MANUEL TRAYTER, Derecho Urbanístico de Cataluña, Ed. Atelier 2017

192 Jean Pierre GARNIER. Urbanismo y Neoliberalismo en Francia: una Regresión Interminable» 2014-Universidad de Valladolid. Instituto Universitario de Urbanística



procedimientos con el fin de que las administraciones locales (regionales, departamentales y municipales) pudiesen organizar su territorio en base a un diagnóstico territorial, estudios medio ambientales, financieros, previamente regulados, incorporados o relacionados en su mayoría en el código de urbanismo. Esta planificación se elabora por las *collectivités territoriales* con la participación pública, bien sea en el ámbito regional, municipal o de mancomunidad.

En Francia existen dos niveles de planeamiento, que no clasifican el suelo, sino que lo zonifican y un Código Urbanístico de ámbito nacional con las normas territoriales, urbanísticas y de protección.

1. Principios generales del urbanismo francés.

La acción pública urbanística de la administración se desarrolla armonizando sus previsiones y decisiones en orden a conseguir los objetivos generales previstos en el Código de Urbanismo¹⁹³, o sea el equilibrio entre los habitantes de zonas urbanas y rurales; la renovación y desarrollo urbano controlado, reestructuración de espacios urbanizados, revitalización de los centros urbanos y rurales, la lucha contra la expansión urbana; el uso eficiente de espacios naturales, preservación de espacios destinados a actividades agrícolas y la silvicultura y la protección de sitios naturales, ambientes y paisajes, la salvaguarda de las zonas urbanas y la protección, conservación y restauración del patrimonio cultural; las necesidades de movilidad; la calidad urbana, arquitectónica y Paisajística, en particular de las entradas a la ciudad; la diversidad de funciones urbanas y rurales; la mezcla social en la vivienda, crear suficiente construcción y rehabilitación para satisfacer las necesidades actuales sin discriminación y futuro de todo tipo de vivienda, actividades económicas, turísticas, deportivas, culturales y de interés general, etc; la seguridad pública y salud; la prevención de riesgos naturales previsible, riesgos mineros, riesgos tecnológicos, contaminación y molestias de todo tipo; la protección del

193 L 101-2 CU



medio ambiente y del paisaje, la preservación de la calidad del aire, agua, suelo y subsuelo, recursos naturales, biodiversidad, ecosistemas, espacios verdes, así como creación, preservación y restauración de continuidad ecológica; la lucha contra el cambio climático y la adaptación a este cambio, la reducción de gases de efecto invernadero, ahorro de recursos fósiles, control de energía y producción de energía a partir de fuentes renovables.

2. El control estatal y el «principio constitucional de libre administración»

La distribución de competencias entre los municipios, los departamentos y las regiones no permite autorizar a una de estas administraciones establecer o ejercer tutela, en cualquier forma, sobre otra de ellas en base al principio constitucional de la «libre administración de los entes locales y regionales, y no tutela entre ellos»¹⁹⁴.

Por ley Constitucional N.º 2003-276, relativa a la organización descentralizada de la República se incorporó al artículo 1 de la constitución francesa el párrafo siguiente: «Su organización está descentralizada» dando pie al inicio de un proceso de descentralización. Algunos juristas sostienen que el estado se ha convertido, ahora, no solo en controlador sino en director¹⁹⁵. Algunos autores ponen en duda este principio de libre administración, sosteniendo que «existe una brecha entre el control estatal tal como se ejerce hoy y el que el legislador de 1982 deseaba instituir» supervisión estatal sobre las autoridades locales y regionales no limitadas hoy, con arreglo a los objetivos perseguidos por el legislador, a la revisión judicial, a posteriori y dirigido a garantizar el respeto por la legalidad.

194 Code général des collectivités territoriales, artículo L-1111-3 La répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles.

195 B. Faure, Droit des Territoires, p. 617, n.º 820



El representante del Estado todavía retiene facultades por encima del de las autoridades locales¹⁹⁶ a pesar de que uno de los principales objetivos de la Ley N ° 82-213 sobre los derechos y libertades de los municipios, departamentos y de las regiones consistió en abolir la supervisión estatal sobre las autoridades locales, es omnipresente y se encuentra en el capítulo I del título I de la ley relativo a la Supresión de la Tutela administrativa.

De hecho, el control estatal no se limita solo al control ex post de la legalidad, conserva la facultad de oponerse a la decisión de una autoridad local o de imponer su criterio revelando la supervivencia de la tutela sobre los funcionarios y sobre los actos administrativos tal como existían antes de 1982.

X.1.6. Evolución legislativa

En 1955 se promulgó el Reglamento Nacional de Urbanismo (RNA), con la idea principal de cubrir la falta de regulación urbanística en ciertos municipios que no disponían de planes de ordenación urbana.

La importante Ley de Orientación Territorial de 30.12 67 estableció una planificación urbanística reformando los planes de urbanismo de 1958, con dos instrumentos normativos básicos:

- a. Un documento preventivo de orientación: el Plan Director de Ordenación y Urbanismo (PDOU), adaptado al rápido crecimiento urbano de la época.
- b. Un documento normativo: el Plan de Ocupación de Suelo (POS), que tenía como objetivo fijar la regulación del suelo, sobre todo en el ámbito municipal.

196 Laetitia Janicot, Profesor à l'université de Cergy-Pontoise (LEJEP) La tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales trente ans après la loi du 2 mars 1982 196 J. Moreau, La comuna y la ley del 2 de marzo 1982, AJDA 1982. 307). Leer la ley confirma este análisis. «La abolición de la supervisión administrativa»



En 1967 se regulan también las Zonas de Ordenación Concertada (ZOC) fijando normas de urbanismo para una zona determinada.

La ley de 1983 completada por la de 18 julio 1985 no modificó en profundidad las normas urbanísticas, solo transfirió una parte de las competencias de urbanismo a las administraciones regionales y locales.

X.1.7. Planificación territorial y competencias urbanísticas actuales en Francia

Tabla 15. Planificación territorial y competencias urbanísticas actuales en Francia

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y COMPETENCIAS URBANÍSTICAS	
NIVEL NACIONAL	LEGISLACIÓN NACIONAL. Las leyes y reglamentos nacionales de ordenación del territorio y de urbanismo, promulgados por la Asamblea Nacional, el Senado y Gobierno, están en gran parte incorporados al Código de Urbanismo.
	CÓDIGO URBANISMO. Regula los usos que se hacen del suelo en todo el territorio francés (artículo L101-3). Cuenta con más de 2.000 artículos de leyes y reglamentos que regulan la planificación territorial y urbana y el uso del suelo en toda Francia, excepto en las zonas agrícolas. Las Reglas Nacionales de Urbanismo se aplican en todo el territorio francés y se aplican en ausencia de PLU vigente municipal.
	LEYES ESPECIALES DE PROTECCIÓN Y DE SERVIDUMBRES PÚBLICAS Salud pública; defensa nacional; entradas a las ciudades; patrimonio arqueológico; equipamientos colectivos a cargo urbanizadores; volumen y aspectos de las construcciones; protección de zonas de montaña; protección planes del agua; protección del litoral marítimo y fluvial-
	REGLAS TRADICIONALES DE LAS LEYES URBANÍSTICAS - «Libre administración de los entes locales y regionales, y no tutela entre ellos» ¹⁹⁷ .

197 Code général des collectivités territoriales, artículo L-1111-3 La répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles.



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y COMPETENCIAS URBANÍSTICAS	
	<p>- La regla de constructibilidad limitada.</p> <p>En caso de ausencia de un plan local de urbanismo, o de cualquier otro documento de urbanismo que lo establezca, las construcciones solo pueden llevarse a cabo en las zonas autorizadas del municipio. Artículo 1111-3 del código de urbanismo.</p> <p>La unidad legislativa es la emanada del poder legislativo estatal en materia urbanística, sin perjuicio de la descentralización y desconcentración que la inspira.</p> <p>- Respeto a la autonomía ejecutiva de las decisiones de las administraciones locales.</p>
NIVEL REGIONAL	<p>SRADDET «Schéma regional de planificación y desarrollo sostenible e igualdad de territorios». Documento de planificación a escala regional que determina las estrategias y objetivos de la región a medio largo plazo, en materia de equilibrio territorial, infraestructuras generales, protección del medio rural, protección del suelo, lucha cambio climático, etc.</p> <p>Las regiones no tienen capacidad normativa.</p>
NIVEL MANCOMUNIDAD	<p>SCOT INTEGRADOR</p> <p>Es un documento de Planificación estratégica de nivel de mancomunidad o municipal de carácter estratégico estableciendo las orientaciones fundamentales del desarrollo de una o varias comarcas.</p> <p>Consta de tres documentos básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El informe de presentación. Explica por qué y los objetivos a alcanzar - Proyecto planificación y desarrollo sostenible (PADD): objetivos de las políticas públicas. - El (DOO) orientación y objetivos (reglas jurídicas). Es la norma de planificación sucesora del anterior Esquema Director de Ordenación y de Urbanismo (SDAU) después de la Ley de 13 diciembre 2000 sobre solidaridad y renovación urbana. <p>En ausencia de un SCOT vigente, los municipios están sometidos a la regla de constructibilidad o urbanización limitada, salvo algunas excepciones.</p> <p>El SCOT está en fase de revisión.</p>
NIVEL LOCAL MUNICIPAL	<p>PLAN LOCAL DE URBANISMO (PLU)</p> <p>PLAN LOCAL DE URBANISMO COMARCAL (PLUI)</p> <p>Es un documento de ordenación urbanística que, a nivel mancomunidad o municipal incorpora un proyecto de planificación global urbana, con carácter reglamentario fijando los usos del suelo</p>



PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y COMPETENCIAS URBANÍSTICAS	
	y las reglas de urbanización y protección de las normas medioambientales.
	CARTA E COMUNALE- PLAN MUNICIPAL DE URBANISMO (L 111-1-2 CU) Los municipios sin PLU pueden elaborar dentro del ámbito comarcal unas Normas Municipales de Urbanismo que permiten definir a escala de pequeños municipios sin PLU, los sectores donde se puede construir, los polígonos industriales, comerciales o terciarios. La evaluación ambiental de los planes municipales.

Fuente. Elaboración propia

1. Planificación nacional: Código de Urbanismo

No existe en Francia una legislación del suelo y urbanística regional/autonómica como sucede en España o en Italia dado que la administración territorial periférica, a pesar del proceso de descentralización de principios de los 80, no goza de capacidad legal normativa. Pero la práctica totalidad de la legislación urbanística, promulgada por la Asamblea Nacional, el Senado y Gobierno se ha recopilado en el denominado Código de Urbanismo, aprobado en 1976, regularmente actualizado, y que se compone de más de dos mil leyes y reglamentos, que no simplifican la labor de interpretarlo y aplicarlo.

La base competencial y programática del sistema urbanístico se contiene en el artículo L101-1(normativa urbanística) que declara que: el territorio francés es patrimonio común de la nación y que los poderes públicos son los gestores y los garantes en el marco de sus competencias.

Con el fin de alcanzar los objetivos definidos en el artículo L.101-2, armonizan sus previsiones y decisiones sobre el uso del espacio, respetando la autonomía de los demás.

De este precepto se derivan dos principios constitucionales que son:

a. La unidad legislativa emanada del poder legislativo estatal en materia urbanística, sin perjuicio de la descentralización y desconcentración que la inspira.



b. Contiene también una regla de oro que es, el respeto a la autonomía municipal de las decisiones de las administraciones locales, que han dejado de ser tuteladas por la administración estatal y que antes de 1983 la responsabilidad principal de la elaboración de los documentos de urbanismo y permisos de construcción recaía en los Prefectos, representantes del estado en las regiones.

El Código de Urbanismo se aplica en todo el territorio francés (Regles applicables sur l'ensemble du territoire, artículo L-111 Regles RNU) salvo las excepciones contenidas¹⁹⁸ en supuestos de inexistencia de Plan Municipal o Normas Locales de Urbanismo, en cuyo caso solo se autorizan construcciones en zonas urbanizadas del municipio, con algunas excepciones¹⁹⁹.

Las normas del Código de Urbanismo regulan los usos que se hacen del suelo en todo el territorio francés (Artículo L101-3), cuenta con más de 2.000 artículos, de leyes y reglamentos que regulan la planificación territorial y urbana y el uso del suelo en toda Francia, excepto en las zonas agrícolas²⁰⁰, también regula de forma general muchas de las

198 Artículos L. 111-3 y siguientes CU Le règlement national d'urbanisme s'applique su l'ensemble du territoire.
1° Les dispositions des articles [L. 111-3 à L. 111-5](#) ne sont pas applicables dans les territoires où un plan local d'urbanisme, un document d'urbanisme en tenant lieu ou une carte communale est applicable
2° Les dispositions de l'article [L. 111-22](#) ne sont pas applicables dans les territoires où un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu est applicable.

199 a excepción de las destinadas a adaptación, cambio de destino, reparación, ampliación de construcciones existentes. Las construcciones e instalaciones necesarias para la agricultura.

Instalaciones colectivas, siempre que no sean incompatibles con el ejercicio de una actividad agrícola, pastoral o forestal en la tierra en la que están establecidas. La creación de áreas de recepción o zonas de tránsito de viajeros, el desarrollo de los recursos naturales y el o realizar operaciones de interés nacional.

Las construcciones e instalaciones necesarias para el procesamiento, envasado y comercialización de productos agrícolas.

Edificios o instalaciones, previa deliberación razonada del consejo municipal, de interés del municipio, en particular para evitar una reducción de la población municipal, etc. Lógicamente están prohibidas las construcciones en las zonas de servidumbre de carreteras (franja de cien metros a cada lado del eje de la carretera) etc.

200 Artículo L101-1 y 2 CU



materias que en España se regulan por planes diferentes en cada municipio, estos planes franceses suelen ser más sencillos que los de las legislaciones españolas.

2. SCOT. Planificación estratégica de mancomunidad y municipal²⁰¹.

El Schéma de Cohérence Territoriale, SCOT, fijó las «orientaciones» fundamentales de ordenación territorial y urbanística de un conjunto de ciudades y su previsión de desarrollo de los próximos años.

El SCOT integrador, documento Urbanístico y de Planificación estratégica de nivel de mancomunidad o municipal establece las orientaciones fundamentales del desarrollo de una o varias comarcas²⁰². Se trata de un plan de desarrollo territorial que a escala de mancomunidad determina la organización espacial y las grandes orientaciones de desarrollo de un territorio.

Su objetivo es el de coordinar de forma coherente (pívor de la planificación territorial) los planes de ámbito superior (SDAGE, SAGE, SRCE, SRADDET) y diferentes políticas de planificación y protección territorial, entre espacios urbanos naturales y agrícolas, necesidades de la población, etc.) que confluyen en un área territorial, evitando, a nivel de municipios de más de 50.000 habitantes, las incoherencias y contradicciones entre los distintos instrumentos de planificación social y territorial públicos, y los de los PLU. Por ello se le denomina SCOT integrador²⁰³.

Lo componen tres documentos básicos (artículos L141-1 CU):

201 Artículos L.122-1-1 y ss. del CU

202 Es la norma de planificación sucesora del anterior Esquema Director de Ordenación y de Urbanismo (SDAU) después de la ley de 13 diciembre 2000 sobre solidaridad y renovación urbana

203 Texto de referencia: Principalmente artículos L.131-1 à L.131-3, L. 141-1 à L. 143-50 et R. 141-1 à R. 143-16 du code de l'urbanisme



- a. El informe de presentación, es una especie de Exposición de Motivos de la necesidad y conveniencia de la aprobación del SCOT.
- b. El proyecto planificación y desarrollo sostenible (PADD), objetivos de las políticas públicas. Contiene un Proyecto de Plan de Desarrollo Sostenible, a largo plazo, fijando los objetivos de las políticas públicas: urbanismo, vivienda, transporte, desarrollo económico, protección y mejora de espacios naturales, lucha contra la expansión urbana, para prevenir y restaurar la continuidad ecológica y determina los grandes equilibrios entre espacios urbanos y a urbanizar y áreas naturales y agrícolas o forestales.
- c. El (DOO) orientación y objetivos del SCOT (reglas jurídicas). Se integra en tercer lugar de un documento conteniendo las reglas jurídicas aplicables (DOO) siguiendo las directrices del PADD y de los programas de equipamiento e instalaciones del Estado; determina los espacios naturales, agrícolas y forestales o urbanos a proteger (regulación, localización y límites, etc.); asimismo identifica los sectores en los que se permite la apertura de nuevas áreas a la urbanización sujetas a determinadas obligaciones, como la obligación de que las construcciones, obras e instalaciones cumplan con un ahorro energético y medidas especiales ambientales; debe ser compatible, en particular, con las reglamentaciones de protección de parques naturales regionales o nacionales, así como con los objetivos de prevención del riesgo de inundación y las directrices fundamentales definidas por los planes de gestión del riesgo de inundación, programas locales de vivienda, planes de transporte urbano, los planes de renovación urbana.

La normativa del SCOT se aplica a los planes de urbanismo locales y comarcales (carta municipal, PLU) y a ciertos casos de operaciones urbanísticas.

La iniciativa de su tramitación se atribuye a un EPCI o una mancomunidad de municipios por el SCOT. Representantes electos de las administraciones municipales o de



mancomunidad competentes²⁰⁴, una vez se decide el perímetro fijado, es aceptado y publicado por el prefecto.

Los funcionarios electos son responsables de redactar el documento, aprobarlo mediante deliberación de la Entidad pública competente (Sindicato Mixto o EPCI), garantizar su seguimiento y decidir su revisión. La duración del desarrollo de un SCOT generalmente varía entre 3 y 5 años tras los que debe procederse a su evaluación, para lo cual se ha debido establecer un seguimiento de su cumplimentación, desviaciones y nuevas necesidades, en su caso. Si el Prefecto detecta que la ausencia de un SCOT perjudica la aplicación o cohesión de las políticas públicas de urbanismo, vivienda, desarrollo económico, protección de zonas es especial protección de aves, fauna o flora o de montaña, puede promover la constitución de un SCOT o la ampliación de uno existente, con la conformidad de los municipios afectados o EPCI concernientes.

Plan local de urbanismo: PLU, Plan local del urbanismo adaptado a las directrices del SCOT, que contienen la parte reglamentaria del urbanismo y de servidumbres, es aplicable de forma directa a la administración local y a los ciudadanos.

La ejecución del planeamiento es responsabilidad de la administración mediante tres formas de gestión: la gestión directa expropiatoria, los suelos dotacionales se obtienen normalmente mediante expropiación; gestión indirecta expropiatoria a un ente público o sociedad mixta (pública y privada); gestión indirecta expropiatoria por concurso a una urbanizadora, con posibilidad de participación de los propietarios constituidos en una Association Foncière Urbaine (AFU).

El proyecto de ley, ya aprobado en el Senado en primera lectura, pretende acallar las críticas que vienen surgiendo sobre el papel creciente de la tutela administrativa del estado sobre las regiones, departamentos y municipios descentralizados, para suavizar las

204 Artículo 143.1 CU



relaciones entre el estado y estas comunidades. Ponen como ejemplo permitir que se sometan a periodos de prueba, antes de generalizarlos, los mecanismos legales de descentralización y desconcentración vigentes o nuevos, con devolución de los estándares regulatorios. Este principio de libertad local les permitiría implementar las políticas de forma más cercana al ciudadano y a sus necesidades diarias (la responsabilidad de un servicio público debe ser confiado al nivel de autoridad mejor situada para asegurar la mejor prestación al mejor coste).

Las competencias del Ministerio Cohesión Territorial y Relaciones con las Autoridades Locales incluyen la propuesta de ley sobre el principio de libertad local que la actual ministra del ramo tiene encomendado legalmente por el primer ministro, en desarrollo y aplicación de la política del Gobierno en materia de descentralización, desarrollo equilibrado de todo el territorio nacional y solidaridad entre los territorios ²⁰⁵ cuyos objetivos básicos son:

- Hacer que la acción pública sea más legible y eficiente.
- Promover la diferenciación: para garantizar que cada territorio tenga leyes y reglamentos adaptados a sus especificidades.
- Fortalecer la desconcentración: acercar el Estado al suelo y adaptar mejor la toma de decisiones a las realidades locales.

La descentralización va evolucionando en varias etapas, que son, la aprobación de las leyes Defferre en 1982-83, y la aprobación de textos que completan las primeras leyes de descentralización y la integran en la organización territorial; la reforma constitucional aprobada en 2003 relativa a la organización descentralizada de la República francesa que viene a reafirmar el rol de las corporaciones locales, incluyendo para ello un párrafo en

205 Decreto 2020-877, de 15 de julio de 2020, relativo a las competencias del ministro de cohesión territorial y relaciones con las autoridades locales



el artículo primero de la Constitución el principio de que la organización de la República está descentralizada.

Está en curso actualmente una etapa de profundización en las competencias de descentralización y desconcentración mediante una propuesta de ley aprobada en el Senado francés con la denominación de «Propuesta de ley constitucional, para el pleno ejercicio de las libertades locales».

3. Nivel regional, «STRADDET» schéma regional de planificación y desarrollo sostenible e igualdad de territorios»

El STRADDET es una herramienta básica de planificación a escala regional, que determina la estrategia, los objetivos y las reglas generales de obligado respeto y cumplimiento en su ámbito y coordinando los planes de nivel nacional sobre protección del medio ambiente, servidumbres públicas de interés general, conservación del patrimonio cultural, defensa nacional, etc.

Este plan, establece los objetivos a medio y largo plazo para la región, promueve la igualdad de territorios; el establecimiento de diferentes infraestructuras de interés regional; la apertura zonas rurales; la vivienda; la gestión económica del espacio; la intermodalidad, logística y desarrollo del transporte de pasajeros y mercancías; la gestión y recuperación de energía; la lucha contra el cambio climático; la contaminación del aire, la protección y la restauración de la biodiversidad; la prevención y gestión de residuos.

El Plan integra otros programas regionales de desarrollo ya existentes, como el Programa Regional de Coherencia, SRCE; el Programa regional del aire de la energía, del clima SRCAE; el Plan de carreteras de interés regional.

El plan puede establecer objetivos en cualquier otra área que contribuya a la planificación regional cuando la región posee, en aplicación de la ley, una competencia exclusiva de



planificación, programación u orientación. En este caso, el SRADDET sirve como documento de planificación sectorial, programación u orientación.

Los objetivos, se determinan de acuerdo con los principios mencionados en el artículo L. 101-2 del código de urbanismo y la ejecución hacia una mayor igualdad de territorios. Su contenido es obligatorio e integra los otros documentos de Planificación, como el Plan de desplazamientos urbanos; los Planes del aire y energía territorial; El Plan de parques naturales y los Planes de Coherencia Territorial (SCOT)²⁰⁶.

En el gráfico que se muestra a continuación, obtenido directamente del STRADDET de Le Grand Est, vigente²⁰⁷ se muestra gráficamente la integración que este programa regional lleva a cabo de los diversos programas regionales existentes anteriormente y que actualmente conforman el Plan del Grand Est, Clima, aire, energía, SRCAE, Coherencia ecológica SRCE, Planes de residuos PRPGD, Planes de necesidades poblacional SDT AN, Planes transportes colectivos SRIT.

Figura 5. Representación gráfica de un STRADDET – Módulo de la región Grand Est.



206 Ejemplo de Schema vigente a marzo 2020 denominado « GRAND EST » Régulation: L 4251-1 a 11 y R-4251-1 a 17 Code général des collectivités territoriales.

207 Artículo 123.1.CU.



4. Nivel municipal, Plan Local de Urbanismo

El Plan local de urbanismo es un documento de ordenación urbanística que, a nivel mancomunidad o municipal incorpora un proyecto de planificación global urbana, con carácter reglamentario fijando los usos del suelo y las reglas de urbanización y respetando las normas medioambientales.

Debe, dentro de su ámbito, cumplir con los principios generales establecidos en los artículos L. 101-1 y L. 101-3 del código de Urbanismo y determinar las condiciones para la planificación urbanística local respetando los principios del desarrollo sostenible proporcionando suficientes capacidades de construcción y rehabilitación para satisfacer las necesidades en términos de vivienda e instalaciones públicas, actividades económicas, comerciales o turísticas, deportes.

Las reglas y servidumbres definidas por un PLU son obligatorias y se componen de²⁰⁸ un diagnóstico referenciado a los criterios del SCOT, un informe de presentación, un proyecto de planeamiento municipal y desarrollo permanente: PADD, las orientaciones generales de planeamiento, un reglamento de normas de aplicación local, los anexos con las servidumbres, etc. y el informe de presentación.

Apoyándose en los Planes territoriales aplicables el informe de presentación determina y explica las opciones elegidas para elaborar el PADD, las orientaciones de planeamiento y el reglamento. Informa sobre la afectación de los espacios naturales, agrícolas o forestales justificando los objetivos en el marco del PADD si existiere incremento y/o afectación del espacio rural²⁰⁹.

208 L-151-2 CU

209 CU. Le rapport de présentation, Article L151-4. Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.



El PLU debe ser compatible, cuando corresponda, con las disposiciones del SCOT, el plan de desarrollo del mar, la protección de parques naturales regionales, el plan de transporte urbano, el programa de vivienda local, con los planes de planificación y gestión del agua, con los planes de gestión del riesgo de inundación (PGRI), con los esquemas regionales de cohesión ecológica y los planes territoriales de clima y energía.

Sin embargo, el SCOT sigue siendo el principal documento supramunicipal al que debe referirse el PLU cuando exista, ya que garantiza tener en cuenta la mayoría de los documentos de mayor rango y puede establecer objetivos cualitativos y cuantitativos para las comunidades en el desarrollo de su territorio.

En ausencia de un SCOT, el PLU debe garantizar directamente las compatibilidades con los planes y programas de mayor rango. En ciertas zonas, el PLU puede incluir normas especiales, como, por ejemplo:

- En zonas urbanas: el PLU puede, bajo ciertas condiciones, establecer servidumbres que consisten en prohibir construcciones o instalaciones de un área en un umbral definido por la regulación; reservar parcelas, respetando los objetivos de diversidad social, para la construcción de viviendas; delimitar terrenos para la construcción de carreteras y obras públicas, instalaciones de interés general, espacios verdes.

- En zonas de Desarrollo Concertadas (ZAC): El PLU especifica los datos relacionados con los espacios públicos que se crearán, modificarán... así como la ubicación de las principales obras públicas, instalaciones de interés general y espacios verdes. Además, puede, según la naturaleza y el destino de los edificios, según corresponda, determinar el área de edificación cuya construcción está autorizada en cada bloque.

- En las zonas de protección por la calidad de su paisaje: el PLU puede determinar las condiciones bajo las cuales las posibilidades de construcciones resultantes del coeficiente de ocupación del terreno para toda la zona pueden transferirse para favorecer una



agrupación de construcciones en otros terrenos ubicados en uno o más sectores de la misma área.

El PLU (en el Reglamento²¹⁰) incluye una regulación que fija, en coherencia con el PADD, las servidumbres de uso del suelo. Esta regulación es aplicable para la ejecución de cualquier obra o construcción, y por lo tanto, puede en particular²¹¹, delimitar las zonas urbanas o urbanizables; delimitar las zonas naturales, agrícolas y naturales que deben ser protegidas; delimitar el uso del suelo según la naturaleza de las actividades que se puedan desarrollar; puede establecer prohibiciones de construir; determinar las reglas relativas a la apariencia externa de las construcciones, o la reconstrucción de edificios por razones de planificación urbana; identificar y ubicar los elementos de los paisajes y delimitar los distritos, islotes, etc. para resaltar; fijar las ubicaciones de carreteras y obras públicas, instalaciones de interés general, espacios verdes; delimitar, en áreas urbanas las tierras cultivadas a proteger y las no edificables; delimitar los sectores en los cuales la concesión del permiso de construcción puede estar sujeta a la demolición de construcciones existentes; delimitar las áreas relacionadas con el saneamiento y el agua de lluvia; fijar un área mínima de terreno edificable cuando esta regla se justifica por restricciones técnicas o legales para especificar la urbanización tradicional o el interés Paisajístico; establecer un coeficiente de uso del suelo en las áreas urbanas que se urbanizarán y en las áreas que se protegerán debido a la calidad de sus paisajes, sus ecosistemas; determinar los sectores dentro de los cuales se autoriza un exceso de las normas relacionadas con el indicador, la altura, la huella y el coeficiente de uso del suelo para permitir la construcción o ampliación de edificios para uso público vivienda; recomendar el uso de energías

210 Le règlement. - CU Article L151-8. Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L.101-1 à L. 101-3.

211 Article L151-9. Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature désactivâtes qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées.



renovables para el suministro de energía de nuevas construcciones; imponer una densidad mínima de construcción en sectores ubicados cerca del transporte público existente y planificado; imponer a las construcciones, obras, instalaciones, en particular en los sectores que abre a la urbanización, para respetar el desempeño energético y ambiental que define; delimitar, en áreas urbanas o de urbanización, sectores en los que los programas de vivienda deben incluir una proporción de un tamaño mínimo o incluir un porcentaje asignado a las categorías de vivienda que define de acuerdo con los objetivos de la mezcla social.

Además, el reglamento puede autorizar que las normas relativas al tamaño y la densidad del uso del suelo que resulten del plan urbano local se sobrepasen por decisión del consejo municipal o del cuerpo deliberativo en áreas urbanas o áreas a urbanizar.

Los anexos incluyen un cierto número de indicaciones integradas en el PLU, y particularmente incluyen, servidumbres públicas (plan de exposición al ruido, planes de prevención de riesgos), las zonas de desarrollo concertado o zonas donde se aplica un derecho de suscripción preferente por la administración pública y los diagramas de redes de agua potable y saneamiento.

El PLU se elabora por iniciativa y bajo la responsabilidad del EPCI responsable del PLU o del municipio. La Ley Grenelle II favorece el nivel intermunicipal al establecer el principio de que el PLU sea elaborado por un EPCI, coordinándose con los municipios miembros. Sin embargo, el municipio que no es miembro de un EPCI competente en materia de PLU sigue siendo competente para preparar este documento.

El proyecto de PLU es aprobado por el consejo municipal después de consultar con las autoridades afectadas, el presidente del consejo regional y del consejo general, presidente del EPCI competente en asuntos de SCOT, responsable de la organización del transporte urbano, presidentes de las cámaras consulares así como, a solicitud de ellos, a los municipios vecinos, a las EPCI directamente interesadas, etc.



Bajo este nuevo régimen, el Estado sólo retiene dos funciones: impone a los municipios una serie de normas en función de intereses superiores a los meramente locales (higiene, sanidad, estética, protección de la naturaleza, etc.) y controla la legalidad de la actuación de los municipios²¹².

Más allá del cambio de denominación, la intención de la ley de 1983 fue la de incentivar a los municipios para que elaborasen, conjuntamente, verdaderos proyectos de ciudades, más que una mera planificación física con restricciones al desarrollo urbano y que incluyesen soluciones sobre las actividades económicas, el transporte, el espacio público, o la vida social, al nivel adecuado, que siempre es supramunicipal.

Sin embargo, el SCOT sigue siendo el principal documento supramunicipal al que debe someterse el PLU cuando exista, ya que garantiza su adecuación a los documentos de mayor rango reglamentario o legal.

Los municipios sin PLU pueden elaborar en el ámbito de una mancomunidad unas Normas municipales de urbanismo que permiten definir a escala de pequeños municipios los sectores donde se autoriza a construir y donde no se autoriza, delimitando los sectores construibles, los polígonos industriales, comerciales o terciarios, y la evaluación ambiental de los planos municipales.

Este Plan permite al municipio la posibilidad de evitar la aplicación de la regla de constructibilidad limitada prevista en el artículo L. 111-3²¹³.

212 Perspectiva del planeamiento urbanístico en Francia. Nuevos instrumentos para nuevos retos Vincent Renard Economista, Director del Laboratorio d'Économétrie, École Polytechnique, París. Director de Investigación CNRS desde 1983. Profesor de la Universidad de París I desde 1992.

213 Article L111-3 Code de l'urbanisme - Dernière modification le 01 mars 2020 - Document généré le 31 mars 2020. Copyright (C) 2007-2020 Legifrance En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.



Las Normas municipales delimitan los sectores donde la construcción está autorizada y aquellos donde no lo está, con la excepción de intervenciones en construcciones existentes o necesarias para equipamientos colectivos, explotación agrícola o forestal o desarrollo de los recursos naturales. Son aprobadas, después de una exposición pública, por deliberación del consejo municipal, luego por el prefecto, que tiene dos meses para aprobarlas.

Deben cumplir con los principios generales establecidos en los artículos L 110 y L121-1 y siguiente²¹⁴ del código de urbanismo, como todos los demás documentos de urbanismo. Asimismo, deben ser compatibles con las disposiciones de los documentos planificadores de ámbito superior, en particular, el SCOT, el diagrama del sector, el estatuto del parque natural regional, el Plan de transporte urbano o el de vivienda local, etc.

También deben ser compatibles, si este es el caso con las orientaciones fundamentales de una gestión equilibrada de los recursos hídricos y los objetivos de calidad y cantidad del agua, definidos por los planes de desarrollo y gestión del agua previstos por el código ambiental, así como con los objetivos de gestión del riesgo de inundación definidos por los planes de gestión del riesgo de inundación. Si uno de estos documentos se aprueba después de la aprobación de una tarjeta municipal, este último, si es necesario, debe ser compatible dentro de los tres años.

La existencia de unas Normas Municipales otorga competencia al consejo municipal para instituir el derecho de preferencia urbana de uno o más perímetros delimitados por las normas (artículo L. 211-1 del código de urbanismo).

214 L 121-1-Les dispositions du présent chapitre déterminent les conditions d'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres:

1° Dans les communes littorales définies à l'article L. 321-2 du code de l'environnement ;

2° Dans les communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font la demande auprès de l'autorité administrative compétente de l'Etat. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'Etat, après avis du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.



En los municipios donde no es aplicable un esquema de coherencia territorial²¹⁵ las zonas a urbanizar delimitadas después del 1 de julio de 2002, así como las zonas naturales, agrícolas o forestales de un plan urbano local o de un documento en su lugar, no pueden abrirse a la urbanización con ocasión del desarrollo o un procedimiento para la evolución de un documento de planificación urbana; los sectores no construibles del planeamiento municipal no pueden abrirse a la urbanización durante la preparación o un procedimiento para actualizar el mapa municipal; y los sectores ubicados fuera de las partes urbanizadas de los municipios que no están amparados por un documento de planificación urbana no pueden ser objeto de urbanización para ciertos proyectos.

X.1.8. La comisión de conciliación²¹⁶

En cada provincia, se establece una comisión de conciliación en materia de documentos urbanísticos (esquemas de cohesión territorial, planes urbanísticos locales, etc.). Se compone a partes iguales de representantes locales elegidos nombrados por los alcaldes y presidentes de EPCI interesados y personalidades calificadas nombradas por el prefecto. Los prefectos, alcaldes, presidentes de EPCI, ciertas personas públicas y representantes de asociaciones pueden acudir a esta comisión en caso de disputa. Las resoluciones que adopte la Comisión deben ser resueltas dentro de los dos meses posteriores a la recepción, y deben hacerse públicas. También intervienen en asuntos de competencia vinculados a la DGD.

X.1.9. Los EPCI

Los EPCI son entidades públicas, administrativas, de Cooperación intermunicipal (similares a nuestras Diputaciones provinciales) que tienen por objeto la cooperación

215 Urbanización limitada en municipios no cubiertos por un esquema de coherencia territorial, artículo L142-4 Sección 2: Modificado por Ordenanza n °2019-1170 de 13 de noviembre de 2019, artículo 6.

216 Artículos L.111-1,R.111-1 a R. 111-24, del Código de Urbanismo.



intermunicipal en un ámbito supramunicipal determinado. Los hay con capacidad tributaria propia. Los municipios que lo integran están sujetos a normas comunes.

Los EPCI sin capacidad tributaria propia, son conocidos como sindicatos intermunicipales.

X.1.10. Reglas generales de urbanismo

Las reglas generales de urbanismo (conocidas como RNU) son, por un lado, las que se aplican en todo el territorio y que pueden ser de orden público, o ser las que se aplican en ausencia de un PLU. Se refieren entre otras a la ubicación y accesos a edificios (teniendo en cuenta medidas de seguridad, saneamiento, ruido y carreteras y otras redes); a las condiciones de instalación y el volumen de las construcciones; y a las normas relativas a la apariencia de las construcciones (en particular para preservar los sitios y Paisajes naturales, agrícolas o urbanos).

El Reglamento Nacional de Urbanismo se aplica en todo el territorio. Sin embargo²¹⁷ Los artículos L. 111-3 a L. 111-5 no son aplicables en las zonas donde un PLU, un documento de planificación urbana o unas Normas municipales son de aplicación. Las disposiciones del artículo L. 111-22 no son aplicables en los territorios donde es aplicable un plan urbano local o un documento de planificación urbana en lugar del mismo²¹⁸.

X.1.11. La regla de constructibilidad limitada

En caso de ausencia de un plan local de urbanismo, o de cualquier otro documento de urbanismo que lo establezca, las construcciones solo pueden llevarse a cabo en las zonas autorizadas del municipio, artículo L111-3 del Código de Urbanismo.

217 <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-scot-un-projet-strategique-partage-pour-le-developpement-de-lamenagement-dun-territoire> Actualizado el 07/02/2019.

218 Article L111-1 • Creado por Orden número 2015-1174 del 23 de septiembre de 2015.



La regla de constructibilidad limitada prevista en el artículo L.111-1-2 y L.111.2 del Código de Urbanismo solo se aplica en ausencia de un PLU o una norma municipal exigible frente a terceros o de cualquier documento de planificación urbana, solo se aplica fuera de los polígonos actualmente urbanizados (PAU) del municipio²¹⁹.

La aplicación de la regla da como resultado la falta de autorización de construcción en terrenos ubicados fuera de las zonas urbanizadas actualmente, excepto en ciertos casos:

- Adaptación, cambio de destino, reparación o extensión de construcciones existentes.
- Construcciones e instalaciones necesarias para la explotación agrícola, para equipos colectivos, para la realización de áreas de recepción o paso de viajeros, para la implementación de las reservas naturales y para la realización de operaciones de interés nacional.
- Construcciones e instalaciones incompatibles con la vecindad de áreas habitadas y la extensión medida de construcciones e instalaciones existentes.
- Construcciones o instalaciones, destinadas a evitar una reducción de la población del municipio siempre que no afecten en particular la salvaguarda de paisajes y espacios naturales, así como la salud y seguridad pública.

219 Article L111-1Le règlement national d'urbanisme s'applique sur l'ensemble du territoire. Toutefois:1° Les dispositions des articles L. 111-3 à L. 111-5 ne sont pas applicables dans les territoires où un plan local d'urbanisme, un document d'urbanisme en tenant lieu ou une carte communale est applicable ; ° Les dispositions de l'article L. 111-22 ne sont pas applicables dans les territoires où un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu est applicable.



X.1.12. Deberes y contraprestaciones derivados de la autorización para urbanizar en Francia

Para los constructores privados, las obligaciones o contraprestaciones derivadas de la concesión de autorización para urbanizar o construir (sin las cuales no obtendrían licencia urbanística) están legalmente indicadas, con carácter de mínimos, en la legislación urbanística²²⁰. El sistema más generalizado es la actuación mayoritaria de la iniciativa privada en los procesos de ejecución de obras de urbanización.

La fiscalidad derivada de los permisos de construcción o compensación por autorizaciones públicas de urbanizar se basa fundamentalmente en tres impuestos: una

220 Javier García Bellido García de Diego. La excepcional estructura del urbanismo español. Rev. Doc. Administrativa 252-253 abril 1999. Tasas, impuestos, cuotas o cánones mínimos de cesión, urbanización, primaria y secundaria, interna y externa, que están legalmente reglados para ser abonados por el promotor, no por el propietario, variando entre sus bases de cálculo y finalidades, incluso si en especie o en metálico: son comunes a Alemania, Francia, Italia y Suiza y, antes, en UK. Cesiones y obras regladas máximas: caso de las cesiones de suelo, urbanización y sistemas locales interiores, no exteriores o generales, por cuenta del propietario de suelo (sólo en España en el Suelo Urbanizable y en actuaciones sistemáticas en el Suelo Urbano no consolidado).

Convenios y concursos para desarrollo discrecional: en los que, en cada caso y según los tipos de zonas de urbanización convenida (convenios de urbanización y edificación italianos) Concertada (ZAC franceses) o Urbanizable no programada (SUNP español).

Se presentan unas bases de urbanización, cesiones, calidades, contraprestaciones superiores a las mínimas anteriores y obligaciones específicas de plazos en un ámbito determinado que delimita la Administración (caso español) y si los urbanizadores o propietarios del suelo lo realizan por su cuenta y con esas condiciones (caso francés e italiano); y si no pueden o no lo promueven, la iniciativa la toma la Administración directamente o mediante concurso público y a los propietarios que quieran se les incorpora a la gestión o, en otro caso, se les expropia directamente o mediante el concesionario adjudicatario

Acuerdos o agreements no reglados sino discrecionales o ad hoc entre el promotor y la Administración, que se formalizan mediante una negociación abierta y pública Autorizaciones regladas con contrapartidas razonables no regladas: en las Zoning Ordina Menos en USA y en UK (mucho menos) la localización de dónde y cuándo se quiere urbanizar es una función pública restringida y controlada espacial y temporalmente por la Administración mediante el planeamiento y su control.

Autorizaciones regladas con contrapartidas razonables no regladas: en las Zoning Ordinances, Bestemmingsplanen o Bebauungspläne vinculantes, en las que todos los propietarios pueden urbanizar lo que el plan les autorice cuando lo deseen, urbanizando su interior y realizando las cesiones oportunas, sin poder exigir la administración contraprestaciones abusivas que los jueces puedan considerar «no razonables o arbitrarias»



tasa única por el derecho a urbanizar; una aportación por construir menos que la densidad establecida permite; y una tasa sobre la transmisión del suelo.

La ley ELAN permite a los ayuntamientos establecer una tasa que grave la transmisión de suelo, una vez calificado como urbanizable por el PLU o Carta a Comunal.

La tasa es exigible en la transmisión onerosa de terrenos devenidos urbanizables por el cambio de su calificación urbanística efectuado por la administración pública, siendo su cuantía del 10% sobre los 2/3 del valor de transmisión²²¹.

X.1.13. Conjunto de tasas por urbanización Francia

El conjunto de la tasa por urbanización es:

- La tasa de urbanización, TA, artículos L331 a 331.34 CU, el importe de la Tasa es del 10% sobre los 2/3 del valor de transmisión.
- La tasa por construcción o ampliación de oficinas (Ile de France).
- La tasa de baja densidad (L332, 11, 3).
- La tasa por arqueología preventiva (RAP).
- La tasa anual para las oficinas y locales comerciales.
- La tasa por participación en procesos de saneamiento colectivo.

221 Sustituye a la tasa local de equipamientos públicos, tasa provincial para la financiación de colegios arquitectos, la tasa provincial de protección de espacios naturales, la tasa ligada al PAE (Programa de urbanización global), la tasa de viales públicos.



X.1.14. El proyecto urbano de participación, taxe d'aménagement (impuesto al desarrollo)

En el sistema francés, las cesiones y tasas para zonas e instalaciones públicas en los casos ordinarios de ejecución de la urbanización por la iniciativa privada se financian mediante la recaudación de impuestos por las autoridades locales. Sin embargo, estos gastos ya no pueden ser cubiertos solo con el presupuesto ordinario anual.

La ejecución del urbanismo, combina impuestos, cesiones, y participaciones que permiten financiar las instalaciones públicas necesarias para la urbanización.

Desde 2012, con la excepción de la tarifa de arqueología preventiva (RAP) que se incluye en el código de patrimonio, la tributación del desarrollo urbanístico se agrupa en un solo capítulo del código de urbanismo, Libro III, título III.²²²

La Tasa por baja densidad edificatoria (VSD), al revés de lo que sucedía antes, de que el impuesto se aplicaba a la *sobreedificación* ahora se grava la *minus-edificación*. Se aplica a los beneficiarios de un permiso de construcción que efectúa una nueva construcción, o ampliación, con una densidad inferior a la densidad inferior al umbral mínimo legal (L.331-338) Su valor es igual al producto del valor del terreno en relación entre la superficie de la construcción que falte para que alcance la superficie de densidad mínima, con un límite máximo del 25% del valor del terreno²²³.

222 Artículo L331-1. Vigente desde el 01 de enero de 2018.[...] El impuesto sobre el desarrollo constituye un elemento del precio de costo del complejo inmobiliario en el sentido del artículo 302 septies B .

223 Artículo l332-6.-modificado por ley n ° 2020-1721 de 29 de diciembre de 2020 - artículo 155.(v).

Los beneficiarios de los permisos de construcción solo pueden estar sujetos a las siguientes obligaciones:

1 ° El pago del impuesto sobre el desarrollo previsto en el artículo L. 331-1 o de la participación instituida en los sectores del desarrollo definidos en el artículo L. 332-9 en su redacción anterior a la entrada en vigor de la Ley



El pago por baja densidad (VSD) se introdujo al mismo tiempo que el impuesto al desarrollo, su objetivo es limitar la expansión urbana al gravar las nuevas construcciones que no alcanzan un umbral mínimo de densidad de construcción.

El pago por baja densidad se refiere a las áreas urbanas y áreas urbanizables, los planes urbanos locales (PLU) y los planes de uso del suelo (POS).

Su objetivo es permitir un uso más económico del suelo y combatir la expansión urbana.

Este sistema permite a los municipios y EPCI con competencia para la elaboración del PLU, que lo deseen, introducir un umbral de densidad mínima por sector (SMD). Este umbral mínimo se fija por una duración mínima de tres años a partir de la fecha de entrada en vigor de la deliberación que lo ha instituido.

El beneficiario de un permiso de construcción tributa la tasa por baja densidad cuando está por debajo del umbral mínimo de densidad establecido por los municipios o EPCI.

Su importe es igual al producto de la mitad del valor del suelo por la relación entre la superficie no construida para que la construcción alcance el umbral de densidad mínima y la superficie de construcción resultante de la aplicación del umbral de densidad mínima.

No. 2010- 1658 de 29 de diciembre de 2010 sobre modificación de las finanzas de 2010 o dentro de los perímetros que establezcan los convenios a que se refiere el artículo L. 332-11-3 ;

2 ° El pago de las contribuciones a los gastos de las instalaciones públicas mencionadas en c del 2 ° del artículo L. 332-6-1, la contribución para las carreteras y redes, así como la participación de los residentes de los departamentos de Bas-Rhin, Haut -Rhin y de la Moselle definidos en d de 2 ° y 3 ° del mismo artículo L. 332-6-1, en su redacción anterior a la entrada en vigor de la ley número 2014-1655 de 29 de diciembre de 2014 enmendada las finanzas para 2014. Sin embargo, las contribuciones definidas en d de 2 ° y 3 ° de dicho artículo L. 332-6-1, en su redacción anterior a la misma ley, no pueden referirse a los equipamientos públicos que dan lugar a la participación instituida en el desarrollo sectores definidos en el artículo L. 332-9, en su redacción anterior a la citada ley n ° 2010-1658 de 29 de diciembre de 2010 o dentro de los perímetros establecidos por los acuerdos mencionados en el artículo L. 332-11-3;

3 ° La realización de los equipos propios mencionados en el artículo L. 332-15;

4 ° (derogado);

5 ° El pago de la tasa de arqueología preventiva prevista en los artículos L. 524-2 a L. 524-13 del Código del Patrimonio.



Su importe no puede ser superior al 25% del valor del suelo valorado en la fecha de presentación de la solicitud o la declaración.

Los ingresos se asignan a los municipios o EPCI que los han establecido, establece las mismas exenciones que para el impuesto al desarrollo. Están exentos del pago de la tasa, los locales asignados a un servicio público o servicio público; los locales residenciales y de alojamiento que se benefician de un préstamo de alquiler respaldado por la integración; ciertos locales de granjas o cooperativas agrícolas, así como centros ecuestres; los negocios minoristas con un área de ventas de menos de 400 m²; los trabajos autorizados en edificios clasificados como monumentos históricos o registrados en el inventario adicional; los hogares de ancianos, etc.

X.1.15. Zona de urbanización concertada (ZAC) artículo L.311.14

Como alternativa a la fórmula de TA se establece legalmente la posibilidad para las administraciones públicas de desarrollar una zona de urbanización concertada²²⁴ (ZAC).

224 Artículo L 311-1 CU

Artículo L311-1 Modificada por la LEY N° 2018-1021 de 23 de noviembre de 2018 - artículo 9 Las zonas de desarrollo concertado son las zonas en las que una autoridad pública o una institución pública destinada a ella decide intervenir para llevar a cabo o haber llevado a cabo el desarrollo y el equipamiento de terrenos, en particular los terrenos que la comunidad o establecimiento ha adquirido o adquirirá con el fin de transferirlos o posteriormente cederlos a usuarios públicos o privados.

El perímetro y el programa de la zona de desarrollo concertado son aprobados por deliberación del concejo municipal o del órgano deliberativo del establecimiento público de cooperación intermunicipal o en las condiciones previstas por decreto del Consejo de Estado, de conformidad con el artículo L. 151-7-2.

No obstante, el prefecto, previa consulta al consejo municipal del municipio o municipios de que se trate o al establecimiento público competente para la cooperación intermunicipal, creará zonas de desarrollo concertadas llevadas a cabo por iniciativa del Estado, las regiones, los departamentos o sus establecimientos públicos y concesionarios y las zonas de desarrollo concertada situadas, total o parcialmente, dentro de un perímetro de funcionamiento de interés nacional.

La decisión por la que se apruebe el perímetro y el programa de la zona también podrá aprobar el desarrollo y el equipamiento de la zona. Puede crearse una única zona de desarrollo concertada en varios lugares territorialmente distintos



Se trata de un proyecto de urbanismo público, en un polígono (continuo o discontinuo) dentro del cual una administración o entidad pública estatal o territorial, lleva a cabo, el desarrollo y urbanización de terrenos, que adquiere (o tiene previsto adquirir) para posteriormente transmitirlos a otros operadores, públicos o privados.

Este mecanismo administrativo permite a las Administraciones o Entidades Públicas desarrollar nuevas aéreas urbanizadas Y obliga a los urbanizadores a soportar los gastos de urbanización e instalaciones públicas de la ZAC²²⁵.

1. Constitución

La aprobación de un Plan Municipal de Urbanismo presupone la creación de una ZAC²²⁶ siempre que en el informe de presentación incluya su identificación y justificación de las razones por la cuales se propone la constitución de la ZAC.

Las previsiones de urbanización y programación de una ZAC aprobada con el PLU conlleva, la identificación de urbanización de la zona; el programa provisional de construcciones a realizar; el régimen aplicable en cuanto a la parte municipal de la tasa de urbanización; la publicación oficial prevista en el artículo R153-21 del RU relativa a la aprobación del PLU sustituye en este caso la prevista para las ZAC tradicionales. (R-311-1).

El perímetro y programa de la ZAC es aprobado por el Consejo Municipal, o por el Órgano actuante de cooperación intermunicipal o en las condiciones fijadas en el decreto del Consejo de Estado, que puede acordar también las zonas, instalaciones y urbanizaciones públicas a realizar.

225 Artículos L. 311-1 y siguientes y R 311.1 del código de urbanismo.

226 Decreto 2019-481 de 21 mayo modificando algunos artículos del CU, artículo 151-7-2



Requiere de unos estudios previos relativos a la idoneidad y oportunidad de su constitución y zona elegida. Una misma ZAC puede afectar a zonas territorialmente distintas.

No se le pueden imputar al urbanizador más cargas de urbanización que las referidas a la ZAC y referidas a las necesidades de los futuros habitantes o usuarios de las construcciones a edificar en la misma.

2. Propuesta de convenio

La ZAC se crea por el Consejo Municipal u órgano correspondiente del EPCI. Pueden crearse por el Prefecto, a instancias del Estado, de la Región del Departamento o de sus EPCI en caso de ser consideradas de interés nacional. Se establece una propuesta de convenio urbanístico por la administración o entidad o prefectura que dirija el procedimiento. Así como un proceso de consulta a entidades y asociaciones locales y en su caso se somete a una evaluación de impacto ambiental.

3. Expediente de constitución

Con los estudios, propuesta de convenio y consultas realizadas se elabora un expediente de creación, aprobado por la Prefectura o administración actuante, que se compone de un informe de presentación; un plano de situación; un plano de delimitación del perímetro de la ZAC; un estudio de impacto ambiental; un programa explicativo y justificativo de las construcciones a edificar.

Este expediente se somete a información pública.

4. Expediente de ejecución

En el expediente de ejecución se incluye, el proyecto de zonas e instalaciones públicas a ejecutar; programa de construcciones a llevar a cabo; mecanismo de financiación del proyecto; plazos de ejecución de las obras.



En la mayoría de los casos la urbanización es adjudicada a una empresa pública o privada, mediante concesión administrativa, aunque en 2005 el TJUE condenó a Francia por no someter a pública concurrencia la adjudicación de las obras de urbanización²²⁷. Una vez adjudicado, concluye con un Convenio Urbanístico fijando las obligaciones de cada parte (duración, financiación, etc.).

X.1.16. Proceso de constitución de una Z. U. P.

La creación de una Z. U. P., su superficie, ubicación, etc. que se estime apropiada depende de las necesidades municipales o regionales, tanto de carácter inversor como social, o posibilidades financieras de los municipios.

Si la iniciativa no parte del ámbito municipal, su constitución estará subordinada a la consulta a los municipios. El director regional o provincial del Ministerio debe, bajo la autoridad del prefecto y de los alcaldes, llevar a cabo los estudios que permitan elegir los sectores en los que pueda ser necesaria la creación de una Z. U. P..

En el proceso de constitución aparecen dos supuestos:

- Si son los Municipios los que proponen la zona o emiten un dictamen favorable, la Z. U. P. se crea por Decreto del Ministerio de Cohesión de territorios y de Relaciones con las colectividades territoriales.
- Por el contrario, si el municipio emite un dictamen desfavorable o no contesta en el plazo de dos meses a contar de la fecha en que el alcalde haya recibido la comunicación del proyecto, la zona no podrá ser creada más que por un Decreto del Consejo de Estado que lógicamente es más largo y complejo. Lo mismo se produce en el supuesto de desacuerdo respecto de la designación de la autoridad que habrá de ejercer el derecho de tanteo.

227 R 300-4 CU



Para beneficiarse de la exención de la parte municipal o intermunicipal del impuesto al desarrollo relacionado con el permiso de urbanización emitido, el urbanizador o constructor debe asumir, como mínimo, el coste de las siguientes instalaciones públicas:

- En el caso de Zonas de Desarrollo Concertadas distintas de la renovación urbana: espacios verdes y áreas de estacionamiento que corresponden solo a las necesidades de los futuros residentes o usuarios del área.
- En el caso de Áreas Concertadas de planificación de renovación urbana: vías de acceso a los edificios incluidos en el perímetro de renovación y las redes conectadas a ellos; espacios verdes y áreas de estacionamiento que corresponden solo a las necesidades de los habitantes de los edificios en cuestión.
- Si se elimina la ZAC, la parte municipal o intermunicipal del impuesto al desarrollo se restablece automáticamente.
- Coste de vías públicas y redes de servicios dentro el área.

X.1.17. Asociaciones de propietarios (AFU)228.

Las asociaciones de propietarios de parcelas urbanas son entidades urbanísticas reguladas por las disposiciones de Ordenanza 2004-632 del 1 de julio de 2004 sobre asociaciones de propietarios y por los artículos L 322.1 y siguientes del Código de Urbanismo.

Las constituyen propietarios interesados en la ejecución de las obras y proyectos urbanísticos de reparcelación y modificación de los derechos registrales de propiedad, cargas y servidumbres asociadas, así como la ejecución de equipamientos y obras de urbanización necesarios; en la reparcelación de suelo para entregar las parcelas a un tercero, en particular mediante arrendamiento, para construcción o venta a una Entidad

228 Artículo L322-2. Vigente desde el 9 de julio de 2016 Modificado por Ley número 2016-925 de 7 de julio de 2016, artículo 105.



Pública inmobiliaria o empresa constructora, o ya sea para venderla a una Entidad Pública Urbanizadora.

Cada miembro de la asociación puede elegir que se le pague, en su totalidad o en parte, en efectivo o por entrega de uno o más edificios o fracciones de edificios, cuando las normas aplicables a la Entidad Urbanizadora Pública no se opongan.

La construcción, mantenimiento y gestión de obras de interés colectivo como calles, carreteras, áreas de estacionamiento y garajes enterrados o no, calefacción colectiva, espacios verdes plantados o no, Ordenanza N.º. 2004-632 del 1 de julio de 2004 juegos, descanso o placer; la conservación, restauración y mejora del patrimonio arquitectónico.

La reparcelación o agrupación de parcelas en vistas a procesos de reestructuración de barrios urbanos degradados.

La administración competente puede autorizar una AFU bajo las siguientes condiciones (artículo L-322-3):

- a. Que su objeto lo constituya la ejecución de las obras especificadas en los párrafos anteriores: las 2/3 partes de propietarios que representen al menos las 2/3 partes de la unidad de actuación, adheridos a la AFU.
- b. Para la construcción, mantenimiento y gestión de obras de interés colectivo como carreteras áreas de estacionamiento y garajes subterráneos o no, calefacción colectiva, espacios verdes plantados o no, juegos, descanso o placer: se requiere la mayoría de los propietarios que posean al menos la mitad del área (50%) y se hayan unido a la Entidad.
- c. Para las obras y operaciones especificadas en el punto f anterior se requiere la unanimidad de todos los propietarios unidos a la asociación.



Una administración pública o entidad privada se compromete a adquirir los edificios cuyo propietario optaría por el abandono en las condiciones previstas en el artículo L. 322-5. Esta condición puede ser reemplazada por el mismo compromiso asumido por la asociación de terrenos urbanos y que figura en sus estatutos.

Los propietarios de edificios incluidos en el perímetro de una asociación autorizada de terrenos urbanos y quienes no se hayan unido a la asociación pueden, dentro de los tres meses posteriores a la publicación de la Autorización administrativa de la asociación, abandonar los edificios afectados mediante compensación. En caso de falta de acuerdo sobre la compensación se tramita vía normas de expropiación.

Las obras e instalaciones que pueden ser exigidos a los beneficiarios de autorizaciones para ocupar o usar suelo (artículo 332-6): La administración que autoriza la construcción, puede desarrollar o subdividir según sea necesario, la finalización y financiación de todo el trabajo necesario para la viabilidad y equipo de construcción, paisajismo o asignación, particularmente con respecto a carreteras, suministro de agua, gas y electricidad, redes de telecomunicaciones, evacuación y tratamiento agua, desguaces controlados, iluminación, áreas de estacionamiento, espacios colectivos, áreas de juego y los espacios plantados. A las que hay que añadir las obligaciones la conexión de equipos específicos para la operación en instalaciones públicas que existen (artículo 332.15 CU).

Estas obligaciones pueden imponerse también a las AFU de reparcelación existentes si las 2/3 partes de propietarios que representen al menos las 2/3 partes de la unidad de actuación se han adherido a la Entidad.

Para la construcción, mantenimiento y gestión de obras de interés colectivo como carreteras, áreas de estacionamiento y garajes enterrados o no, calefacción colectiva, espacios verdes plantados o no, juegos, descanso o placer, se requiere la mayoría de los propietarios que posean al menos la mitad del área y se hayan unido a la Entidad.



Para las obras y operaciones especificadas en el punto anterior se requiere la unanimidad de todos los propietarios unidos a la asociación.

Una persona pública o privada se compromete a adquirir los edificios cuyo propietario optaría por el abandono en las condiciones previstas en el artículo L. 322-5 siguiente. Esta condición puede ser reemplazada por el mismo compromiso asumido por la asociación de terrenos urbanos y que figura en sus estatutos.

Los propietarios de edificios incluidos en el perímetro de una asociación autorizada de terrenos urbanos y quienes no se hayan unido a la asociación pueden, dentro de los tres meses posteriores a la publicación de la Autorización administrativa de la asociación, abandonar estos edificios mediante compensación. En caso de falta de acuerdo la compensación se fija como en materia de expropiación.

Estas obligaciones pueden imponerse también a las AFU de reparcelación existentes.

Tabla 16. Entidades urbanísticas de propietarios (AFU)

ENTIDADES URBANÍSTICAS DE PROPIETARIOS (AFU)	
OBJETO	Proyectos de reparcelación y modificación derechos de propiedad para cederlos con fines de reparcelación y urbanización
	Ejecución de equipamientos públicos y Obras de urbanización necesarias
	La construcción, mantenimiento y gestión de obras de interés colectivo
CONSTITUCIÓN	Voluntaria Forzosa para conservación de las obras públicas de urbanización en caso de actuación deficiente o inexistente de los propietarios, en caso de necesidad para programas de reestructuración urbana en barrios degradados.
OBRAS DE URBANIZACIÓN	Construcción, mantenimiento, conservación y gestión de: Carreteras, viales públicos; Instalaciones de suministro de energía, agua gas, electricidad, telecomunicaciones; Depuradoras; Alumbrado público;



ENTIDADES URBANÍSTICAS DE PROPIETARIOS (AFU)	
	Espacios colectivos; Áreas de estacionamiento; Espacios arbolados; Conexión redes instalaciones públicas existentes.
	Conservación.
	Agrupación de parcelas para reestructuración de barrios degradados
PARTICIPACIÓN PROPIETARIOS	2/3 propietarios+2/3 suelo (reparcelación, restauración, patrimonio protegido) Mayoría propietarios con mayoría suelo: construcción, conservación, gestión viaria e instalaciones públicas. Todos los propietarios: grandes proyectos de reparcelación y reestructuración urbana de barrios urbanos degradados.
	Acordada o expropiación al propietario En caso de desacuerdo los propietarios pueden desalojar su propiedad en un plazo de 3 meses o ser expropiados.

Fuente. Elaboración propia

Uno de los medios fundamentales para asegurar a las administraciones territoriales locales el control del suelo es, sin ningún género de dudas, la constitución de reservas de suelo. Por ello se prevén ciertos mecanismos jurídicos para dirigir y resolver este problema.

El Derecho de adquisición preferente (tanteo) se ejerce por la administración con el fin de llevar a cabo, ciertas operaciones de implementación de un proyecto urbano, renovación urbana, una política de vivienda local, medidas para a favor de las actividades económicas, el desarrollo del ocio y el turismo, la creación de instalaciones colectivas, la lucha contra las condiciones insalubres) o para constituir reservas de suelo con el fin de permitir la realización de dichas operaciones.

Los municipios con un POS o PLU aprobado, que no hayan constituido una Zona Desarrollo Diferido o de perímetro provisional de ZAD, pueden utilizar un derecho de tanteo y retracto sobre la totalidad o parte de áreas urbanas, de urbanización futura, demarcadas según el plan urbano, los perímetros de protección cercana de los lugares de



extracción de agua destinados al suministro de consumo humano; en las zonas y sectores definidas por un plan de prevención de riesgos tecnológicos²²⁹, en áreas sujetas a riesgos de inundación²³⁰ así como en todo o parte del suelo afectado por un plan de protección y mejora, ya publicado o aprobado²³¹.

Todas las decisiones de tanteo o retracto que se adopten deben identificar el motivo de interés general que sustenta tal decisión administrativa. En el caso de la venta de un inmueble de uso residencial, el municipio puede hacer uso de su derecho de tanteo preferente para mantener la continuidad de los inquilinos.

X.1.18. Proyecto urbano de asociación (PUP)

El PUP no es un impuesto urbanístico sino una participación.

Es un método de financiación contractual, que permite la financiación total o parcial del equipamiento público necesario para la operación de obras u operaciones de desarrollo.

El proyecto urbano de asociación (PUP) permite a los municipios, Entidades públicas y representante del Estado en el contexto de operaciones de interés nacional (ISO) o ciertas autoridades locales o establecimientos públicos (Artículo L. 312-3) dentro del alcance de una gran operación de planificación urbana, para garantizar la prefinanciación de las instalaciones públicas por parte de personas privadas (propietarios de tierras, desarrolladores o constructores) a través de la celebración de un acuerdo.

Las instalaciones públicas financiadas por los constructores son aquellas que no solo son necesarias por las operaciones de construcción o desarrollo iniciadas por ellos, sino que también satisfacen las necesidades de los futuros residentes o usuarios del proyecto.

229 Artículo L. 515-16 del Código Ambiental

230 Previstas en II del artículo L. 211-12 del mismo código

231 Aplicación del artículo L. 313-1 CU



El acuerdo PUP solo se puede firmar en municipios con un plan urbano local (PLU) o un documento equivalente, como un plan de uso del suelo (POS) o un plan de salvaguardia y desarrollo de un sector protegido (PSMV). En estos municipios, el acuerdo PUP solo se puede firmar en áreas urbanas o áreas a urbanizar.

El PUP parte de un Urbanizador o Constructor y es un medio de prefinanciación de equipamientos públicos, alternativo a la TA, siendo relevante que conforma un mecanismo de intensificación de la colaboración público-privada en el ámbito de la ejecución urbanística. El acuerdo establece todos los términos de participación en la financiación de instalaciones públicas, en particular su cuantía y los períodos de pago. Este acuerdo está suscrito por los propietarios de terrenos, los promotores o urbanizadores, por un lado, de otro por los ayuntamientos, los EPCI, o en su caso el Estado y debe incluir, la lista de equipos a financiar, su coste provisional y los tiempos de finalización; la cuantía de la participación a expensas del constructor o desarrollador; el alcance del acuerdo (que corresponde al terreno en el que se basa la operación de desarrollo y construcción y no solo al equipamiento público que se producirá); las condiciones de pago y tiempos.

La participación puede tomar la forma de una contribución financiera o una contribución de suelo construido o subdesarrollado.

El período de exención de la parte municipal del impuesto al desarrollo no puede exceder los 10 años.

La participación específica para la realización de instalaciones públicas excepcionales (PEPE), puede ser requerida por los beneficiarios de los permisos de construcción que tienen como objeto la realización de cualquier instalación de naturaleza industrial, agrícola, comercial o artesanal que, por su naturaleza, su situación o su importancia, requiera la realización de instalaciones públicas excepcionales.



La participación en la construcción de instalaciones públicas excepcionales (PEPE) significa que el beneficiario de una autorización para construir puede financiar la construcción de ciertas instalaciones públicas excepcionalmente necesarias para instalaciones industriales (en particular en relación con comunicaciones electrónicas), agrícolas, comerciales o artesanales.

No se trata de viviendas, establecimientos administrativos o incluso oficinas. Los términos «excepcionalmente necesarios» subyacen a la fuerte necesidad suscitada por una operación, y un vínculo causal casi exclusivo entre la operación y el equipo público. Las instalaciones públicas elegibles para esta participación son, en la práctica, instalaciones de infraestructura de carreteras (creación de una rotonda); planta de tratamiento de aguas residuales necesaria para la instalación de una actividad industrial; creación o extensión de la red de electricidad o agua potable para una actividad económica.

La tributación del urbanismo, combina impuestos, cesiones, obras de urbanización y participaciones, y permite financiar las instalaciones públicas necesarias para la urbanización.

X.1.19. Zona de desarrollo concertado de 2019

El Espacio Conjunto de Desarrollo (ZAC) es un área dentro de la cual una comunidad o institución pública interviene para desarrollar y equipar terrenos, incluidos los que adquiere y luego los transfiere a otros operadores, públicos o privados. Esta operación permite la aplicación de reglas de planificación específicas para el área e involucra a los urbanizadores en los gastos relacionados con la construcción de instalaciones públicas.

Constituye una alternativa para las administraciones territoriales dado que se sustenta en una negociación con el urbanizador para determinar los equipamientos públicos a realizar, que se concretan en un convenio urbanístico (artículo L312.1 R.311-2). Estos equipos e instalaciones públicas exigidos al constructor no deben referirse más que a los necesarios para los futuros habitantes de los edificios a construir en la zona.



X.1.20. Entidades públicas urbanizadoras del estado²³²

En áreas donde necesidades de interés general en términos de planificación territorial y desarrollo sostenible así lo aconsejan, el Estado puede crear entidades públicas urbanísticas para promover suelo urbanizable en condiciones sostenibles, limitando la expansión y crecimiento urbano incontrolado. De esta forma pretende contribuir a la construcción de viviendas, especialmente sociales, teniendo en cuenta las prioridades contenidas en los programas locales de vivienda. Igualmente pueden contribuir al desarrollo de actividades económicas, a la política de protección contra riesgos tecnológicos y naturales, así como, a la protección de áreas naturales y agrícolas. Para ello estas Entidades pueden hacer adquisiciones de suelo y bienes inmuebles en el contexto de proyectos dirigidos por organismos públicos.

Tienen competencia para constituir reservas de suelo destinado a ser vendido u objeto de arrendamiento. Estas Entidades sirven de apoyo también a las autoridades locales, artículo L321-1 CU.

El Estado puede constituir entidades de desarrollo territorial cuyo propósito es promover la planificación y desarrollo sostenible de áreas de interés nacional, artículo L321-14²³³.

232 Artículo L321-1.

233 Artículo L 321-14 Establecimientos de desarrollo público

El Estado puede crear establecimientos de planificación pública cuyo propósito sea promover el desarrollo y el desarrollo sostenible de áreas de interés nacional.

Para cumplir con estos objetivos, la misión principal de los establecimientos de planificación pública es llevar a cabo cualquier acción que pueda promover la planificación, la renovación y el desarrollo urbanos de su territorio, respetando la diversidad de funciones urbanas, la mezcla social en hábitat y protección del medio ambiente.

A tal efecto, son competentes para realizar por cuenta propia o, mediante acuerdo celebrado con ellos, por el del Estado, las autoridades locales y sus colectivos u otro establecimiento público, y para llevar a cabo las



La función principal de estas entidades de desarrollo público es llevar a cabo cualquier acción que pueda favorecer el urbanismo, la renovación urbana y el desarrollo económico de su territorio, respetando la diversidad de funciones urbanas, mezcla social en hábitat, así como la protección del medio ambiente.

En particular las entidades públicas, en el contexto de las operaciones de reestructuración urbana, pueden realizar proyectos inmobiliarios y las adquisiciones de suelo necesario para ello; para ser delegado por la Agencia Nacional para el control de las operaciones de Cohesión de Territorios realizando actos de disposición y administración necesarias para la realización de su objeto; delegarse la instrucción y tramitación de solicitudes de ayuda para la rehabilitación de viviendas particulares bajo las condiciones previstas en el artículo L.321-1-3 del código de construcción y vivienda, gestión contabilidad y finanzas, así como el examen y procesamiento de solicitudes de ayuda; proporcionar, de forma accesoria, acciones de integración profesional y social a favor de los habitantes.

operaciones de desarrollo previstas por este código y las adquisiciones de tierras y bienes inmuebles necesarios para estas operaciones.

Para promover el desarrollo económico de su territorio, también pueden, mediante acuerdo firmado con las autoridades locales y sus grupos, así como con cualquier operador económico público o privados, proponer una estrategia de desarrollo económico y asegurar su coordinación e implementación obra de arte. También pueden garantizar la promoción de su territorio entre los operadores económicos. En particular, en el contexto de las operaciones de reestructuración urbana:

- 1 ° Realizar transacciones inmobiliarias y adquisiciones de tierras necesarias para estas transacciones;
- 2 ° Ser delegado por la Agencia Nacional para la Cohesión de Territorios la gestión de proyectos de operaciones definido en IV del artículo L. 1231-2 del código general de autoridades locales y realizar actos de provisión y administración necesarias para el logro de su objeto;
- 3 ° Delegar el examen y tramitación de solicitudes de ayudas para la rehabilitación de viviendas particulares. en las condiciones previstas en el artículo L. 321-1-3 del Código de la Construcción y la Vivienda, la dirección contabilidad y financiera, así como el examen y tramitación de solicitudes de ayuda en las condiciones previsto en los artículos 10 y 10-2 de la ley n ° 2003-710 de 1 de agosto de 2003 de orientación para la ciudad y renovación urbana.



X.1.21. Participación en la realización de instalaciones públicas, artículo 1332-6

Cuando se autorizan licencias de construcción o de uso del suelo, los beneficiarios deben cumplir con las siguientes obligaciones:

- El pago del impuesto al desarrollo previsto en el artículo L.331-1 o de la participación establecida en los sectores de desarrollo.
- El pago de las contribuciones para los gastos de equipamiento público.
- La realización del equipo propio.
- El pago por baja densidad.
- El pago de la tasa de arqueología preventiva.

X.2. EL MODELO URBANÍSTICO ITALIANO

X.2.1. Estructura política y administrativa

Para mejor entender el sistema urbanístico italiano es conveniente recordar su estructura política y territorial de la que deriva una forma de entender su planificación territorial y urbanística actual.

Italia es una República democrática «fundada en el trabajo» según el artículo 1 de la Constitución. El presidente de la República es elegido por el Parlamento en sesión conjunta de sus miembros. La Constitución²³⁴ regula la formación del Gobierno con una fórmula simple y concisa: «El presidente de la República nombra al presidente del Consejo de Ministros y, a propuesta de este, a los ministros».

Al Primer Ministro, Jefe del Ejecutivo, la Constitución le asigna una relevancia e independencia política que le convierte en el epicentro de toda la actividad del Gobierno,

234 Artículo 92 de la Constitución de 1948



es decir dirige la política general y es responsable de ella, mantiene la unidad política y administrativa, promueve y coordina la actividad de los ministros.

El Consejo de Ministros, funciona como órgano colegiado. Es presidido por el primer ministro y está compuesto por todos los ministros. El subsecretario del primer ministro ejerce las funciones de secretario del Consejo. Los presidentes de las Regiones con estatutos especiales (son 20 las Regiones autónomas) pueden participar en las reuniones del Consejo de Ministros, con voto consultivo, si se tratan asuntos de interés de su región. El Consejo de Ministros es un órgano colegiado independiente. Los ministros son responsables, individualmente, de las disposiciones reglamentarias de sus departamentos y, colectivamente, de los acuerdos adoptados en el Consejo de ministros.

El Parlamento se compone de la Cámara de los Diputados y del Senado de la República²³⁵ El año pasado se redujeron el número de diputados y de senadores en un tercio, pasando de 630 diputados a 400 y de 315 senadores a 200.

El Poder Ejecutivo es ejercido por el Estado y las regiones de conformidad con la Constitución. El Gobierno puede, por delegación del parlamento, ejercer la función legislativa por tiempo limitado y fines concreto²³⁶. Promulgando decretos legislativos con fuerza de ley. El artículo 87, quinto párrafo, de la Constitución otorga al Presidente de la República el poder de promulgar leyes y emitir decretos con fuerza de ley y reglamentaria. Puede adoptar asimismo decretos-leyes en caso de urgencia o situaciones imprevistas que el Parlamento debe ratificar enmendar o rechazar el decreto ley en un plazo de caducidad de 60 días.

235 Artículo 56 de la Constitución.

236 El artículo 76 de la Constitución regula la delegación legislativa al Gobierno.



La constitución prevé tres niveles de competencias legislativas²³⁷: una exclusiva atribuida al Estado; otra concurrente con las regiones que tienen la potestad legislativa; y las competencias reservadas a la regiones y provincias autónomas.

Territorialmente la república italiana se divide en regiones, provincias y municipios²³⁸. Los municipios²³⁹, las provincias, las ciudades, metropolitanas y las regiones son entidades autónomas con sus propios estatutos, facultades y funciones con arreglo a los principios establecidos en la Constitución.

X.2.2. El ordenamiento jurídico urbanístico

La planificación urbanística y territorial, competencia del estado, se ha desarrollado y aplicado en base al contenido de la Ley 1150 de 1942, aún en vigor, a pesar de las numerosas reformas, derogaciones parciales y supresiones que ha sufrido. Esta Ley instauró el Plan regulador general (PRG), que durante medio siglo ha sido el instrumento urbanístico que ha servido para gestionar la expansión de las ciudades italianas. Y que aún sigue vigente.

X.2.3. Objetivos actuales del gobierno

Establecer el marco de los principios y propósitos generales de la construcción de viviendas públicas, teniendo también en cuenta los objetivos establecidos por las políticas sociales.

Definir los niveles mínimos de las condiciones de habitabilidad de vivienda.

237 Artículo 117 Constitución.

238 Italia está dividida en 20 regiones, artículo 131 de la Constitución. Con excepción de la región Valle de Aosta, todas las regiones de Italia se dividen en entidades que pueden ser de dos tipos: las provincias, actualmente 93, y las ciudades metropolitanas, 14.

239 Hay 20 Regiones y 8.100 municipios que se regulan, urbanísticamente, por el PRG.



Elaborar, junto con las Regiones y las Autoridades locales, los programas públicos de construcción de viviendas de interés social. Los objetivos del estado en materia urbanística giran en torno al campo de la construcción residencial pública y social, bajo la denominación de «Programa de reurbanización urbana para viviendas de alquiler sostenibles» a pesar de que la mayoría de las actividades específicas se han transferido por ley a las Regiones y a las Autoridades locales. El objetivo de este programa consiste en una actuación en barrios urbanos con un objetivo de aumentar la disponibilidad de viviendas para alquiler social y mejorar las zonas urbanas degradadas. El proyecto es cofinanciado parcialmente por las regiones autónomas y municipales.

Debido a sus importantes repercusiones sociales y económicas, la construcción residencial y las políticas de vivienda son dos temas prioritarios que el Ministerio aborda con el objetivo de promover un desarrollo equilibrado y sostenible y garantizar la cohesión social.

Elaborar el Plan nacional de vivienda, Programa de recuperación y racionalización de viviendas e inmuebles previsto por el Decreto Ley número 47 de 2014, su objetivo es poner a disposición viviendas vacantes de inmediato, a través de intervenciones menores. El Programa de recuperación, para fines residenciales, de propiedades confiscadas de delitos: proporcionado por el Ministerio de Infraestructura y Transporte junto con el Ministerio de Economía y Finanzas dentro del Decreto Interministerial de 30 de enero de 2015.

El programa de reurbanización urbana para viviendas de alquiler sostenible es una intervención innovadora en el área urbana que tiene el doble objetivo de aumentar la disponibilidad de viviendas para alquilar en condiciones sociales sostenibles y mejorar el



equipamiento de infraestructura de los barrios caracterizados por condiciones de gran dificultad²⁴⁰.

Con este tipo de objetivos, la planificación estatal se orienta claramente al modelo de planificación municipal propuesto por el INU (Istituto Nazionale di Urbanística).

Dirigir la mirada hacia el urbanismo interior más que al exterior del tejido urbano.²⁴¹

El uso comunitario de los suelos sin edificar en el tejido urbano para fines sociales, educativos, sanitarios y culturales, etc.

Defender la permanencia de las clases populares en los barrios «a los que la clase capitalista intenta recluir en barrios periféricos».

Propone un plan de medidas ecológicas, para disfrute de todos y no de unos pocos, que permitan no echar las industrias de las ciudades, descuidadas hasta los años 70.

Propuesta de un nuevo Plan general urbano en el que la ampliación de un barrio está ligada al previo trazado de carreteras, líneas de transporte colectivo, equipamientos sociales, etc.

En 1968 (Decreto Ministerial de 2 de abril de 1968) se introdujo la cesión obligatoria de suelo para dotaciones públicas en todas las intervenciones de expansión o transformación urbana.

240 Artículos 59 y 60 del Decreto Legislativo n. 112 de 1998.

240 El proyecto fue posible gracias a los 280 millones de EU de financiación estatal, a los que se sumó la cofinanciación regional de 84 millones de EU y la cofinanciación municipal por un monto equivalente al menos al 14% del total de la financiación de la Región del Estado. DM 26 de marzo de 2008. Programa de reurbanización urbana para viviendas de alquiler sostenible.

241 Estructurado el Plan en dos niveles, uno estructural con las opciones fundamentales de ciudad y el territorio a medio y largo plazo y otro Plan Operativo relativo a las transformaciones urbanísticas que se deben realizar en un plazo delimitado -5 años- planteando Planes en base a cuatro líneas de orientación.



La Ley 10 de 28 enero 1977 establece la obligación de obtener la «concessione edilizia» (licencia de obras) y el pago al municipio de una tasa o impuesto porcentual sobre el coste de la edificación. Además de las cargas de urbanización primaria (carreteras, vías públicas, redes de comunicación, etc.) y las cargas de urbanización secundaria, zonas verdes, colegios, equipamientos sociales.

En 2004 se promulga el denominado «Código Urbani» (DL 42 de 2004) que amplía las protecciones arqueológicas y culturales.

En los años 80/90 se hablaba de la consecuencia social de la etapa de «Transformación» dirigida a la «utilización y regeneración de áreas industriales» (dejadas sin uso y degradadas por la desindustrialización, incluidas vías férreas en desuso, que en parte se están convirtiendo en grandes rutas de ciclo turismo) en zonas puramente urbanas, a través de un proceso de recalificación, los llamados «área dismese y vuoti urbani».²⁴²

En los años 90 programas complejos de desarrollo de programas urbanos públicos con participación privada.

Programa de Recalificación Urbana, establecidos por ley 179 de 1992 con el objetivo de actuar en las áreas más degradadas de la ciudad.

Programa de Recuperación Urbana establecido en la ley 493 de 1993 y relativos a zonas urbanas de emplazamiento de edificios públicos pendientes de recalificar.

Programas de Recualificación Urbana y Desarrollo Sostenible del Territorio, creados por el Decreto Ministerial 08/10/1998, que amplían el ámbito de la intervención, ya que no contemplan solo partes de ciudades, sino que se exige una dimensión territorial de la intervención. Modificación del PGR: desdobra su estructura

242 Federico Camerin



En los años siguientes se reutiliza parte del contenido de la ley estatal de 1942, aún vigente y profundamente criticada por algunos autores italianos, para modificar la estructura del plan general de ordenación urbana (PRG) desdoblando su estructura mediante, un contenido estructural «no conformador de derechos de los propietarios, no vinculante, no prescriptivo y solo indicativo de las opciones fundamentales de la ciudad y del territorio a medio y largo plazo» y un plan operativo, relativo a las transformaciones urbanísticas que se debían realizar en un plazo determinado con su correspondiente plan de gestión de proyectos de transformación.

Tabla 17. Modificaciones legales Ley Num 1150 de 1942

MODIFICACIONES LEGALES LEY NÚM. 1150 DE 1942
Ley 1150 de 1942 introduce el Plan Regulador General, artículo 7 y ss. (Plan General de Ordenación Urbana) PRG
Ley 6 de agosto de 1967, n. 765: cesiones obligatorias
Ley 28 de enero de 1977, n. 10 Normas para la construcción de suelos. Licencia de obras. Contribución a la concesión. Características de la concesión. Determinación de las tasas de urbanización. Determinación del coste de construcción. Asignación gratuita. Concesión relativa a obras o instalaciones no Destinadas a la residencia. Asignación de los ingresos de la concesión. Programas plurianuales de ejecución. Indemnización por expropiación.
DECRETO-LEY de 26 de noviembre de 1980, n. 776
DECRETO-LEY de 29 de diciembre de 1983, n. 747
LEY 28 de febrero de 1985, n. 47 Normas sobre el control de las actividades urbanísticas, sanciones, recuperación y sanatorio de obras de edificación.
DECRETO-LEY de 30 de diciembre de 1985, n. 791
LEY de 20 de mayo de 1991, n. 158) MOD. ARTÍCULO 2



MODIFICACIONES LEGALES LEY NÚM. 1150 DE 1942

LEY de 23 de diciembre de 1996, n. 662 Deroga ultimo parra r.2

Fuente. Elaboración propia

Tabla 18. Cuadro de Federico Camerín sobre los periodos de la evolución del urbanismo en Italia en las últimas décadas²⁴³

Cuadro 1. Periodización de las generaciones del urbanismo en Italia a partir de 1945.

Período	Generación del urbanismo	Plan del urbanismo	Acontecimientos
Finales de la segunda guerra mundial a principios de 1960	Reconstrucción	Plan general de ordenación urbana (PRC)	Reconstrucción de los tejidos urbanos después de la guerra.
Décadas de 1960 y 1970	Expansión		Desarrollo cuantitativo de las ciudades
Principios de 1980 a mediados de 1990	Transformación	Plan estructural y plan operativo	Recualificación urbana a través del reciclaje de las áreas abandonadas
Mediados de 1990 hasta hoy	Urbanística reformista		Innovación del instrumento de urbanismo y los retos del siglo XXI

Fuente: elaboración propia.

X.2.4. Planificación territorial regional, Lombardía

Lombardía es una región autónoma de la República italiana en «armonía con la Constitución»²⁴⁴ y según los principios de su Estatuto (artículo 1 Ley Estatutaria Regional de 30 de agosto de 2008, número 1).

Lombardía está formada por los territorios de las provincias de Bérgamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantua, Milán, Monza y Brianza, Pavía, Sondrio, Varese y los municipios incluidos en ellas. La capital regional es Milán, cuya función como ciudad metropolitana se rige por ley.

²⁴³ Federico Camerín

²⁴⁴ Artículo 115 de la Constitución de 1947. Las Regiones estarán constituidas en entidades autónomas con poderes y funciones propias con arreglo a los principios establecidos en la Constitución.



Tiene un Consejo regional formado por 80 concejales (Cámara Legislativa), una Junta regional (Gobierno, Órgano ejecutivo) y un presidente de la junta que representa a la Región, elegido por sufragio universal y directo, y quien nombra a los miembros de su Junta de Gobierno.

Cada región tiene su propio Estatuto que establece su forma de gobierno, principios fundamentales de su organización y funcionamiento, aprobado por su Consejo Regional.

El ejercicio del poder legislativo pertenece al Consejo Regional y es indelegable. Los reglamentos delegados por el Estado a la Región son aprobados por el Consejo Regional.

La regulación de esta región autónoma viene recogida, especialmente, en la Ley regional de 11 de marzo de 2005, núm. 12, para el Gobierno del Territorio de la Región de Lombardía²⁴⁵ y en la ley estatutaria regional de 30 de agosto de 2008.

El poder legislativo es ejercido por el Estado y por las Regiones enmarcadas en la propia constitución y en las disposiciones vinculantes de la Unión Europea y Organismos internacionales.

Las leyes urbanísticas se elaboran conforme a lo dispuesto en el artículo 117, tercer párrafo de la Constitución (competencia concurrente Estado/Región) siendo el Consejo Regional a quien corresponde la potestad legislativa.

La legislación regional para el Gobierno del Territorio, se contiene en la ley regional número 12, de 11 de marzo de 2005, que establece disposiciones con criterios de sostenibilidad para que las intervenciones de construcción se orienten a la minimización del consumo de suelo, recalificar o regenerar áreas ya urbanizadas, degradadas,

245 El propósito de esta ley es lograr en el territorio de Lombardía el objetivo previsto por la Comisión Europea para alcanzar una ocupación neta de tierras igual a cero para 2050.



abandonadas infrautilizadas y para promover y no comprometer el medio ambiente, el paisaje ni la actividad agrícola.

Se inspira también en criterios de subsidiariedad, adecuación, diferenciación, sostenibilidad, participación, colaboración, flexibilidad, compensación y eficiencia y para ello dispone, verificar la compatibilidad de los planes de coordinación territorial provincial y los planes de gobierno territorial a que se refiere esta ley con la planificación territorial regional.

Como un objetivo estratégico muy especial, la Región promueve la reducción del consumo de suelo y la regeneración urbana y territorial²⁴⁶.

Reglas para el establecimiento y gestión de reservas, parques y monumentos naturales, así como áreas de particular relevancia natural y ambiental), y modelo de desarrollo territorial sostenible, también a través la asociación público-privada y la planificación negociada prevista por la legislación regional.

A partir de 2003 empiezan a desarrollarse las normas urbanísticas regionales que van articulando el planeamiento en dos vertientes, un contenido estructural fijando los criterios generales de actuación urbanística para la ciudad y un contenido operativo y vinculante estableciendo planes de intervenciones urbanísticas en plazo inmediato de 5 años, en base a las propuestas estructurales.

Las leyes regionales se han ido adaptado a los criterios anteriores eliminándose las diferencias entre áreas destinadas al uso público y las destinadas al uso privado en el plan con nulas referencias a la ley de 1942 pero sigue pendiente que el estado elabore una ley marco que fuerce a las regiones y a los ayuntamientos a uniformizar criterios de crecimiento ordenado, de limitación del consumo de suelo, de regeneración de barrios

246 Plan Espacial Regional (PTR) que debe especificar los métodos para determinar y cuantificar los índices que miden el consumo de la tierra,



urbanos degradados y de respeto a las directrices medioambientales de la UE, estatales y regionales en relación con las zonas de montaña, los ríos y sus cuencas, las zonas inundables la zona de ribera del mar, la contaminación del aire, etc.²⁴⁷.

Son las normas estatales las que establecen los estándares urbanísticos; los límites máximos de edificación privada; las superficies mínimas que deben asignarse a los servicios públicos en el planeamiento²⁴⁸; los límites obligatorios a la edificación privada de densidad, altura, distancia entre edificios, relaciones máximas obligatorias entre espacios destinados a asentamientos residenciales y productivos, espacios públicos o reservados a actividades colectivas, parques públicos o estacionamientos para crear nuevas herramientas de planificación urbana o revisión de las existentes, de conformidad con el artículo 17 de la ley 6 agosto de 1967, n. 765.

Tabla 19. Instrumentos de planificación urbanística regional

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA REGIONAL			
PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO (Ley Regional 11.3.2005, núm. 12)			
PLANIFICACIÓN REGIONAL	PLAN TERRITORIAL REGIONAL (PTR) ²⁴⁹		
PLANIFICACIÓN MUNICIPAL	PLAN DE GOBIERNO TERRITORIAL ARTICULO 7. MUNICIPIO (PGT)	Gobierno del Plan	No contiene previsiones con efectos directos sobre la situación jurídica del suelo. Duración 5 años
	Los derechos de edificación y cargas de	Plan de servicio	Lo elaboran y aprueban los municipios: dotaciones públicas,

247 Giuseppe Campos, citado por Federico Camerin, en su artículo «Giuseppe Campos Venutti en el urbanismo italiano del siglo XX» y los desafíos de austeridad para el futuro.

248 DECRETO MINISTERIAL 2 de abril de 1968, n. 1444 (publicado en la Gaceta Oficial N ° 97 de 16 abril de 1968).

249 Ley Regional 11 marzo 2005 número 12, vigente 16/11/2021.



	dotación, áreas para obras de urbanización entre todos los propietarios de las propiedades involucradas en las intervenciones atribución índice edificación. Aprobación municipal		áreas de vivienda pública, corredores ecológicos, residuos, etc.
		Plan de Normas	Define tejido urbano consolidado. Define áreas protección. Carta a consumo suelo. Identifica criterios a respetar en nuevas construcciones.
PLANES DE COORDINACIÓN TERRITORIAL PROVINCIAL ²⁵⁰	PTCP PLANES DE EJECUCIÓN	Parte Programática	Objetivos de desarrollo económico y social a nivel provincial. Fija criterios de compatibilidad entre PTCP protección MA.

Fuente. Elaboración propia

X.2.5. El plan regional territorial (PTR). Artículo 2 Ley de 11 de marzo de 2005

La ordenación territorial se implementa a través de una pluralidad de planes coordinados, coherentes y diferenciados que en conjunto constituyen la planificación del territorio regional.

El Plan Territorial Regional (PTR) es el plan de referencia para la coherencia de las políticas regionales y los planes y programas sectoriales con repercusión territorial, así como las herramientas de planificación urbana y territorial a diversos niveles²⁵¹.

²⁵⁰ Eficacia orientativa.

²⁵¹ Legge regionale 11 marzo 2005, número 12.



Los planes se caracterizan y articulan tanto por razón del diferente ámbito territorial al que se refieren como por el contenido y función que desempeñan los mismos.

El PTR constituye un instrumento fundamental de orientación, a efectos territoriales, de la planificación sectorial de la Región, así como una orientación de la planificación territorial de los municipios y provincias, con criterios y directrices para la redacción de documentos de planificación territorial para provincias y municipios:

- La naturaleza y los efectos de un plan territorial del paisaje de acuerdo con la legislación vigente.
- Los principales objetivos de desarrollo socioeconómico del territorio regional relacionados con la construcción de infraestructuras y obras públicas de interés regional y nacional, con especial atención a su inserción en el paisaje y en el territorio rural y forestal.
- Los criterios para la protección del medio ambiente, en relación con las disposiciones de los planes de coordinación territorial de los parques regionales, la regulación de las áreas regionales protegidas sobre la protección del agua, los recursos geológicos, hidrogeológica, agroforestal, ecológica, reducción de la contaminación acústica y atmosférica, eliminación de residuos.
- La prevención de riesgos geológicos, hidrogeológicos y sísmicos.
- Las directrices para la planificación territorial de municipios y provincias, a fin de garantizar su coherencia general con el marco de planificación regional
- Identifica las áreas territoriales homogéneas en las que dividir las provincias y la ciudad metropolitana, con respecto a las cuales identificar(97) la cantidad de consumo de suelo en progreso, con base en las previsiones del PGT vigente a nivel de todo el territorio regional; la existencia real de necesidades de vivienda vinculadas a aumentos demográficos reales y la ausencia de alternativas a la



recalificación y regeneración del área urbanizada, así como necesidades de producción motivadas también basadas en análisis tomado de indicadores estadísticos a nivel local y supralocal que justifican cualquier consumo de tierra.

X.2.6. Planificación de nivel provincial PTCP:

El PTCP es un instrumento de ordenación para abordar la planificación socioeconómica de la provincia y contiene normas vinculantes paisajísticas y ambientales; indica los objetivos del desarrollo económico y social a escala provincial; indica elementos cualitativos a escala provincial o supramunicipal, para la planificación municipal; proporciona los contenidos mínimos sobre los temas de interés supramunicipal que deben estar previstos en el documento del plan, en el plan de reglas y en el plan de servicio; establece, en coherencia con la programación regional el programa general de las principales infraestructuras del sistema de movilidad y líneas de comunicación; incorpora los criterios, directrices y líneas técnicas introducidas por el PTR para contener el consumo de tierras; define la estructura hidrogeológica del territorio; define, las áreas destinadas a la actividad agrícola de interés estratégico.

Esta identificación tiene una eficacia predominante dentro de los límites de la facultad de los municipios para hacer ajustes, aclaraciones y mejoras derivadas de resultados objetivos que se refieren a la escala municipal al redactar el plan de reglas.

El PTCP incorpora los instrumentos de planificación aprobados o adoptados que constituyen el sistema de áreas regionales protegidas, establece pautas técnicas para reducir el consumo de suelo y define del gobierno regional a la identificación de las áreas destinadas a conforme a los criterios la actividad agrícola.



X.2.7. Planificación municipal PRG

El PGT ha sido el que «ha gestionado la expansión del urbanismo en Italia durante más de medio siglo, convirtiéndose en el instrumento más importante del urbanismo, diseñando los derechos de los propietarios, y normativamente vinculante²⁵².

Se compone de los siguientes instrumentos de planeamiento básicos²⁵³:

1. El documento del plan de aplicación en todo el término municipal define el marco de desarrollo económico y social del municipio, teniendo en cuenta las propuestas de ciudadanos y asociaciones vecinales y leyes provinciales. Se identifican los ejes de movilidad, áreas de riesgo, de interés arqueológico, etc.
2. En base a los contenidos anteriores fijan los objetivos de desarrollo, etc. y determina los objetivos cuantitativos para el desarrollo global del PGT en relación con los diversos sistemas funcionales y, en particular, con las necesidades residenciales reales, posible presencia de edificios en desuso o infrutilizados, cuantifica el grado de consumo de suelo que se está produciendo en base a los criterios y parámetros establecidos por el PTR y define el umbral de consumo de suelo municipal, como la suma de las previsiones contenidas en las leyes del PGT, incluidas las políticas de vivienda pública, actividades productivas primarias, secundarias y terciarias, incluidas las de distribución comercial, destacando las opciones de los supramunicipales importancias. Tiene una validez de 5 años

252 OLIVA Federico, Legislación Urbanística y Fundaría en Italia. 2007. Revista Ciudad y Territorio, núm. 152-153, 2007, pág. 525.

253 Artículo 6 Ley Regional núm. 12 de Lombardía



3. Plan de servicios²⁵⁴ Se trata con este plan de identificar y asegurar las áreas de equipamiento público y de interés público y general, las áreas de vivienda pública y dotación verde, los corredores ecológicos y el sistema de conexión verde entre lo rural y lo edificado.
4. Plan de reglas (normas urbanísticas municipales) son vinculantes y con efectos directos sobre el régimen legal del suelo y define, las áreas del tejido urbano consolidado, las que ya se ha realizado la construcción o transformación del terreno; identifica las propiedades sujetas a protección sobre la base de la legislación estatal y regional; identifica las áreas y edificios en riesgo de compromiso o degradación y en riesgo de un accidente mayor, riegos geológicos, sísmicos, etc; identifica áreas destinadas a la agricultura, áreas de valor Paisajístico-ambiental y ecológico; identifica áreas no sujetas a transformación urbana. Lo identifica y cuantifica, mediante un documento específico denominado Carta de Consumo de Suelo.

En el Plan de Reglas o normas urbanísticas del PRG se pueden atribuir a todas las áreas del territorio municipal, con propósito de igualación de planificación urbana (excepción de las áreas destinadas a la agricultura y aquellas que no están sujetas a transformación) un índice idéntico de edificación territorial, inferior al nivel mínimo del suelo, diferenciado por zonas del territorio municipal, y volumen de edificaciones existentes, en relación con los diversos tipos de intervención previstos.

En estos casos las reglas regulan la cesión gratuita al municipio de las áreas previstas en el plan para la construcción de obras de urbanización, o de servicios

254 Plan de servicio 1. Los municipios elaboran y aprueban el plan de servicios para garantizar una asignación global de áreas para equipos públicos y de interés general y público, cualquier área para edificios residenciales públicos y verdes, corredores ecológicos y sistema verde de conexión entre áreas rurales y construidas, así como entre obras viales y áreas urbanizadas y su distribución racional sobre el área municipal, en apoyo de las funciones establecidas y planificadas



y equipos públicos o de interés público o general, que se realizarán en el acto de utilizar los derechos de construcción, según lo determinado por este criterio de igualación.

5. Planes ejecución y convenios de planificación de ámbito territorial²⁵⁵

- Igualación criterios:

El PGT puede establecer criterios uniformes para la aplicación de la equidistribución urbana. Las áreas transferidas a la administración municipal respectiva después de la adjudicación de los derechos de construcción se utilizan para la construcción de servicios públicos municipales (o de interés público de carácter supramunicipal), contemplados consensuadamente en el Plan de servicios del municipio.

- Transferencia derechos:

A cambio de derechos de construcción transferibles a las áreas de construcción previstas en el PRG, se pueden atribuir áreas (que no están sujetas al plan) como alternativa a esta atribución de derechos de construcción, sobre la base de las indicaciones del plan de servicio, el propietario puede realizar directamente intervenciones de interés público o general, mediante acuerdo con el municipio para la gestión del servicio.

- Aumento índice máximo de construcción:

En las intervenciones sobre el parque inmobiliario existente, el índice máximo de construcción previsto por el PRG puede ser aumentado hasta en un 20 por ciento,

²⁵⁵ Para municipios con una población menor o igual a 2.000 habitantes se prevén PGT más simples, unificando el documento del plan, el plan de servicio y el plan de reglas.



en casos de²⁵⁶ construcción de servicios de vivienda pública y social, aumento de la seguridad de la construcción con respecto al riesgo sísmico y demolición o reubicación de edificios en áreas con riesgo hidráulico e hidrogeológico, que también implica la recalificación de las áreas del río.

X.2.8. Control reducción consumo de suelo. Objetivo ocupación igual a cero en 2050

La legislación italiana de Lombardía considera que el suelo es un recurso no renovable de fundamental importancia común, y a través de la ley regional núm. 31 de 28 de noviembre de 2014 establece normas detalladas para lograr el objetivo previsto de ocupación de tierras igual a cero en 2050.

En cada provincia, se elige una conferencia de municipios (parecida a nuestras diputaciones provinciales) comunidades de montaña y organismos de gestión de áreas regionales protegidas, cuyos territorios también se incluyen parcialmente en el territorio provincial, con funciones de consulta y propuesta en relación con las competencias transferidas a las provincias pertenecientes al territorio y la planificación urbana. A la conferencia asisten los alcaldes de los municipios, los presidentes de las comunidades de montaña y los órganos de gestión de las áreas regionales protegidas o sus delegados;

X.2.9. Municipios sin planeamiento: cesiones convenio urbanístico

Conforme al, aún hoy vigente, artículo 28 de la ley estatal núm. 1150 de 1942, según redacción dada por el artículo 8 de la ley estatal núm. 765 de 1967, de 6 de agosto (esta ley limita la edificación en los municipios sin planeamiento y obligó por primera vez a

²⁵⁶ Ley regional núm. 12, artículo 11 de Lombardía.



los urbanizadores, promotores y propietarios a contribuir a la urbanización de la ciudad)²⁵⁷.

X.2.10. Cesiones y tasas de urbanización.

Es necesaria la autorización municipal para procesos de reparcelación, urbanización y edificación, y está sujeta a unas previas contraprestaciones que deben aportar los promotores y/o propietarios para obtener el derecho a edificar, teniendo en cuenta el quantum de las obras a ejecutar incrementado por los gastos generales.

Básicamente consisten en los siguientes compromisos para los propietarios: cesiones gratuitas y tasas licencia de obras.

- Cesión gratuita al municipio de las áreas necesarias (dentro de los parámetros preestablecidos) para las obras de urbanización primaria²⁵⁸, como viales públicos, espacios de estacionamiento, espacios verdes; alcantarillado, red de agua; red de distribución de electricidad y gas; alumbrado público; infraestructuras de redes de comunicación pública.
- Cesión gratuita de las áreas necesarias para las obras de urbanización secundaria dentro de los límites siguientes relacionados con el desarrollo de viviendas; guardería y jardines de infancia; escuelas obligatorias, así como estructuras y complejos para la educación superior obligatoria; mercados de barrio; delegaciones municipales; iglesias y otros edificios para servicios religiosos; instalaciones deportivas del barrio; urbanización primaria.

257 8. Formación del plan maestro general (artículo 1 y 2).

1. Los municipios mantienen la facultad de elaborar el PLAN REGULADOR GENERAL de su territorio. La decisión por la que decida el Ayuntamiento proceder a la constitución del plan no está sujeta a aprobación especial y se hace ejecutoria de conformidad con el artículo 3 de 9 de junio de 1947, no 530; Los gastos resultantes son obligatorios.

258 artículo 4 de la ley de 29 de septiembre de 1964, núm. 847.



- Tasas de Licencia de obras de urbanización primaria y secundaria. La asunción, por parte del propietario, de los costes relativos a obras de urbanización primaria y una parte de las obras de urbanización secundaria relacionadas con el desarrollo de viviendas o aquellas obras que son necesarias para conectarse a la red de servicios públicos, en proporción a la entidad y características de los de las urbanizaciones.

Los plazos de ejecución de las obras no deben exceder de los diez años.

Las garantías financieras adecuadas para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio lo determinan los municipios.

X.2.11. La transformación del sistema de expropiación

La «transformación del sistema de expropiación por causa de utilidad pública urbanística»²⁵⁹ pasa a ser un «modelo compensatorio» mediante la equidistribución urbanística en vez de ser un modelo expropiatorio a «valor de mercado» como dictaminó el TC Italiano²⁶⁰ que consiste en la reducción de la atribución de derechos edificatorios con índices más bajos de los habituales a áreas de transformación o expansión a cambio de cesiones obligatorias al municipio, proporcionales a los derechos de propiedad (entre el 40-70%) eliminando la disparidad de tratamiento entre áreas destinadas al uso público y las de uso privado, que ha sido una de las causas fundamentales de la crisis de la vieja ley urbanística, sin necesidad de acudir al costoso sistema de expropiación²⁶¹, debido al acercamiento de las indemnizaciones expropiatorias a los valores de mercado. De tal

259 El plan del urbanismo PRG es un producto anacrónico e impulsado por la antigua ley urbanística núm. 1150 de 1942, aun en vigor (2017), después de 75 años.

260 Las sentencias 348 y 349 de la Corte Constitucional declaran la ilegitimidad de los criterios antes descritos y según la Ley 244/2007 se establece que la indemnización para áreas edificables viene determinada por el valor venal del bien: 1) cuando la expropiación se debe a intervenciones socio-económicas se reduce del 25%. 2) Los casos en los cuales hay un acuerdo de cesión la indemnización aumenta del 10%.

261 FEDERICO OLIVA en su artículo Legislación Urbanística y Fundiaria italiana. Revista Ciudad y Territorio 152-153 núm. 2007 pág. 525. Ministerio de la Vivienda.



forma que prácticamente dejó de utilizarse el sistema expropiatorio, salvo en casos puntuales de expropiación por necesidades de construcción de viviendas sociales.

Las áreas transferidas a la administración municipal respectiva después de la adjudicación de los derechos de construcción se utilizan para la construcción de servicios públicos municipales (o de interés público de carácter supramunicipal)²⁶².

La equidistribución urbanística «perequazione» se ha convertido en la conexión básica entre la planificación urbanística pública y la colaboración privada en la ejecución, pues permite la proporcionalidad de las cesiones urbanísticas al municipio (cargas) y la compensación de derechos edificatorios igualmente proporcionales sin necesidad de acudir al costoso sistema expropiatorio basado en el valor venal del suelo o inmueble²⁶³. Lo que permite la aplicación del principio de justicia distributiva.

La recuperación de las plusvalías por el municipio resulta de los programas de negociación o de los planes de actuación en lo referente a la obtención a su favor de áreas edificables gratuitas, como en lo referente a ejecución de obras públicas de urbanización y equipamientos públicos.

XI. CASO PRÁCTICO: DISOLUCION ENTIDAD URBANÍSTICA DE CONSERVACIÓN DEL POLÍGONO INDUSTRIAL INGRUINSA

Como comentamos al principio de la Tesis, se plantea en el presente apartado el estudio de un caso judicial real representativo de la aplicación legal y jurisprudencial del deber de conservación, el de la EUC Ingruinsa, situada en el municipio de Sagunto (Valencia)

262 Camerin, F. (2018). Giuseppe Campos Venuti en el urbanismo italiano del siglo XX y los desafíos “de austeridad” para el futuro. *Revista Investigaciones Geográficas*, 95.

263 Las sentencias 348 y 349 de la Corte Constitucional declaran la ilegitimidad de los criterios expropiatorios tradicionales y según la Ley 244/2007 se establece que la indemnización para áreas edificables viene determinada por el valor venal del bien.



que finaliza con la sentencia firme del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 4 de Valencia de 8 de febrero de 2008²⁶⁴ que condenó al Ayuntamiento de Sagunto a la disolución de la entidad y a hacerse cargo del deber de conservación de las obras y servicios básicos de urbanización.

La elección del presente caso se motiva fundamentalmente en su interés didáctico y práctico ya que en él nos encontramos las consecuencias reales de la (incorrecta) aplicación de las normas de conservación y mantenimiento y de prestación de servicios básicos, que tienen un reflejo en multitud de convenios urbanísticos sobre esta materia y que contienen los elementos jurídicos que coinciden con el objeto del estudio de la Tesis:

1. La ausencia total de justificación de causas objetivas de interés general por parte del Ayuntamiento de Sagunto para no asumir la prestación de servicios básicos y conservación de las obras de urbanización.
2. La imposición indefinida y perpetua del deber de conservación a cargo de la EUC Ingruinsa.
3. Aplicación sistemática del silencio administrativo y de prácticas dilatorias de la administración local para no recepcionar la urbanización ni disolver la EUC en tiempo y forma.
4. La no apreciación de la integración total del polígono en el núcleo urbano de la ciudad.
5. La existencia de recursos económicos municipales para sufragar los costes.
6. La existencia de una doble imposición fiscal y una discriminación con respecto al resto de propietarios del municipio.

²⁶⁴ 2018.02.08. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 4 de Valencia, 8 de febrero de 2018



7. La sentencia firme recaída, sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 4 de Valencia, se fundamenta en los criterios del TSJ Comunidad Valenciana y TS sobre la reversibilidad de las condiciones del deber estudiado a cargo EUC, su duración, justificación, causas de disolución y efectos, aplicando el criterio jurisprudencial mayoritario contenido en la STS de 18 de enero de 2006²⁶⁵ y defendido en esta Tesis.
8. Aplicación del régimen transitorio de las leyes urbanísticas de la Comunidad Valenciana: DT 10ª LOTUP, artículo 188 de la LUV, artículo 79.1 LRAU, artículos 67, 68 RGU y artículo 46 RPU.

El caso expuesto no es un caso aislado pues es representativo de una etapa, que aún perdura, de la que hemos aportado ejemplos de estatutos varios, en vigor y sentencias recientes, que demuestran la subsistencia, en virtud de las disposiciones transitorias de las leyes autonómicas, en las que la administración municipal imponía los criterios inspirados en la LS56, 1976, 67 y 68 RGU de los reglamentos de gestión y planeamiento estatales sin la debida fijación legal de la duración del convenio o sin la debida explicación de la causa de interés general que soportaba el traslado del deber a las EUC y con olvido de sus funciones públicas de tutela y control de esa parte de función pública que se ha atribuido a una EUC sin contraprestación alguna.

Con ello, como se ha expuesto al formular los objetivos de la presente Tesis se da respuesta jurídica a las preguntas formuladas por los propietarios al autor de la presente Tesis en su ejercicio profesional.

²⁶⁵ 2006.01.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de enero de 2006.



XI.1. ANTECEDENTES DE HECHO

1. La EUC²⁶⁶ era (actualmente está en proceso de liquidación) una EUC administrativa aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Sagunto en diciembre de 1995 e inscrita desde junio de 1996 en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras dependiente, entonces, de la Conselleria de Urbanismo, bajo la denominación de «Entidad Urbanística de Conservación Ingruinsa».

2. En esta Entidad estaban integrados, por exigencia legal y estatutaria, de forma forzosa y perpetua, todos los propietarios de parcelas, inmuebles, naves o solares que integraban el polígono industrial Ingruinsa de Sagunto (artículo 7.1 de los Estatutos de la Entidad).

3. El objeto de la EUC quedó fijado en su artículo 3, como en la gran mayoría de EUC que se constituyeron en aquellos años, con la obligación, para los propietarios, de asumir la ejecución y coste de:

- La conservación y mantenimiento de las obras de urbanización y de las dotaciones e instalaciones públicas, artículo 3.1.
- La prestación de los servicios públicos básicos (alumbrado, riego, limpieza, etc.), artículo 3.2.
- El pago del consumo de estos servicios básicos, artículo 3.2.

Se añadía incluso el tener que asumir el establecimiento de normas de policía (artículo 3.3) para «regular la vida comunitaria en orden al adecuado uso y utilización de los terrenos del Parque y sus servicios» (públicos).

4. La duración de la obligación de conservación de la urbanización a cargo de la EUC que la empresa promotora proponía (5 años), fue rechazada por el Ayuntamiento, exigiendo en su lugar que fuere «indefinida» (artículo 6 de los Estatutos) conforme al informe de la

²⁶⁶ Inicialmente denominada Polígono Ingruinsa.



Asesoría Jurídica, que se reproduce a continuación, en el que no se hace constar justificación alguna de esta exigencia.

Se incluye a continuación un extracto de este informe de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Sagunto, exigiendo duración indefinida de la EUC (artículo 6)

Figura 6. Informe Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Sagunto sobre los Estatutos de la EUC

1º.- Se establece un límite de duración de la entidad:
5 años (art. 3, art. 4, art. 6, 2 y 3).

Se considera necesario sustituir dicho contenido,
proponiéndose la redacción siguiente:

"Esta entidad tiene una duración indefinida. No obstante, por acuerdo de la Asamblea General, adoptado por el cuorum suficiente, en cualquier momento se podrá establecer un límite temporal, siempre que el mismo permita hacer las actuaciones necesarias para la liquidación de los derechos y obligaciones de la entidad en los términos legales que correspondan.

En ese momento la normativa urbanística básica vigente era la LRAU (vigente desde el 14/12/1994 hasta el 23/3/2006) cuyo artículo 79 establecía la “nulidad de todo pacto o disposición que pretendiese trasladar esa competencia a personas privadas o asociaciones de propietarios sin colaboración y control público o sin condiciones o por tiempo indeterminado”.

6. Los propietarios y titulares que integraban la entidad seguían prestando y pagando todos los servicios públicos, incluidos los de prestación obligatoria municipal, cumpliendo fielmente el contenido del artículo 3 de los Estatutos.

7. Transcurridos más de 15 años desde que el Ayuntamiento había dado por recepcionadas las obras de urbanización, en las Asambleas Generales de la Entidad celebradas en los años 2013, 2014 y 2015 se aprobó por unanimidad la disolución de la EUC. Esas



decisiones se trasladaron al Ayuntamiento instándole a proceder a la disolución aprobada por la Asamblea General²⁶⁷ y reclamando los costes indebidamente costeados. No hubo respuesta alguna:

- En la reclamación previa de noviembre 2013 se requirió al Ayuntamiento a hacerse cargo «a partir del 1 de enero de 2013 del importe de los servicios que indebidamente estaba prestando la entidad de conservación del polígono industrial de Sagunto Ingruinsa en tanto en cuanto no fueren prestados por el municipio como en cualquier otra urbanización o zona pública de Sagunto».
- En la reclamación previa de junio 2014 se pidió la «disolución de la entidad de conservación acordada por unanimidad de los propietarios, y por ende la asunción de los servicios que prestaba la entidad».
- En la reclamación de abril 2015 se solicitó de nuevo y por cuarto año, que el ayuntamiento «asumiese en lo sucesivo y de forma efectiva la ejecución de los servicios que prestaba la Entidad de Conservación por infracción del artículo 14 de la Constitución Española, dada la discriminación que soportaban los propietarios del Polígono Ingruinsa por la obligación que se les imponía de afiliación obligatoria y perpetua a la Entidad de Conservación y al pago a través de la misma de forma también perpetua del mantenimiento de servicios públicos de prestación obligatoria por el Ayuntamiento, que a otros propietarios del municipio no se le exigían».

Todas las reclamaciones o solicitudes fueron adoptadas en las Asambleas Anuales por unanimidad de propietarios del Polígono, sin oposición del representante del Ayuntamiento y sin contestación alguna de tipo administrativo, imponiéndose la duración indefinida finalmente.

²⁶⁷ La disolución requiere previamente la correspondiente autorización o acuerdo del Ayuntamiento



8. A pesar de la evidente irregularidad de esta situación discriminatoria que soportaban los propietarios del polígono, costeando servicios públicos que obligatoriamente y por imposición legal debía prestar el Ayuntamiento a pesar de estar recepcionada la urbanización, ninguna respuesta se dio por el mismo a estas justas y razonadas peticiones de todos los propietarios de la Entidad, lo que motivó la interposición de varias reclamaciones administrativas de la EUC y el posterior recurso contencioso administrativo contra el Ayuntamiento de Sagunto, por denegación presunta por silencio administrativo e inactividad de las reclamaciones solicitando²⁶⁸ que el «Ayuntamiento aceptase la disolución acordada por la Asamblea General, asumiendo todos los servicios públicos de prestación obligatoria municipal todas las obligaciones de la EUC».

9. Solicitud recepción obras urbanización (año 1995).

En junio y septiembre de 1995 la empresa promotora (Ingruinsa) solicitó que el Ayuntamiento recepcionase provisionalmente las obras de urbanización.

Cinco años más tarde desde la solicitud de recepción, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Sagunto declaró ya recepcionadas las obras de urbanización del parque industrial.

En octubre del año 2000 la Comisión de Gobierno autorizó definitivamente la cancelación de todos los avales. Meses después de aceptar la recepción.

XI.2. CRITERIO SUSTENTADO POR LA EUC

La postura mantenida por la EUC Ingruinsa defendía la disolución de la EUC sobre la base de la ilegalidad de la imposición indefinida y perpetua del deber de conservación de las obras y servicios de urbanización y la aplicación de la doctrina de la «reversibilidad»

268 suplico de la demanda contencioso administrativa presentada por la EUC.



de la duración indefinida del deber de conservación sobre la base de los siguientes argumentos estimados en su totalidad por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 4 de Valencia de 8 de febrero de 2008:

1. La ausencia total de justificación de causas objetivas de interés general por parte del Ayuntamiento de Sagunto para no asumir la prestación de servicios básicos y conservación de las obras de urbanización.

Los servicios y obligaciones de conservación de viales y zonas públicas asumidas en su día por la EUC Ingruinsa son servicios municipales de inexcusable prestación por parte del Ayuntamiento.

Como se puede constatar en los informes de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento y en las sucesivas aprobaciones de la Comisión de Urbanismo y Pleno del Ayuntamiento, no se justificó nunca, por nadie, la causa objetiva que motivó la imposición administrativa del deber de sostener los costes de conservación y mantenimiento de la urbanización realizada y los servicios básicos (condiciones, términos y/o circunstancias determinantes de la imposición de tal obligación).

Simplemente se impuso esta obligación de forma irregular y sin explicación.

Se orilló así la obligación legal y general del municipio de hacerse cargo de la conservación y mantenimiento de la urbanización tras ser recepcionada a tenor de lo establecido en el artículo 26 LBRL, 67 RGU y posteriormente en el artículo 79.1 LRAU y en contra de la determinación del 46.b.3 del RPU que exige una delimitación temporal de la obligación de imputar la conservación de la urbanización a los propietarios imponiéndoseles la obligación de prestar también los servicios básicos municipales.



Simplemente se les exigió asimismo el pago del consumo y la prestación de los servicios básicos, quedando incorporados en el artículo 3 de los estatutos como un deber de la EUC.

El TRLS-08 declaraba nulos los convenios entre el promotor y la administración si se imponían a los propietarios obligaciones distintas o adicionales a las legalmente previstas. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 27 del actual TRLS 7/2015.

Ni del convenio urbanístico, ni del planeamiento (PERI) se deducían variaciones sustanciales en los criterios básicos enunciados que hubiesen permitido imponer la obligación a los propietarios, con duración temporal como disponía el RGU, LRAU y la LUV.

2. La ilegal imposición indefinida y perpetua del deber de conservación a cargo de la EUC Ingruinsa.

La cláusula octava del Convenio urbanístico inicial entre Ayto/EUC se aprobó con la obligación de constituir la EUC (sin fijar duración alguna). En el Convenio urbanístico no se incorporó ninguna referencia de que la duración de la obligación de conservación a cargo de los propietarios debía ser perpetua o indefinida. Sin embargo, se impuso en el artículo 6 de los Estatutos de la EUC el criterio municipal, la duración indefinida.

Ya se ha explicado anteriormente no se justificó por el Ayuntamiento la existencia de causa objetiva que motivaba la imposición del deber de conservación, por lo que si a ello le añadimos la ilegal imposición de su duración indefinida nos encontramos con la imposición de una obligación perpetua de sostener los costes de conservación y mantenimiento de la urbanización realizada y por ende de la pertenencia también perpetua a la entidad de conservación (condiciones, términos y/o circunstancias determinantes de la imposición de tal obligación tales como conservación obras especiales, imposibilidad económica del ayuntamiento, grado de integración en el



casco urbano, etc.) ya que precisamente la prueba de cumplimiento de los fines o de la ausencia de las circunstancias que justificasen la imposición de la obligación son las que justifican la posterior petición de extinción de la obligación y disolución de la EUC.

3. Aplicación sistemática del silencio administrativo y de prácticas dilatorias de la administración local para no recepcionar la urbanización ni disolver la EUC en tiempo y forma.
4. La no apreciación de la integración total del polígono en el núcleo urbano de la ciudad.

Por parte de la EUC Inguinsa se justificó la integración del parque industrial en el núcleo urbano de Sagunto. El polígono estaba ya integrado e interconectado en la trama urbana de la ciudad, más aún tras la construcción del denominado *PAI Borde Sur* que unió más estrechamente la zona urbana consolidada con los viales y zona públicas del parque industrial mediante la integración de parte del polígono Inguinsa en el colindante núcleo urbano. La EUC reclamante presentó un completo informe fotográfico y pericial en el que se hizo patente la plena integración de todo el perímetro del polígono Inguinsa con el núcleo de población existente; el pleno uso público de viales y zonas públicas del Polígono; la plena interconexión de los viales del polígono con la trama urbana de la ciudad.

5. La existencia de recursos económicos municipales para sufragar los costes.

La EUC Inguinsa demostró que el Ayuntamiento tenía recursos para atender la obligación de conservación y mantenimiento de las zonas públicas del parque industrial ya que tenía superávits en 2014 y 2015 conforme constaba en la página web del Ayuntamiento, donde se hicieron públicos los presupuestos y sus liquidaciones y según anuncio efectuado por el propio alcalde en rueda de prensa el 27 de marzo 2015 afirmando que «el Ayuntamiento cerró el ejercicio 2014 con un superávit de 3



millones de euros»²⁶⁹, y para 2015 donde los ingresos municipales también superaban los gastos. Por ello se podía aseverar que el Ayuntamiento tenía medios, económicos, técnicos y humanos suficientes para asumir la conservación pública de un barrio más del municipio.

6. La existencia de una doble imposición fiscal y una discriminación con respecto al resto de propietarios del municipio.

Mantener que el coste del mantenimiento y conservación y suministro de servicios públicos continuase a cargo de los propietarios que compraron parcelas o naves industriales del parque industrial suponía una doble imposición y una discriminación con respecto al resto de contribuyentes del municipio que solo pagan estas prestaciones a través de los impuestos y tasas municipales generales (IBI, IAE, participación impuestos del Estado, etc.).

Los propietarios de parcelas o naves obligatoriamente afiliados a la EUC pagaban dos veces: una por la vía de los impuestos y tasas generales y otra por vía de los costes específicos de la EUC, consistentes en cuotas mensuales de conservación y mantenimiento de unos viales y zonas que eran de propiedad municipal y de uso completamente público, abierto e integrado con la población de forma ininterrumpida.

El Tribunal Constitucional extendió a todos ámbitos tributarios la prohibición de doble tributación, entre otras en su sentencia de 13 de diciembre de 1999, señalando que la prohibición de doble imposición en materia tributaria «garantiza que sobre los ciudadanos no pueda recaer la obligación material de pagar doblemente por un mismo hecho imponible». Así las cosas, no era admisible que los ciudadanos tuvieran que pagar dos tasas o precios públicos por la recepción de un mismo servicio (servicios de conservación, mantenimiento, alumbrado, limpiezas viales y parques públicos.

²⁶⁹ El Económico. Diario Digital del Camp de Morvedre, 27/3/2015



En este sentido Figareda (2000)²⁷⁰ mantiene que «no resulta procedente la admisión de la duración indefinida de la EUC ya que con ello se está penalizando una parte del suelo urbano con unas cargas superiores a las que soporta el resto»²⁷¹.

7. Doctrina emanada del del TSJ Comunidad Valenciana y TS sobre la reversibilidad de las condiciones del deber estudiado a cargo EUC, su duración, justificación, causas de disolución y efectos.
8. Aplicación del régimen transitorio de las leyes urbanísticas de la Comunidad Valenciana: DT 10ª LOTUP, artículo 188 de la LUV, artículo 79.1 LRAU, artículos 67, 68 RGU y artículo 46 RPU.

XI.3. OPOSICIÓN PROCESAL DEL AYUNTAMIENTO

El Ayuntamiento alegó falta de acreditación de la competencia de la Asamblea General de la EUC Inguinsa para tomar la decisión de interponer el recurso contencioso administrativo de acuerdo con los estatutos sociales de la actora, por lo que la actora había incurrido en la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 69 letra b) de la LJCA²⁷².

Saltaba a la vista la total inconsistencia de este argumento, pues la asamblea, máximo órgano de representación y defensa de la EUC tenía como uno de sus principales fines estatutarios la defensa de los intereses colectivos de los miembros de la entidad asumiendo la defensa de los intereses comunes de los socios de la entidad ante cualquier

²⁷⁰ Figareda i Cairol, P. (2000). *Entidades de conservación (aspectos prácticos y doctrinales)*. Madrid: Civitas Ediciones.

²⁷¹ En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

²⁷² Artículo 69. b LJCA . La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes: b) Que se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada.



organismo público, tribunal o particular, contando con cuantas facultades fueren necesarias para ello (artículo 3.3 de los Estatutos).

Y ello sin contar que el representante del Ayuntamiento de Sagunto en la misma no formuló ninguna oposición al acuerdo de disolución (adoptado por unanimidad), ni por parte del Ayuntamiento, órgano de control y tutela de la Entidad, se formuló tacha alguna al acuerdo ni a las reclamaciones que se le formularon.

Asimismo el Ayuntamiento defendió la inadmisión de del recurso interpuesto por entender que era una reproducción de cuestiones firmes no recurridas en tiempo y forma por la EUC que tuvo conocimiento de los acuerdos del ayuntamiento donde se preveía la duración indefinida de la entidad, sin que presentase alegaciones ni recurso contencioso administrativo alguno, lo que los convertía en firmes e inatacables y vedaba cualquier reclamación futura, como la que era objeto de autos. De modo que el recurso contencioso (según el Ayuntamiento) debía ser inadmitido al amparo de lo establecido en los artículos 28 de la LJCA en relación con el artículo 69 c) y e) de la LJCA. El Juzgado entendió que ello no era obstáculo para que la entidad de conservación solicitase su disolución, y que frente a su desestimación presunta interpusiere recurso contencioso administrativo.

Sobre la duración indefinida del deber de conservación sostenía que era completamente legal al estar previsto en los estatutos de la Entidad de Conservación.

En cuanto a la asunción de gastos de consumos de los servicios públicos a cargo EUC alegó que era a la EUC y no al Ayuntamiento a quien correspondía hacer frente a los gastos ocasionados por los servicios públicos prestados en el parque industrial Inguinsa, al estar contemplada en los estatutos de la EUC -artículo 3- la específica asunción de su obligación de hacerse cargo de los gastos correspondientes a los consumos derivados de la utilización de los servicios urbanísticos públicos y en el Convenio en su día aprobado y no impugnado por la EUC, siendo un coste inherente a las parcelas de dicho polígono.



Finalmente introdujo la incompetencia de jurisdicción entendiéndolo que, si la EUC deseaba plantear una reclamación de cantidad, nos encontraríamos ante una falta de jurisdicción, dado que la competencia para resolver dicha controversia sería en todo caso del orden civil al amparo de lo establecido en el artículo 69 a) de la Ley Jurisdiccional.

XI.4. SENTENCIA FIRME DEL JUZGADO

El Juzgado en su sentencia, estima que la obligación de conservación de las obras y servicios urbanísticos (todos) era una exigencia insoslayable de los ayuntamientos, de la que tan sólo se podían eximir en casos excepcionales y, desde luego, de duración concreta, lo que hacía ineludible 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 se produce o solicitan la extinción de dicha obligación (comprobación del *ius variandi*).

La valoración de las circunstancias concurrentes en el caso, incluidas las variaciones producidas, condujo a la estimación de la demanda sobre los siguientes fundamentos de hecho y jurídicos:

El Juzgado estima que el 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 EUC 1986 y en fin desde la última cesión al Ayuntamiento de los servicios urbanísticos 1989 presionan en favor de la extinción de la obligación.

Igualmente aprecia la separación de la entonces nueva urbanización a las últimas edificaciones del núcleo de población según la memoria del plan, había desaparecido con el transcurso del tiempo, según se observaba en el reportaje fotográfico aportado al ramo de prueba de la EUC.



Asimismo, señala como significativa la ausencia de argumentación municipal relativa a la imposibilidad económica de hacer frente a la conservación de las obras, frente a la carencia de recursos determinantes, según consta en la memoria del plan.

Si bien tanto el dato económico como el real de integración del núcleo en la estructura urbana presiona también en favor de la estimación de la obligación, es sin duda este último elemento finalista el determinante, según el artículo 30 del RGU del cese de la obligación impuesta, ya que, en definitiva la EUC es una entidad de tipo corporativo que realizaba actuaciones relativas a los intereses particulares de los propietarios y con sujeción al derecho privado, pero que además ejercita potestades públicas.

O lo que es lo mismo, un caso en que la libertad negativa de asociación resulta limitada por la concurrencia de los intereses públicos (SSTC 179/94, 107/96, 89/88, entre otras muchas).

Se estaba pues, ante un ente de derecho público, sujeto al derecho administrativo en tanto en cuanto ejercitase potestades administrativas. Estas entidades tienen su base legal en el artículo 53 TRLS de 1976, o al menos ésa es la base legal que normalmente se esgrime en relación con los artículos 24 ss. RGU. Estos preceptos, al ser preconstitucionales (STC 11/81) dan suficiente cobertura normativa a una eventual restricción a la libertad negativa de asociación.

La LRAU, en su disposición transitoria décima, dio amparo legal en la Comunidad Valenciana a las entidades de esta índole preexistentes, sin que les fuera de aplicación el artículo 79.1, que confería a los ayuntamientos la responsabilidad en la conservación de la urbanización. Y esa transitoria no obstante añadía que se podrían seguir constituyendo estas entidades cuando se tratara de la legalización de actuaciones urbanísticas irregular.

En consecuencia, tal y como alegó la EUC, resulta que la EUC llevaba más de quince años soportando una obligación que con carácter general -de acuerdo con la normativa



citada por la actora y la sentencia citada- de prestación obligatoria de los ayuntamientos una vez que se haya efectuado la cesión de las obras de urbanización.

Por otro lado, no existía prueba alguna de que los recursos municipales no pudiesen asumir la gestión de los servicios que estaba realizando la Entidad de Conservación, resultando también del informe pericial aportado y una total integración del Parque Industrial en el núcleo urbano del Puerto de Sagunto.

No se oponía a esta posibilidad la alegación realizada por el Ayuntamiento de la duración indefinida que contemplan los estatutos de la Entidad y que no fueron recurridos por ésta o las previsiones del artículo 3 de sus Estatutos, pues había que partir del principio general del carácter temporal y transitorio de estas entidades, sin que existiese ninguna circunstancia que permitiese entender que la Entidad de Conservación deba pervivir, impidiendo el mantenimiento de las obras y servicios por quien está legalmente obligado a ello, es decir, por el Ayuntamiento.

La EUC Parque Industrial de Sagunto, mantuvo su pretensión alegando que hacía más de 15 años que los propietarios del polígono soportaban dicha obligación, y que desde la recepción de las obras por el Ayuntamiento el 15 de marzo de 2000 estaban pagando cuotas de cuantía importante, por prestaciones obligatorias de los ayuntamientos, que fueron irregularmente impuestas en origen y mantenidas durante años, sin que constase en un plan previo (STS 24 de junio de 1997).

El Juzgado de lo Contencioso-administrativo entendió que la entidad de conservación estaba haciendo servicios que eran de prestación obligatoria por el Ayuntamiento, según la normativa y la doctrina jurisprudencial que invocaba y que todos los compromisos de urbanización de la Entidad promotora del Parque habían sido cumplidos. Que existían recursos municipales para hacerse cargo de esta obligación legal, y que había también una total integración del Parque Industrial con el núcleo urbano del Puerto de Sagunto.



En base a la exposición fáctica y jurídica expuesta, y sobre la base de la jurisprudencia mayoritaria (STS 18 de enero de 2006²⁷³) la sentencia recaída del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 4 de Valencia, de fecha 6 de febrero de 2018, estimó la demanda acordando:

- a. La disolución de la Entidad de Conservación.
- b. Decretando que el Ayuntamiento de Sagunto asumiese todos los servicios públicos de prestación obligatoria municipal.
- c. Ordenándole hacer a partir de la sentencia las obligaciones de conservación y mantenimiento que estatutariamente tenía encomendadas la Entidad reclamante.
- d. Reconociendo una indemnización por los gastos de conservación justificados, mantenimiento y servicios básicos en los que había incurrido la EUC hasta la fecha de la demanda.

XII.CONCLUSIONES

La siguiente exposición, de resultados y conclusiones, se formula por el doctorando Benjamín Pérez López, redactor de la Tesis, en base a sus propias opiniones e investigaciones, con sumo respeto para las opiniones discrepantes, si las hubiere, que emitan expertos en la materia, más autorizadas para ello, seguramente, que las propias.

Recordemos que la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico, en su fase final, introduce en las normas urbanísticas, la «conservación de las obras de urbanización» y de la edificación²⁷⁴ con carácter de «función pública» que se rige por los principios básicos

²⁷³ 2006.01.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de enero de 2006.

²⁷⁴ Artículo 80.5 L11/2018-EXTR.



de la actuación urbanística contenidos en las distintas leyes autonómicas y estatales españolas²⁷⁵.

Conclusión 1º. La fase final de la función pública urbanística incluye el deber de conservación y mantenimiento de las obras y servicios de urbanización.

Conclusión 2º. El origen de esta institución jurídica lo encontramos en la LS56, artículo 41.2 c), que al regular las urbanizaciones particulares advirtió la necesidad de incluir la conservación de las obras de urbanización realizadas en la documentación de los planes parciales, sin definir en qué consistía ni identificar sobre quién recaía el deber.

Conclusión 3º. Actualmente el contenido del deber de conservación viene regulado en las legislaciones autonómicas y de forma supletoria, en el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU), artículos 67 y 68 RGU, que desarrollaron reglamentariamente el artículo 53.2 c) del TRLS76.

Conclusión 4º. Si analizamos la normativa autonómica observamos cómo el deber de conservación mantiene la esencia del previsto en la normativa estatal, pero varía de una comunidad autónoma a otra, apareciendo con diferentes matices de aplicación.

Conclusión 5º. La normativa estatal supletoria determina:

1. El objeto del deber. Incluyendo en el mismo tanto la conservación de las obras de urbanización como el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos.
2. Los sujetos del deber, que cambiarán en función si se ha realizado o no la cesión de las obras de urbanización.

²⁷⁵ Ver cuadro correspondiente de la presente Tesis.



Conclusión 6º. La aplicación práctica del deber de conservación no ha sido pacífica y ha dado lugar a multitud de pronunciamientos judiciales.

Los aspectos más controvertidos se centran en la determinación del objeto y contenido del deber y en las condiciones en que se traslada el deber a los propietarios (duración).

Conclusión 7º. El objeto del deber de conservación es doble:

a. El objeto del deber de conservación lo constituye, en primer lugar, la conservación y el mantenimiento de las obras de urbanización.

Los conceptos «conservación y mantenimiento» han venido sufriendo adaptaciones con el tiempo. En la actualidad vienen referidos generalmente al deber de llevar a cabo las reparaciones y desperfectos que sean consecuencia de un uso normal y ordinario de las zonas públicas y de los servicios. Se excluye del deber de conservación el derivado de obras de urbanización nuevas o de gran reparación, que deberán ser llevadas a cabo por la administración competente.

Respecto del concepto «obras de urbanización», legalmente se entiende que se trata de obras contempladas en un proyecto de urbanización u obras públicas que cualitativamente afecten a la unidad de actuación (básicamente las mismas en todas las legislaciones urbanísticas autonómicas, con ligeras variaciones).

b. En segundo lugar, el objeto del deber incluye el «mantenimiento de las dotaciones públicas o de los servicios públicos».

Este deber de «mantenimiento de las dotaciones públicas o de los servicios públicos» debe diferenciarse del concepto «servicios básicos» de prestación obligatoria por los ayuntamientos respectivos: 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 (artículo 26 LBRL, artículo 34 LRLCV).



Conclusión 8º. La doctrina jurisprudencial estudiada en la Tesis ha matizado el concepto del deber:

- Viales públicos: no incluye la limpieza y sí las reparaciones
- Espacios libres y zonas verdes: sí incluye el riego pero no la limpieza.
- No incluye la conservación de elementos comunes no establecidos como de propiedad y uso público.
- No incluye la ordenación del tráfico y seguridad.
- Puede incluir la vigilancia o videovigilancia como servicio complementario y de mejora.
- No incluye el coste del consumo de energía eléctrica.
- No incluye la recogida basuras.

Conclusión 9º. Sujetos del deber.

La regla general es que una vez terminada la urbanización y producida la entrega y recepción a la administración actuante de las obras, dotaciones e instalaciones públicas de la misma, el deber legal de conservación y mantenimiento corresponde a la administración (el ayuntamiento respectivo).

Con carácter excepcional se permite la traslación del deber de conservación a los propietarios particulares²⁷⁶ o titulares de derechos dentro del ámbito del polígono o urbanización afectado, integrados en una EUC (o en áreas industriales en una EGM).

²⁷⁶ 2006.01.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de enero de 2006. FJ 9º de la que tan sólo se pueden eximir en casos excepcionales y, desde luego, de duración concreta.



Conclusión 10º. Las EUC son entes de derecho público y personalidad jurídica propia para el cumplimiento de fines urbanísticos. Asimismo, tienen la consideración de entidad urbanística colaboradora y están sujetas a la tutela del ayuntamiento, pudiendo solicitar y obtener de éste la aplicación del procedimiento de apremio para la exigencia de las cuotas de conservación que corresponda satisfacer a las personas propietarias.

Su objeto coincide con el contenido del deber de conservación de las obras y servicios de urbanización que, como hemos visto, ha ido evolucionando a lo largo del tiempo tanto en la normativa de aplicación como en la jurisprudencia del TS, TSJ y AP.

La pertenencia a la misma es obligatoria y automática para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial cuando así se determine en el plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística o así resulte expresamente de disposiciones legales. En este sentido en relación con las EGM el artículo 6.2 de la L 14/2018-CV establece que la integración de los «titulares» de los bienes inmuebles del polígono, en las entidades de gestión y modernización, será universal, obligatoria y automática desde que se autorice por los ayuntamientos competentes la constitución de una EGM en un polígono industrial determinado.

La primerísima obligación de cualquier propietario integrado en una EUC es contribuir de forma proporcional a su obligación de sufragar los gastos que conlleva el cumplimiento de los fines legales y estatutarios de la EUC. Esta contribución particular se lleva a cabo mediante el pago de una «cuota» (o «contribución») ²⁷⁷, normalmente periódica, establecida en los estatutos o en el proyecto de reparcelación.

La pertenencia obligatoria a una EUC implica la imposibilidad de bajas voluntarias de los integrantes de una EUC. Ello por cuanto afectaría a la totalidad de los gastos de las zonas y servicios públicos del polígono ya que los gastos que supone la conservación están

²⁷⁷ Denominación acuñada en el artículo 27.2 de la L 14/2018-CV.



calculados con la aportación del importe de las cuotas integras de todos los propietarios equivalentes al 100% de los derechos de propiedad, fijados en los estatutos del área urbanizada, o en el proyecto de reparcelación. De esta manera la ausencia de pago de algún propietario aumenta la obligación económica de los demás y produce un enriquecimiento injusto del moroso y un incumplimiento legal, civil, administrativo y contractual por su parte.

Por estos motivos solo cabe la baja de la pertenencia a la EUC previa aprobación por la administración de su disolución y finalización del proceso de liquidación o por decisión judicial. Como sentenció el TS en STS de 18 de enero de 2006²⁷⁸, y 30 de enero de 2004²⁷⁹ «los propietarios no se pueden desvincular de la EUC, mientras ésta exista, habida cuenta que el hecho de su integración en la EUC supone una excepción a la libertad negativa de asociación»²⁸⁰. Esta solución, por otra parte, es conforme con el criterio jurisprudencial mayoritario, expresado entre otras en la sentencia de 24 de junio de 1997 y la de 8 de febrero de 2018 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 4 de Valencia, asunto EUC Parque Industrial de Sagunto (Caso práctico estudiado), con cita de la STS de 18 enero 2006, caso Urbanización La Paz de Gilet.

Conclusión 11º. La traslación del deber de conservación y mantenimiento a los propietarios o titulares de derechos del deber de conservación ha de ser excepcional, temporal y justificada.

²⁷⁸ 2006.01.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de enero de 2006.

²⁷⁹ 2004.01.30. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 30 de enero de 2004.

²⁸⁰ 2006.01.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de enero de 2006



Conclusión 12º. Requisitos legales y jurisprudenciales exigidos para la excepcional traslación del deber de conservación y mantenimiento a los propietarios o titulares de derechos del deber de conservación.

a. En primer lugar, la traslación del deber ha de estar prevista en la normativa de aplicación o en el planeamiento.

La potestad de planeamiento, aun siendo discrecional, se circunscribe a un fin concreto, la satisfacción del interés público, hallándose condicionada al mismo tiempo por los principios de interdicción de la arbitrariedad e igualdad consagrados en los artículos 103.1, 9.3 y 14 de la Constitución, como destaca el Tribunal Supremo entre otras en la STS de 18 de octubre de 2012²⁸¹.

b. En segundo lugar, se exige la motivación de la atribución del deber de conservación.

La administración, en el ejercicio de sus potestades discrecionales debe decidir y publicitar cuáles han sido los criterios aplicados (repercusiones presupuestarias, extensión, población, motivación, etc.) para formar su voluntad, de forma que los afectados o interesados legítimos puedan impugnar, si lo estiman oportuno, la decisión de que deben soportar la obligación de conservación y la prestación servicios básicos.

Las «Reglas de Excepción» (sin carácter de *números clausus*) que permiten la traslación del deber a los propietarios más habituales son:

- Tener su origen en el interés público debidamente justificado.

²⁸¹ 2012.10.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de octubre de 2012.



- Asunción voluntaria por mayorías de propietarios, mediante convenio, integrados en EUC o EGM.
 - Por estar ubicada la urbanización alejada del núcleo de población.
 - Por tipo de usos: industrial, comercial, turístico, residencial.
 - Motivaciones económicas tales como la falta recursos del ayuntamiento o razones justificadas de desproporción o desequilibrio entre costes conservación y tributos derivados del carácter extensivo de la urbanización.
 - Una eventual compensación económica, por parte de los ayuntamientos en caso de gestión indirecta por los propietarios²⁸²u otros administrados.
- c. En tercer lugar la traslación del deber de conservación a una EUC no puede ser indefinida y debe ser acotada por un periodo de tiempo definido o por el cumplimiento de un hito urbanístico.

Carece 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, como dispone en el ámbito autonómico valenciano el artículo 169. 1 TRLOTUP.

Conclusión 13º. Infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad.

Infringe el principio de interdicción de la arbitrariedad el imponer cargas urbanísticas de conservación de zonas públicas y de prestación de servicios mínimos, sin justificación o con duración indefinida o no definible, a los propietarios de terrenos o titulares afectados por el proceso de urbanización, integrados voluntaria o forzosamente en una EUC o EGM.

282 Algunos expertos en derecho administrativo, como CORRAL GARCÍA Esteban 282 y ROMERO HERNÁNDEZ Federico



Como afirma la jurisprudencia la obligación de conservación de las obras y servicios urbanísticos (todos) es una exigencia insoslayable de los ayuntamientos, de la que tan sólo se pueden eximir en casos excepcionales, con una duración concreta, justificando las condiciones, términos y circunstancias determinantes de la imposición, lo que permitirá verificar si las mismas persisten o no en el momento en que procede la extinción de dicha obligación (comprobación del *ius variandi*).

A menudo se produce un uso abusivo del traslado de esta obligación de conservación por la administración actuante que proviene de la excesiva utilización del silencio administrativo: bien para dilatar o no recepcionar las obras de urbanización, sin motivo de interés general alguno explícito, simplemente con el ánimo de posponer la asunción municipal de la conservación y mantenimiento de unas obras y servicios públicos básicos, que con mucho esfuerzo económico y organizativo sostienen los propietarios del polígono afectado; o bien para no proceder a la disolución de la entidad.

Igualmente resulta imprescindible la fijación o determinación de la duración temporal de la imposición, incluso en los casos en los que se asume voluntariamente por los propietarios. Así se contempla en la mayoría de la jurisprudencia y legislación urbanística más reciente.

Algunas sentencias del TS y de los TSJ aceptan la aplicación de la duración «no definida» de la obligación de conservar, en base a lo previsto en el artículo 68 RGU, si no cambian las circunstancias que dieron lugar a su imposición, por lo que resulta imprescindible la justificación de las circunstancias que motivaron la imposición para determinar su subsistencia en un momento concreto.

Conclusión 14º. Doctrina jurisprudencial de la reversibilidad de la duración indefinida del deber de conservación.

La imposición del deber de conservación a los propietarios o titulares a través de cláusulas estatutarias de duración indefinida, sin que ello esté previsto en la normativa de aplicación



o en el planeamiento o sin justificación, conduce a la nulidad de las mismas y a la reversibilidad de la duración indefinida de la EUC, lo que comporta la extinción automática del deber de conservación a cargo de sus integrantes.

En base a ello la jurisprudencia mayoritaria viene acordando la nulidad de dichas cláusulas y en consecuencia la disolución judicial de las EUC al estimar que la duración del deber de conservación ha de ser temporal o limitada en el tiempo mediante mecanismos de revisión que permitan su extinción si varían las circunstancias originales que dieron lugar a la imposición del deber (*ius variandi*).

Conclusión 15º. Respeto del principio de igualdad y existencia de una doble imposición.

La obligación de conservación, mantenimiento y servicios básicos, a cargo de los propietarios, integrados en una EUC, sin contraprestación alguna, se estima que infringe el principio de igualdad cuando establece diferencias no justificadas entre las obligaciones de los propietarios de una unidad a urbanizar, o urbanizada, con respecto a otras áreas similares de la misma población, que no se ven sometidas a la carga de tener que pagar los costes de conservación de los servicios públicos, pues se hacen incluyendo su coste con cargo a los presupuestos anuales del municipio, o de forma indirecta, acudiendo a una de contratas, salvo que la adscripción a la EUC sea totalmente voluntaria.

La EUC, o los propietarios que soportan el deber de conservación y mantenimiento, deben de ser compensados económicamente por parte de los ayuntamientos para evitar discriminaciones o enriquecimiento injusto de la administración que no compensa o asume los costes de conservación o la propia ejecución, como en el resto del municipio.

Para evitar una situación de discriminación de los propietarios integrados en la EUC del área urbanizada es preciso prever una contraprestación correspondiente al importe de los trabajos y servicios realizados por la misma de forma indirecta para el municipio.



Todo ello salvo que la EUC reciba ayudas o subvenciones públicas municipales (caso previsto en la normativa de la Comunidad de Madrid, i.e. artículo 136.3 L9/2001-CM).

El fallo de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 4 de Valencia, de fecha 8 de febrero de 2008 (Caso Ingruinsa²⁸³) otorga el carácter de indemnización al importe de los gastos justificados de los servicios de mantenimiento en que incurra la EUC dando lugar con ello, a otro procedimiento judicial por enriquecimiento injusto.

El respeto al principio de igualdad y la existencia de una doble imposición queda en entredicho en las áreas industriales de la Comunidad Valenciana tras la entrada en vigor de la L 14/2018-CV. Más aún si como se dice en el Preámbulo de la L 14/2018-CV el 50% del PIB nacional se genera en los polígonos industriales, lo que exigiría que parte de esos tributos redunden en la mejora del polígono y empresas que los generan; entonces ¿por qué se impone también a los propietarios la obligación de prestar los servicios básicos que vienen establecidos en los artículos 25 y 26 de la LBRL provocando una desigualdad a estos con respecto a otros propietarios del mismo municipio?

Conclusión 16º. Valoración de la Ley 14/2018, de 5 de junio, de Gestión, Modernización y Promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana (L 14/2018-CV).

En el ámbito autonómico se ha dictado la L 14/2018-CV que resulta de aplicación a todas las áreas industriales de la Comunidad Valenciana y que crea una nueva figura, las Entidades de Gestión y Modernización (EGM), dirigidas a mejorar la gestión y facilitar la modernización y la promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana, integradas obligatoriamente por todas las personas y entidades titulares privadas del área industrial a las que se refieran.

²⁸³ 2018.02.08. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de Valencia, 8 de febrero de 2018.



Es decir, la ley prevé una «nueva» figura que contiene paralelismos más que evidentes con las ya existentes EUC.

La necesidad de la L 14/2018-CV se justifica en su Preámbulo en que los polígonos industriales necesitan actuaciones de mejora basándose en su carácter de infraestructuras económicas básicas, de interés general, por lo que se entiende que requieren un regulación específica, una adecuada gestión, así como recursos específicos destinados al mantenimiento, conservación, prestación de servicios y modernización de las áreas industriales.

A juicio de este doctorando no era imprescindible una nueva ley no urbanística, ni la creación de nuevas entidades administrativas, ya que el simple desarrollo reglamentario de la LOTUP, permitiendo el desplazamiento de la aplicación supletoria del RGU, hubiera bastado para conseguir los objetivos urbanísticos de la ley.

Por ello no se entiende justificada la necesidad de una ley, no urbanística, para impulsar la calidad del suelo industrial, la colaboración de los propietarios y administración pública de forma coordinada en la creación, conservación, mantenimiento, dotación y modernización de los servicios públicos y servicios adicionales de valor añadido.

Asimismo, es preciso tener en cuenta que la conservación de las zonas públicas y servicios básicos es responsabilidad de la administración, así lo contemplan todas las leyes autonómicas. Si se impone su prestación a cargo de los propietarios como hasta ahora, debe estar muy justificada la medida y contemplada previamente en el planeamiento o norma legal, pero no mejorará la situación actual descrita.

En todo caso hay que reconocer sinceramente que el impulso que quiere ofrecer la L 14/2018-CV para que las áreas industriales de la Comunidad Valenciana cuenten con mejores infraestructuras dotaciones y servicios para su desarrollo, económico,



competitivo, etc.²⁸⁴, fomentando la implicación municipal y la colaboración público-privada en la gestión y mejora de las infraestructuras existentes y en la implantación de nuevas dotaciones, es muy positivo, siempre que la implicación de la administración local sea real, en términos económicos y en términos de cumplir con la conservación y mantenimiento del área urbanizada en óptimas condiciones. Estableciendo instrumentos para que las personas titulares en las áreas industriales, así como las administraciones públicas, contribuyan de forma más eficiente a dicho objetivo, por ejemplo, promoviendo servicios mancomunados que puedan contribuir de manera eficiente a la mejora de la gestión de los servicios e infraestructuras de las áreas industriales, elaborando mapas de áreas industriales que constituyan un auténtico censo de todo el suelo industrial de la Comunitat Valenciana, etc.

Pero todo ello no se alcanza sin el apoyo económico de la administración pública, que es la titular y responsable de los bienes y obras a conservar y mantener, soportando el coste de este deber y llevando a cabo los servicios básicos que la LRLCV impone a los ayuntamientos ya que es un deber de su competencia. Imponer mayores cargas, provocará dificultades a las empresas allí ubicadas y continuará la deficiente conservación en el cumplimiento de esta actividad pública.

Por último, señalar que en la ley se aprecia la transformación progresiva de la «imposición» (irregular) de conservación de la urbanización a cargo de los propietarios hacia una colaboración público/privada en la función urbanística por las nuevas leyes urbanísticas²⁸⁵.

284 En España, existen más de 5.000 polígonos empresariales, que suman la tercera parte de la producción del conjunto de las empresas españolas, pero sólo el 15% están respaldados por una gestión interna de la mano de empresarios o de la Administración Pública. CEPE. Coordinadora Española de Polígonos Empresariales. <https://www.poligonosempresariales.es/wp-content/uploads/sites/5/DECa--logo-CEPE-1.pdf>. 16/09/2019.

285 Artículos 1 y 6 L 14/2018-CV.



Como afirma Flores (2021) «Partiendo siempre de la necesaria vinculación de sus fines con la obra urbanizadora para evitar colisión con la vertiente negativa del derecho de asociación, debe permitirse que estas entidades se conviertan en un instrumento de cogobernanza del espacio público, de dinamización social de las zonas comunes, como elemento esencial para su adecuada utilización y conservación»²⁸⁶.

La L 14/2018-CV mantiene, prácticamente, la pervivencia de las entidades colaboradoras que se hacen cargo del deber de conservación que dicha ley atribuye a los ayuntamientos, bajo la cobertura de asignarles competencias «adicionales de colaboración»²⁸⁷, por lo que la aparición de las EGM supone otra nueva figura de asociación obligatoria, aparentemente voluntaria, pero que resulta ser de obligatoria la pertenencia a la misma si se aprueba su constitución por el Pleno del ayuntamiento, sin incardinarla en la legislación urbanística, como ocurre en las entidades de gestión voluntarias de Asturias.

Mantiene la continuidad de que la colaboración en la conservación mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos continúe a cargo de los propietarios, sorteando así la actual orientación jurisprudencial y legal de que solo se puede imponer la obligación a los propietarios basada en la existencia de condiciones objetivas del polígono afectado que por diversas razones de interés social o general así lo aconsejaban en el momento de la aprobación municipal de la misma, y siempre con duración definida, o casi (diez años renovables) como recoge el TRLOTUP en su artículo 169, el artículo 67 del RGU y 46 del RPU²⁸⁸.

²⁸⁶ Flores Domínguez, L.E. (2021). Una reflexión sobre los fines de las entidades urbanísticas de conservación. *Revista de Derecho Administrativo y Medioambiente*, núm. 350, pág. 77 a 124.

²⁸⁷ Parecida a la prevista para los polígonos industriales en el D 278/2007-AST, que incorpora la creación de la Entidad Colaboradora (además de las Entidades Urbanísticas de Conservación) que denomina Entidad De Gestión Voluntaria de Zonas y Polígonos Industriales.

²⁸⁸ Artículo 46.b.3º LUV «Compromisos que se hubieren de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento, y entre aquél y los futuros propietarios, en orden a: 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».



Tesis Doctoral de Benjamín Pérez López

El deber de conservación y mantenimiento, de las obras y servicios de urbanización y áreas industriales: fundamento legal, objeto y duración

Los costes de la prestación de los servicios públicos siguen en la mayoría de los casos a costa de los propietarios.

No obstante el incremento de la colaboración voluntaria entre propietarios-administración como el que se produce en la L 14/2018-CV supone un avance importante de tipo socioeconómico e industrial.



BIBLIOGRAFÍA

1. Bassols Coma, M., Gifreu Font, J. & Menéndez Rexach, A. (2016). *El Derecho de la Ciudad y el Territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
2. Camerin, F. (2018). Giuseppe Campos Venuti en el urbanismo italiano del siglo XX y los desafíos “de austeridad” para el futuro. *Revista Investigaciones Geográficas*, 95.
3. Díez Sánchez, J.J.& Ivars Bañuls, J.A. (2016). *Comentarios a la ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Tirant lo Blanch.
4. Figareda i Cairol, P. (2000). Entidades de conservación (aspectos prácticos y doctrinales). Madrid: Civitas Ediciones.
5. Flores Domínguez, L.E. (2021). Una reflexión sobre los fines de las entidades urbanísticas de conservación. *Revista de Derecho Administrativo y Medioambiente*, núm. 350, pág. 77 a 124.
6. Gómez Manresa, M. F. (2007). Las Entidades Urbanísticas Colaboradoras. *Escola Galega de Administración Pública*, 2, 63-92.
7. González Pérez, J. (1968). *Comentarios a la Ley del Suelo*. Madrid: Civitas.
8. González Pérez, J. (1981). *Comentarios a la Ley del Suelo*. Madrid: Civitas.
9. González Varas Ibáñez, S. & De La Fuente y Cabero, I. (2019). *LOTUP 2ª Edición ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje Tras la ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat*. Valencia: Tirant lo Blanch.



10. Hervás Más J., coord. (2015). *Comentarios al Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana, Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio del Consell*. Valencia: Tirant lo Blanch.
11. Lliset Borrell, F. (1977). *Las entidades urbanísticas colaboradoras*. Valencia: Caja de Ahorros y Monte de Piedad.
12. Lorente Tallada, J.L.& Romero Saura, F. (1996). *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
13. Luciano Parejo, A. & Blanc Clavero, F. (1999). *Derecho Urbanístico Valenciano*. Valencia: Tirant lo Blanch.
14. Nasarre Alastruey, R. (1972). *Las urbanizaciones particulares. La ley del suelo ante el fenómeno turístico*. Madrid: Montecorvo.
15. Olea Romacho, A.R. La recaudación en vía de apremio de las cuotas de las entidades urbanísticas de conservación. *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, nº 24, 2009, págs. 3605-3613.
16. Reyes Herráez, V. (2018). La contratación de servicios de seguridad y vigilancia por las EC, *La ley digital 901/2018*.
17. Romero Hernández, F. (1987). *Las Entidades Urbanísticas Colaboradoras de Conservación*. Málaga: Editorial Montecorvo.
18. Rossillon, P. (s.f.). La política del suelo y el urbanismo en Francia.
19. Sánchez, F. J. (2009). Entidades urbanísticas colaboradoras de conservación. *La Ley*, 3, 20.
20. Suarez Ojeda, M. (1996). Sobre la cesión tacita de las obras de urbanización en la jurisprudencia del TS. *Revista de Administración Pública* núm. 139.



21. Sosa Warner, F. (1999). Las fronteras del Sector Público. *Anuario de Derecho Constitucional*, 11, 63-92.
22. Suárez Ojeda, M. (1996). Sobre la cesión tácita de las obras de urbanización en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. *Revista de Administración Pública*, 139, 199 a 220.
23. Trayter Jiménez, J. M. (2016). *Derecho urbanístico de Cataluña*. Barcelona: Atelier.
24. Villar Palasí, J. (1975). Sobre la Personalidad y el acceso al Registro de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras. *Revista de Derecho Urbanístico*, 13 y ss.



LISTA DE TABLAS

TABLA 1.	CAMBIOS SUFRIDOS EN EL DEBER URBANÍSTICO DE CONSERVACIÓN.....	27
TABLA 2.	OBJETO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN URBANÍSTICO POR CCAA	29
TABLA 3.	DEBER CONSERVACIÓN GENÉRICO POR CCAA. OBJETO	36
TABLA 4.	DENOMINACIONES UTILIZADAS PARA APLICAR LA DURACIÓN INDEFINIDA	46
TABLA 5.	CUADRO DE VIGENCIAS LEGALES A EFECTOS DEL RÉGIMEN TRANSITORIO, DT 19 TRLOTUP 47	
TABLA 6.	RÉGIMEN JURÍDICO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. ENTORNO LEGAL.....	48
TABLA 7.	CUADRO DE SERVICIOS BÁSICOS DE PRESTACIÓN OBLIGATORIA EN TODOS LOS AYUNTAMIENTOS (LBRL/LRLCV)	50
TABLA 8.	CONSTITUCIÓN EUC «TIPO»	82
TABLA 9.	DERECHO DE VOTO. CONDICIONES. PRIVACIÓN	89
TABLA 10.	COMPARACIÓN EGM-EUC.....	118
TABLA 11.	ENTIDADES URBANÍSTICAS COLABORADORAS DE POLÍGONOS INDUSTRIALES ASTURIAS 142	
TABLA 12.	MODIFICACIONES DEL ARTÍCULO 160 DE LA LOTUP	156
TABLA 13.	COMPARACIÓN ENTIDADES DE CONSERVACIÓN ACTUALES EN COMUNIDAD VALENCIANA	159
TABLA 14.	RECEPCIÓN. PLAZOS DE CONTESTACIÓN	173
TABLA 15.	PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y COMPETENCIAS URBANÍSTICAS ACTUALES EN FRANCIA 187	



Tesis Doctoral de Benjamín Pérez López

El deber de conservación y mantenimiento, de las obras y servicios de urbanización y áreas industriales: fundamento legal, objeto y duración

TABLA 16.	ENTIDADES URBANÍSTICAS DE PROPIETARIOS (AFU).....	217
TABLA 17.	MODIFICACIONES LEGALES LEY NUM 1150 DE 1942.....	230
TABLA 18.	CUADRO DE FEDERICO CAMERÍN SOBRE LOS PERIODOS DE LA EVOLUCIÓN DEL URBANISMO EN ITALIA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS	231
TABLA 19.	INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA REGIONAL.....	234



LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. EJEMPLO. TRANSFORMACIÓN/CONSTITUCIÓN COMO ENTIDAD DE GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN (EGM) DE VALÈNCIA PARC TECNOLÒGIC, EN BASE A LA L14/2018-CV: ACUERDO DEL PLENO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE PATERNA.....	79
FIGURA 2. EJEMPLO. COPIA PARCIAL ESTATUTOS ENTIDAD DE CONSERVACIÓN DE VALÈNCIA PARC TECNOLÒGIC	80
FIGURA 3. ENTIDADES QUE DESARROLLAN LA CONSERVACIÓN EN LOS POLÍGONOS INDUSTRIALES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA	120
FIGURA 4. ESQUEMA PROCEDIMIENTO TIPO DE LA RECEPCIÓN DE OBRAS DE URBANIZACIÓN. COMUNIDAD VALENCIANA	167
FIGURA 5. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE UN STRADDET – MÓDULO DE LA REGIÓN GRAND EST.	196
FIGURA 6. INFORME ASESORÍA JURÍDICA DEL AYUNTAMIENTO DE SAGUNTO SOBRE LOS ESTATUTOS DE LA EUC.....	248



ANEXO. LEGISLACIÓN

CE:	Constitución Española.
CC	Código Civil. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.
D 143/2016-GAL	Decreto 143/2016, del 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, del 10 de febrero, del suelo de Galicia
D 183/2018-CAN:	Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias.
D 2010/2018-AR:	Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.
D 22/2004-CL:	Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.
D 278/2007-AST:	Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.
D 305/2006-CAT	Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo
D 60/2010-AN	Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
D 550/2011-AN	Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.
Decreto 29/2011-CM	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
DFLeg 1/2017-NAV:	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.



DFo 85/1995-NA	Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de normas reguladoras de Ordenación del Territorio y Urbanismo
DLeg 1/2010-CAT	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo.
Dleg 1/2010-CM:	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, Castilla la Mancha.
DLeg. 1/2004-AST	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
DLeg. 1/2014-AR:	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.
L 10/2018-RM	Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad.
L 14/2018-CV	Ley 14/2018, de 5 de junio, de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana
L11/2018-EXTR:	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.
L12/2017-BAL:	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de les Illes Balears.
L13/2015-RM:	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.
L2/2006-PV:	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo País Vasco.
L2/2016-GAL:	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.
L4/2017-CAN:	Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.
L5/1999-CL:	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.



L5/2006-RI:	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
L5/2022-CANT:	Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.
L7/2021-AN:	Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para sostenibilidad del territorio de Andalucía.
L9/2001-CM:	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.
LBRL:	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LEC:	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
LOFCE-CV:	Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación.
LOTUP:	Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana.
LPAC:	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LPH:	Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.
LRAU:	Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística.
LRJPA:	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRLCV:	Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.
LS:	Ley del Suelo.
LS56:	Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.
LS75:	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.



LS98	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
LUV:	Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana.
Reglamento de Reparcelaciones de 1966:	Decreto 1006/1966, de 7 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Reparcelaciones de Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana.
RGU:	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.
ROGTU:	Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.
RPU:	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.
RTO.L2/2014-BAL	Reglamento general de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, para la isla de Mallorca, aprobado por Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca en sesión de día 16 de abril de 2015
TRLOTUP:	Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.
TRLS-08	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.
TRLS 7/2015:	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.
TRLS76:	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TRLS92:	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.



Tesis Doctoral de Benjamín Pérez López

El deber de conservación y mantenimiento, de las obras y servicios de urbanización y áreas industriales: fundamento legal, objeto y duración

TRLS 2/2008

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo

TRLS 7/2015

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.



ANEXO. JURISPRUDENCIA

1. 1983.04.14. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 14 abril 1983. Extensión de servicios de recogida de basuras y de vigilancia igual que en resto del municipio. Principio de no discriminación. Distinción entre conservación obras de urbanización y prestación servicios: administración de «cosas» y administración de «personas».
2. 1985.02.05. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 5 de febrero 1985. Normas aplicadas: artículo 41.2 c) de la LS56 (de idéntico contenido que el artículo 53.2 c) LS75). Nada obsta que los propietarios asuman en todo o en parte el sostenimiento de los servicios. En determinadas circunstancias y siempre con un límite temporal definido.
3. 1985.04.12. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 12 abril 1985. Artículo 25.3 RGU. Constitución obligatoria EUC y pertenencia también obligatoria. Deber de conservación a cargo EUC. Inversión de la regla general de que la conservación sea a cargo de los ayuntamientos. Demanda de servicios muy por encima posibilidades del ayuntamiento. Pertenencia obligatoria en virtud del planeamiento. Libertad negativa de asociación.
4. 1988.12.19. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 19 de diciembre de 1988. Cuotas impagadas anteriores a constitución: acuerdo de la EUC de asumir activos y pasivos de la anterior asociación. Propietarios. A partir de la inscripción es posible la vía de apremio en los términos del artículo 70 RGU. Gastos de la anterior asociación civil de propietarios hechos en interés de la comunidad. Resultan aplicables los principios que han inspirado la construcción de la figura del «funcionario de hecho» que tuvo sus antecedentes en el derecho romano.
5. 1989.03.31. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 31 de marzo de 1989. Normas aplicadas: artículos 67,68 y 70 RGU. Facultades legales de las EUC: carecen facultades para cambiar clavos existentes en



viales de la urbanización por badenes de hormigón o asfalto ni para cobro 2% de los presupuestos de obra nueva en la urbanización, competencia municipal.

6. 1989.11.21. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 21 de noviembre de 1989. La cesión de viales se produjo como consecuencia de la reparcelación y afecta al suelo que queda convertido en suelo de dominio público pero las obras de urbanización una vez realizadas correctamente deben entregarse al ayuntamiento. Obras de urbanización y alumbrado: recepción: necesidad de que sea inequívoca, expresa y formalizada; alumbrado en viales públicos a cargo ayuntamiento.
7. 1989.12.14. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 14 de diciembre de 1989. Normas aplicadas: artículo 53 LS76; artículos 38 y siguientes del Reglamento de Reparcelaciones de 1966; artículos 24, 25, 26, 27 y 70 RGU. El impago de cuotas fijadas en asamblea general podrá determinar su exigencia por la vía de apremio administrativo, pero no impedir el ejercicio de un derecho estatutario como es el derecho de voto.
8. 1990.02.14. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 14 de febrero de 1990. Inscripción EUC. Normas aplicadas: artículos 24 a 30 y 67 a 70 del RG. Los actos realizados anteriormente: no determinan su nulidad por no afectar a terceros. Naturaleza y fines. Estatutos de la entidad. Los estatutos de la entidad demandada tienen la naturaleza de una disposición general, habida cuenta los requisitos exigidos para su elaboración, aprobación e inscripción y finalidad que persiguen. La entidad demandada ha sido creada como de conservación.
9. 1990.03.13. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 13 de marzo de 1990. Normas aplicadas: artículos 24.2 c), 25.2, 67 y 68 del RGU y STS 14 de marzo de 1989 y 12 de abril de 1985. Duración sin límite temporal del deber de conservación: 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 carga de conservarlos sin límite temporal.
10. 1990.04.03. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 3 de abril de 1990. Normas aplicadas: artículos 25.3, 67 y 68 RGU;



artículos 52 y 53.c y d LS76. Doctrina reiterada en sentencia del Tribunal Supremo 14 de marzo de 1989 y 13 de marzo de 1990.

11. 1990.05.16. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 16 de mayo de 1990. Privación derecho voto: nulidad: la privación del derecho de voto en la asamblea no puede contemplarse como medida disuasoria frente al impago de las cuotas.
12. 1992.01.28. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 28 de enero de 1992. La recepción de unas obras de urbanización y terrenos de cesión obligatoria, cuando tienen la exigible aptitud y calidad para ser entregados, resulta obligada para la administración.
13. 1992.03.31. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 31 de marzo 1992.
14. 1992.04.14. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 14 de abril de 1992. Normas aplicadas: artículos 25.2 y 69.1 del RGU. Rechaza inscripción EUC por tener por objeto realizar la urbanización. Principio participación ciudadana en fase de planeamiento/ejecución y una vez finalizadas las obras de urbanización. Finalidad EUC: la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones y servicios públicos. Implican la previa realización de la urbanización y su objeto es la conservación y mantenimiento de la urbanización ya realizada.
15. 1992.04.15. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 15 de abril de 1992. Normas aplicadas: artículos 24, 25 y 67 y siguientes del RGU. Personalidad jurídica EUC, 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: artículo 35.1 del Código Civil. El ordenamiento jurídico ha previsto la constitución de asociaciones administrativas de propietarios para colaborar en la ejecución de las obras de urbanización y por otro EC de dichas obras.



16. 1993.11.29. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 29 de noviembre de 1993. Normas aplicadas: artículo 26 LRBRL energía eléctrica: servicio público. Obras de urbanización: recepción de hecho por el transcurso del tiempo. Obra terminada. Transcurso de los plazos. No necesidad de documento formal de recepción. Abono de gastos de alumbrado público a cargo de la administración: servicio mínimo.
17. 2000.07.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 18 de julio 2000. Principio autonomía voluntad partes. No ofrece dudas la posibilidad de adoptar compromisos, por los miembros de la junta de compensación en las materias de su competencia, siempre que se cumplan los requisitos legales establecidos.
18. 2000.12.13. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 13 de diciembre de 2000. Cuotas participación: la modificación del porcentaje debe ser aprobada por la mayoría fijada en estatutos y por el ayuntamiento.
19. 2001.03.20. Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, 20 de marzo de 2001. Naturaleza Jurídica de las EUC. Constitución. Tutela de la administración. Reclamación cuotas vía administrativa.
20. 2001.07.02. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 2 de julio de 2001.
21. 2003.02.25. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 25 de febrero de 2003. Normas aplicadas: artículos 25 y 26 LRBRL y artículos 25.3 y 68 RGU. Pertenencia obligatoria a EUC. Duración indefinida. Prestaciones LRBRL.
22. 2003.11.27. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Cataluña, de 27 de noviembre de 2003. EUC Aiguaviva Park. Municipio de Vidreres, Gerona. Recaudación de cuotas de urbanización en vía voluntaria y en vía de apremio. Naturaleza jurídica. Delegación cobro.



23. 2004.01.30. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 30 de enero de 2004. Norma aplicada: artículos 25.3 y 67 RGU 1978. Baja y disolución por no estar contenida la obligación en ningún plan. Acepta baja y disolución. Deber conservación a cargo del ayuntamiento Una vez cedidas las obras de urbanización.
24. 2004.02.04. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 4 de febrero de 2004. Normas aplicadas: artículo 67 RGU, 26 LRBR y 21 LH. Conservación obras urbanización: coste energía eléctrica. Conservación de obras de urbanización por EUC. Coste de la energía eléctrica destinada al alumbrado en los viales. No está previsto en los estatutos de constitución de la entidad. Deben ser satisfechos por la entidad local.. 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. EC Urbanización Mont Ros. Náquera (Valencia).
25. 2004.04.01. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 1 de abril de 2004. Normas aplicadas: artículos 25.3 y 8.2 RGU. Servicio vigilancia a cargo EUC: anulado acuerdo por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha de 11 de mayo de 2001 es aceptado por el TS al estimar que el RGU lo permite si los estatutos se extienden a fines de mejor regulación y defensa de los intereses colectivos.
26. 2004.05.28. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 28 de mayo de 2004. Urbanización Gato Montes, Sagunto (Valencia). Condena al Ayuntamiento de Sagunto a prestar los servicios públicos obligatorios establecidos en el artículo 26.1 LBRL que antes prestaba la Comunidad de Propietarios de la Urbanización Gato Montés por considerar que la obligación de prestarlos era del municipio y no de los propietarios.
27. 2005.05.12. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 12 mayo de 2005. Normas aplicadas: artículos 24, 67 a 70 RGU; no



aplicación del artículo 15 LPH. Naturaleza jurídica EUC. Acuerdos contrarios a derecho: son contrarios a derecho los adoptados sin la concurrencia de los morosos.

28. 2005.05.20. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, 20 mayo de 2005. Normas aplicadas: artículos 25 y 26 LBRL; artículos 25, 67,68 y 69.1 RGU. El coste de la energía eléctrica y limpieza viaria exceden de la obligación de conservación y mantenimiento por ser servicios mínimos obligatorios a cargo de los ayuntamientos. Sentencia firme por inadmisión posterior recurso de casación (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 2009).
29. 2005.09.20. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 20 de septiembre de 2005. Normas aplicadas: artículo 70 RGU. Acuerdos: no se prevé privación voto por impago cuotas. No aplicación LPH. carácter administrativo de las EUC.
30. 2006.01.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de enero de 2006. Normas aplicadas: artículo 53.2.c. LS76. Disolución de la EUC La Paz, Gilet (Valencia). No indefinida sino temporal; obligación municipal insoslayable de conservación de obras y servicios urbanísticos. Derecho a causar baja.
31. 2006.11.07. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 7 de noviembre de 2006. Estatutos: no cabe impugnación indirecta. Naturaleza jurídica de las EUC. Actúan en un doble régimen de derecho público y de derecho privado; un doble sistema de control, interno propio de las asociaciones y externo de respeto a los intereses públicos. Cita sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2006; 14 de diciembre de 1989; 20 de septiembre de 2005.
32. 2006.12.21. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), de 21 de diciembre de 2021. No aplicación normas LPH. Modificación estatutos: aprobación por administración urbanística. Las normas del RGU impiden la aplicación por analogía de la LPH. Analiza artículo 16.1 LPH; 24.2.c, 26.1 y 27.1 RGU; reitera contenido Sentencia del Tribunal Supremo 18 de enero de 2006.



33. 2007.07.11. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, 11 de julio de 2007. Cuotas: imposibilidad de utilización de la vía de apremio para cobro cuotas por EUC. Naturaleza jurídica de las EUC. El carácter administrativo de las EUC 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. Caso Eurovillas.
34. 2008.06.03. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 3 de junio de 2008. Normas aplicadas: artículos 25.2 y 54 LBRL, artículo 4.3.3. y artículo 134 LS92.
35. 2008.07.11. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 11 de julio de 2008. El derecho estatal se aplica como derecho supletorio no en virtud de llamada del legislador autonómico sino vía 149.3 CE.
36. 2009.04.08. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 8 de abril de 2009. Normas aplicadas: analiza los artículos 24 y 26 RGU, artículo 79 LRAU; reitera jurisprudencia Sentencia del Tribunal Supremo 18 de enero de 2006. Cuotas: ingresos de derecho público no tributario. Necesidad de justificar cantidades y conceptos. Naturaleza jurídica de las EUC: entidades de derecho público con dimensión eminentemente temporal. Libertad negativa de asociación. Urbanización Mont Ros, Náquera ()
37. 2009.05.11. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, 11 de mayo de 2009. Normas aplicadas: artículo 43.2 Ley 4/1999, artículo 42.3.b LRJPA, ejercicio derecho petición artículo 29 CE, silencio administrativo positivo, regla general artículo 43.2 LRJPA. Petición disolución no contestada; no ejercicio del derecho de petición. Cita de Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2006.
38. 2012.02.17. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 17 de febrero de 2012. La posible infracción del derecho infraestatal (artículo 24 RGU) es cuestión atribuida a los TSJ no al TS.



39. 2012.05.30. Auto del Tribunal Supremo (Sala Primera, de lo Civil), 30 de mayo de 2012. Reclamación de cuotas efectuada por una entidad urbanística de conservación contra una de las entidades que se integra en la misma. Falta de competencia de la jurisdicción civil
40. 2012.10.18. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 18 de octubre de 2012. Distinción ejecución obras urbanización del deber de conservación de las mismas por su carácter de obras de dominio público..
41. 2012.12.13. Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, 13 de diciembre de 2012. Normas aplicadas: artículo 24 RGU; no aplicación artículo 336 CCI ni 9.1.e LPH. Diferencias entre EUC y CP de la LPH Cuotas: reclamación de las debidas por anteriores propietarios. No aplicación a una EUC el régimen de propiedad horizontal. Diferencias entre una EUC y las comunidades de propietarios: en su creación, en su funcionamiento, en su razón de ser y objeto, así en el primer caso tiene la obligación legal de conservar con cargo a los propietarios. Las diferencias entre una EUC y las comunidades de propietarios son evidentes, en su creación, en su funcionamiento, en su razón de ser y objeto. EUC Eurovillas.
42. 2013.10.11. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León, 11 de octubre de 2013. Normas aplicadas: se analizan los artículos 9.3 y 14 CE; 18.1 y 26.1 LRBRL; 67 y 68 RGU. Delimita los criterios de aplicabilidad de la jurisprudencia del TS contenidos en Sentencia del Tribunal Supremo de 18 enero 2006. Conservación obras urbanización: deber de propietarios de la UA cuando así lo imponga el plan; inactividad administrativa; temporalidad de conservación condicionada a valoración de condiciones, términos y circunstancias determinantes de su imposición.
43. 2014.01.07. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, 7 de enero de 2014. Normas aplicadas: artículo 26.1. LRBRL; artículo 7 y 118 Ley 2/2001 de Cantabria; artículos 25.3., 30.1, 67 y 68 RGU. Silencio administrativo: disolución EUC. Baja asociado, no cabe obtener por silencio administrativo Licencias urbanísticas contrarias a derecho; conservación por ayuntamiento. Naturaleza jurídica EUC: personas jurídicas no territoriales, de base asociativa.



44. 2015.02.10. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 10 de febrero de 2015. Disolución EUC; presupuesto municipal que no recoge créditos necesarios para hacer frente a los servicios que anteriormente eran pagados por la EUC tras disolución judicial.
45. 2015.04.02. Sentencia Audiencia Provincial de Valencia, 2 de abril de 2015. Normas aplicadas: artículo 41 LS56; artículos 53.2.c. LS76; 64.c, y 46.b.3º del RPU. Transcribe la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2006 y 17 de junio de 2002 del TSJ de la Comunidad Valenciana que admitieron la baja de varios asociados de la EUC y la disolución de la misma, recaída en la misma urbanización. Disolución EUC La Paz, Gilet (Valencia): baja asociado. Cuotas: la baja en la EUC no implica la baja en la CP dado que la disolución de la EUC no implica la desaparición de la CP.
46. 2015.10.29. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León (Sala de lo Contencioso-administrativo), 29 de octubre de 2015. Reitera contenido Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2006. Existe la obligación de recepción de la urbanización. 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 de duración determinada.
47. 2015.12.02. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-administrativo), 2 de diciembre de 2015. Deber de conservación: el deber de conservar no recae en los propietarios de suelo urbano consolidado, sino en el ayuntamiento. Servicios urbanísticos básicos.
48. 2016.04.29. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo Contencioso-administrativo), 29 de abril de 2016. Duración ilimitada del deber de conservación a cargo de EUC impuesto en normas de planeamiento: solo en tanto en cuanto se de el supuesto de desproporción entre el beneficio obtenido y el deber de conservación, encontraríamos el límite temporal. Compara y analiza minuciosamente los razonamientos jurídicos diversos existentes entre Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 1990 y la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2006.



49. 2016.06.10. Tribunal Administrativo de Navarra (Sección Segunda), 10 de junio de 2016. Disolución de «Entidad de Conservación»: supeditación de la disolución al cumplimiento de todos los fines para los que fue prevista y necesidad de autorización del Ayuntamiento en calidad de administración actuante; observancia del procedimiento establecido en los estatutos y normas jurídicas; obligación de mantenimiento y conservación de la urbanización hasta que se produzca la cesión de la misma al Ayuntamiento; el reconocimiento y prescripción de deudas entre los integrantes de la Entidad son cuestiones civiles; inadmisión por razón de la materia.
50. 2016.09.12. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 3 de Toledo. Disolución EUC: debe efectuarse mediante cesión al ayuntamiento de todas las obras e instalaciones de uso común sin que pueda hacerse reserva alguna de zonas deportivas o club social etc. para mantenerse en el acervo patrimonial de la entidad.
51. 2016.12.21. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 21 de diciembre de 2016. Normas aplicadas: artículos 25.2.1, 26 y 8.1.g. LRRL Obligatoriedad de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales y derecho a exigir este servicio al municipio.
52. 2017.02.13. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (Sala de lo Contencioso-administrativo), 13 de febrero de 2017. Inexistencia recepción tácita definitiva de las obras, artículo 135 Dleg 1/2010-CM. Ayuntamiento de La Gineta.
53. 2017.05.17. Sentencia del Tribunal Superior de Madrid (Sala de lo Contencioso-administrativo), 17 de mayo de 2017. Duración indefinida EUC: es válida si su obligatoriedad la impone el plan general o el plan parcial.
54. 2017.07.07. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León (Sala de lo Contencioso-administrativo), 7 de julio de 2017. Convocatoria aprobación presupuestos EUC: anulación; indefensión; principio de publicidad y sistema democrático; obligación de poner a disposición de los asociados la documentación justificativa. La sentencia analiza la jurisprudencia y legislación aplicables a las EUC derivada de su naturaleza y régimen jurídico (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1989 y Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2006)



y anula la convocatoria y asamblea aprobando presupuestos por indefensión y vulneración estatutos.

55. 2018.02.08. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 4 de Valencia, 8 de febrero de 2018. Aplica jurisprudencia Sentencia del Tribunal Supremo 18 enero 2006, 14 de diciembre 1989, 11 junio de 2007, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Comunidad Valenciana de 8 abril 2009. Disolución EUC. Criterio general de duración temporal EUC. Justificación de criterios para disolución: cumplimiento obligaciones, existencia recursos municipales e integración en núcleo urbano. EC del polígono industrial de Sagunto. Caso Ingruinsa.
56. 2019.02.01. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo), 1 de febrero de 2019. Las normas transitorias han de interpretarse en sentido restrictivo. LA CP no es una EC de las obras de urbanización y no está afectada por la DT10 LOTUP. Ayuntamiento de Torres Torres (Valencia).
57. 2019.02.11. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (Sala de lo Contencioso-administrativo), 11 de febrero de 2019. No procede eliminación del deber de conservación de la urbanización por continuar siendo de uso residencial de baja densidad y estar aislado y constar así en Plan Parcial.
58. 2019.03.08. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La León (Sala de lo Contencioso-administrativo), 8 de marzo de 2019. Conservación viales privados de uso público. Aplicación normas urbanísticas no «iusprivatísticas». La conservación de viales privados de uso público debe ir a cargo del ayuntamiento.
59. 2019.04.04. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo), 4 de abril de 2019.
60. 2019.09.13. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-administrativo), 13 de septiembre de 2019. Ayuntamiento de Sagunto. Urbanización Monasterios (Valencia).



61. 2022.05.22. Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-administrativo), 5 de mayo de 2022. Conservación viales privados de uso público. Aplicación normas urbanísticas no «iusprivatísticas». La conservación de viales privados de uso público debe ir a cargo del ayuntamiento. Entiende que «conservación» y «mantenimiento» no son dos conceptos sinónimos, y es en el concepto de mantenimiento en el que debe considerarse incluida la limpieza de los espacios públicos y el uso del viario y el pago de los consumos de la red de alumbrado público. En este sentido lo entendió la STS de 3 de abril de 1990. « el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones se autorizó ese desarrollo urbanístico, de iniciativa privada (urbanización no integrada en el casco urbano, sino muy alejada e independiente y no integrada en ninguna malla urbanística), condicionado a que los gastos de mantenimiento y conservación fueran a cargo de una EUC, cuya creación venía impuesta por el Plan Parcial, y cuyos estatutos fueron redactados por sus integrantes