



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de (...) solicita, mediante escrito de fecha 23 de octubre pasado y registro de entrada en Diputación el día 10 del siguiente mes de noviembre, la emisión de un Informe por parte del Departamento de Asistencia a Municipios y Formación, *“ante el vacío legal surgido con la no inscripción de la EUC (...) en el registro correspondiente”*, y la consiguiente inseguridad jurídica generada a partir de la negativa del órgano autonómico competente, que, al amparo de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, denegó la inscripción de la mencionada Entidad Urbanística de Conservación.

Como antecedentes que pueden sernos útiles en el proceso de elaboración de nuestro Informe, ayudándonos, sin duda, a entender mejor las concretas cuestiones que, al final del escrito de petición de Informe se nos plantean, el Sr. Alcalde nos informa de los hechos más relevantes acaecidos en relación con la materia objeto de consulta, a partir de la aprobación el 27 de marzo de 1990 del “Plan Parcial de (...)”, convertido hoy en la Urbanización de “(...)”, a saber:

- En el Proyecto de Compensación elaborado para la ejecución del mencionado Plan Parcial se incluían las cesiones obligatorias a favor del Ayuntamiento.
- En dicho documento se incluía también, al parecer, la cesión de una determinada superficie de terreno con destino final en la EUC – Entidad Urbanística de Conservación – de “(...)”, materializada, finalmente, en la entrega de una parcela con destino dotacional para equipamiento deportivo, en la que posteriormente se construyó una piscina de uso privativo para los vecinos de la urbanización.
- Tras reproducir parte del contenido de los Estatutos de la EUC, en lo referente a los trámites necesarios para su constitución, se nos informa de que, con fecha 11 de enero de 1996, mediante acuerdo de Pleno se aprobó definitivamente la constitución de la referida EUC. Si bien, en ese momento, dicho acuerdo no pudo elevarse a escritura pública, al estar pendiente el



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Ayuntamiento de la recepción de las obras de urbanización, cuya conclusión se dilató en el tiempo, con incautación, incluso, de los avales que garantizaban su ejecución en plazo.

- Finalmente, con fecha 1 de julio de 2004, se pudieron recepcionar las mencionadas obras de urbanización, elevarse a escritura pública el acto de constitución de la EUC, procediéndose, al año siguiente, a formalizar las cesiones obligatorias a favor del Ayuntamiento y de la EUC, en lo relativo a la parcela de equipamiento deportivo antes mencionada.
- En la mencionada escritura pública de cesiones al Ayuntamiento, se aceptaba por éste las que legalmente le correspondían y, además, se aceptaba la cesión de la parcela destinada a equipamiento deportivo, que acto seguido – suponemos que en el propio documento – era entregada por el Ayuntamiento a la EUC, en cumplimiento de lo establecido en el Proyecto de Compensación.
- Realizadas las transmisiones descritas y cumplido, según el Ayuntamiento, lo establecido en el Plan Parcial y en el mencionado Proyecto de Compensación, aquél remitió toda la documentación precisa para la inscripción de la EUC en el Registro de Entidades Urbanísticas de Conservación del órgano autonómico competente, quien, en sesión, de fecha 29 de febrero de 2008, denegó la inscripción de la EUC de la Urbanización “(...)”, invocando, según el Ayuntamiento, lo dispuesto en el artículo 135.1 del TRLOTAU.
- Planteado recurso ante el Consejero competente por razón de la materia, éste, tras rechazar las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento, confirmó, al parecer, el acuerdo anterior, ratificando la denegación de la solicitud de inscripción formulada por el Ayuntamiento.

En tales circunstancias, la primera autoridad municipal quiere saber cómo debe actuar el Ayuntamiento, formulándonos a tal fin una serie de preguntas que, al objeto de conseguir una mayor precisión y claridad expositiva, mencionaremos al abordar las respuestas que consideramos más adecuadas para cada una de las cuestiones



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

planteadas, pudiendo, no obstante, anticipar desde este mismo momento que no existe, a nuestro juicio, vacío legal, ni la inseguridad jurídica aducida por el Ayuntamiento

Así pues, a la vista de la citada petición y tratando de responder a las concretas preguntas planteadas por el Ayuntamiento, a la luz de la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después diremos, se procede sin más a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Antes de pasar al enunciado de las concretas preguntas formuladas por el Ayuntamiento, tratando de dar respuesta a cada una de ellas desde la perspectiva de la normativa urbanística que consideramos de aplicación en estos momentos en Castilla-La Mancha, conviene recordar cómo la actuación urbanizadora objeto del presente Informe, así como, los mecanismos e instituciones previstos legalmente con la finalidad de facilitar la ejecución de las obras de urbanización, su conservación y mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de servicio público creadas a su amparo, se encontraban amparados por la legislación urbanística de ámbito estatal vigente en 1990, representada por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y, más concretamente, por el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística, dictado para el desarrollo y aplicación de la citada Ley.

Es, precisamente, dicho texto reglamentario, tras señalar, en su artículo 8, apartado 1, que serán *“los particulares, individualmente o agrupados en Entidades urbanísticas colaboradoras (...)”* los que deberán asumir las facultades y deberes de ejecución previstos en el propio planeamiento y en la Ley, el que otorga carta de naturaleza a las Entidades Urbanísticas de Conservación (EUC, en el escrito del Ayuntamiento), como una modalidad más de las Entidades urbanísticas de colaboración previstas legalmente, si bien con la finalidad declarada en este caso de *“realizar tareas de conservación y administración de las unidades residenciales creadas y de bienes y servicios que formen parte de su equipamiento”*, según lo dispuesto en el siguiente



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

apartado 2 del citado precepto reglamentario. Más adelante, será el artículo 24.2, letra c), del mismo texto reglamentario, quien, dentro del conjunto de Entidades urbanísticas colaboradoras, mencione e identifique a las Entidades Urbanísticas de Conservación.

Admitida, pues, la posibilidad de que, en el ámbito de colaboración y participación de los particulares en la gestión urbanística, éstos puedan crear Entidades urbanísticas colaboradoras y, más concretamente, Entidades de conservación de las obras de urbanización ya ejecutadas, el artículo 25 siguiente se refiere a éstas últimas, afirmando, en su apartado 2, que las citadas Entidades *“podrán constituirse como consecuencia de la transformación de alguna Entidad preexistente de las enunciadas en el número anterior* [esto es, las Juntas de Compensación previstas en los sistemas del mismo nombre, y las Asociaciones Administrativas de Propietarios del sistema de cooperación] *o, específicamente para dichos fines sin que previamente se haya constituido una Entidad para la ejecución de las obras de urbanización”*.

Por otra parte, en el ámbito de la legislación urbanística estatal que estamos analizando¹, la constitución de la mencionada Entidad Urbanística de Conservación, según el citado texto reglamentario, resultaba obligada, 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”*, según los propios términos del artículo 25, apartado 3. Deber de conservación a cargo de los propietarios que, con carácter subsidiario, es reiterado con posterioridad en el siguiente artículo 68², tras haber dejado previamente establecido, en

¹ Que en este punto se mantuvo prácticamente idéntica tras la aprobación de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y el posterior Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, declarado, posteriormente, parcialmente inconstitucional mediante Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.

² **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 número anterior, los propietarios habrán de integrarse en una Entidad de conservación.*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

el artículo 67³ anterior del propio texto reglamentario, que el deber principal correspondía a la Administración actuante.

En el supuesto sometido a nuestra consideración, por los términos utilizados e instrumentos aprobados en el proceso de desarrollo de la actuación – Proyecto de Compensación, fundamentalmente –, nos queda claro que nos encontramos ante la ejecución de una actuación urbanizadora realizada mediante el sistema de compensación. Sin embargo de la información aportada por el Ayuntamiento no podemos saber si se llegó a constituir la correspondiente Junta de Compensación o si, en virtud de lo dispuesto en el artículo 157⁴ del propio texto reglamentario, aquélla no era legalmente necesaria. Desconocemos, igualmente, si, de acuerdo con lo dicho en el párrafo anterior, resultaba obligada o no la constitución de una Entidad de Conservación, aunque, a la vista de los diversos documentos elaborados y trámites realizados con vistas a su constitución, debemos suponer que sí era obligatoria.

En cualquier caso, lo que no admite ningún género de dudas es que formalmente nunca llegó a producirse la constitución de la citada Entidad, a pesar de la aprobación de sus Estatutos y del acuerdo de aprobación adoptado al efecto por el

³ 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 aquéllas.

⁴ Artículo 157.

1. El sistema de compensación tiene por objeto la gestión y ejecución de la urbanización de un polígono o unidad de actuación por los mismos propietarios del suelo comprendido en su perímetro, con solidaridad de beneficios y cargas.

2. Los propietarios del suelo incluidos en un polígono o unidad de actuación por el sistema de compensación, y los del suelo exterior al polígono ocupado para la ejecución de sistemas generales, que deban participar en el polígono o unidad de que se trate, deberán constituirse en Junta de Compensación para poder aplicar el sistema.

3. Se exceptúa del requisito del número anterior el supuesto de que todos los terrenos pertenezcan a un solo propietario. Si todos los terrenos perteneciesen a una comunidad pro indiviso, ésta se considerará como propietario único a los efectos del sistema de compensación, si no existiese oposición por parte de ninguno de los condueños.

En otro caso, será preciso, para aplicar el sistema, constituirse en Junta de Compensación, con arreglo a las normas generales, entendiéndose que la exigencia del porcentaje de superficie quedará cumplida cuando concurra el 60 por 100 de las cuotas de interés en el pro indiviso. Del mismo modo se procederá cuando apareciesen discrepancias entre los copropietarios en el curso de la aplicación del sistema para la ejecución del plan.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Ayuntamiento, al no adquirir la personalidad jurídica necesaria para actuar en el mundo del Derecho, que, en el caso de las Entidades urbanísticas colaboradoras, sólo se adquiriría, según el artículo 26.2 del tantas veces citado Reglamento de Gestión, a partir del momento “*de su inscripción en el correspondiente Registro*” administrativo existente en las Comisiones Provinciales de Urbanismo dependientes del Estado.

Llegados a este punto, podemos concluir que, en el contexto legal en que se desarrollaron los primeros trámites en orden a la constitución de la Entidad Urbanística de Conservación y aprobación de sus Estatutos, el objetivo perseguido resultaba legalmente plausible e, incluso, muy probablemente, de obligada aplicación a los propietarios de los terrenos. Ahora bien, al no haber finalizado el procedimiento con la consiguiente inscripción de la Entidad en el registro habilitado al efecto, y no haber adquirido ésta, por tanto, la necesaria personalidad jurídica, una vez producido el desplazamiento de la legislación urbanística del Estado por la legislación propia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en la que se encuentra integrado el municipio de (...), la normativa aplicable al supuesto de hecho sometido a nuestra consideración pasó a estar regulado por lo dispuesto en la Ley 2/1998, de 4 de junio, y, más concretamente, en su Disposición Transitoria Séptima – hoy, Octava – que fue la primera que recogió el invocado derecho transitorio.

En este sentido, interpretado a *sensu contrario* el mencionado precepto, no nos cabe ninguna duda sobre la legalidad de la decisión adoptada por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma, pues, como admite el propio Ayuntamiento, por diversos avatares acaecidos durante el largo proceso desarrollado hasta la aprobación de la Entidad Urbanística de Conservación, ésta, finalmente, no pudo ser inscrita en el Registro administrativo creado al efecto por la legislación entonces vigente, y, por tanto, no adquirió la necesaria personalidad jurídica para poder actuar en el mundo del Derecho. De forma que, sobrevinida mientras tanto una nueva legislación urbanística que, con carácter general, pone a cargo de los Ayuntamientos la conservación de las obras de urbanización – como vamos a continuación –, no tiene sentido persistir en el objetivo de legalizar la Entidad objeto de controversia.

SEGUNDO



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Expuesto a grandes rasgos el régimen jurídico aplicable en el momento inicial de creación de la Entidad Urbanística objeto de controversia, vamos ahora a tratar de dar respuesta a las concretas cuestiones planteadas por el Ayuntamiento, en relación con la situación generada tras la negativa dada por los órganos autonómicos a la petición formulada por el Ayuntamiento para que se registrara la referida Entidad.

La primera cuestión que se nos plantea es si, ante la denegación de su inscripción, *¿debe entenderse disuelta la EUC de forma automática?* Pues bien, en el mundo del Derecho, sólo algo que haya nacido previamente puede posteriormente ser objeto de disolución. Como hemos dicho en el punto anterior, la citada Entidad nunca llegó a adquirir personalidad jurídica, luego, tampoco tuvo existencia en el ámbito del Derecho y, consiguientemente, no puede ser ahora objeto de disolución. Con lo dicho creemos que se da respuesta también al resto de preguntas formuladas en el apartado número 1.

En segundo lugar, el Ayuntamiento nos pregunta *¿qué ocurre con los actos adoptados por la controvertida Entidad desde la elevación a escritura pública de sus acuerdos fundacionales en 2005?* Bien, en este punto, creo que debemos distinguir entre los efectos de los actos frente a terceros, que, lógicamente, no pueden tener validez alguna, y los efectos que los actos pudieran llegar a tener frente a los propietarios de los terrenos que obligadamente debieran haberse integrado en la Entidad – artículo 68.2, anteriormente citado –, que, al no haberse constituido formalmente la Entidad, deben asumir individualmente las obligaciones y deberes de conservación y mantenimiento de la urbanización, en los términos y condiciones impuestas por el propio planeamiento o por las leyes.

En tercer lugar, se nos pregunta *¿qué pasa con los vecinos que no pagaban sus cuotas y qué tratamiento habrá de darse a tales deudas?* Pues bien, en línea con la actuación seguida por el Ayuntamiento, que, en estos momentos, se encuentra tramitando el correspondiente procedimiento ejecutivo para su cobro, a nuestro juicio, el procedimiento de recaudación de las cuotas impagadas, incluso, por vía de apremio, se encuentra respaldado legalmente por lo dispuesto en los artículos 69⁵ y 70⁶ del tantas

⁵ Artículo 69.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

veces citado texto reglamentario, con independencia de que, en el presente caso, no exista Entidad de Conservación y, por tanto, deba aquél actuar de oficio, conforme a lo dispuesto en los preceptos reglamentarios citados. A este respecto, hay que recordar que originariamente son los propietarios de los terrenos los que asumen las facultades y deberes impuestos por la Ley o el planeamiento, “*individualmente o agrupados en Entidades urbanísticas colaboradoras*”, por lo que, en ausencia de estas últimas, bastará con que en los actos o resoluciones notificadas a aquellos no se mencione para nada la intervención previa de la Entidad *non nata*, pues, sus decisiones no tienen ninguna validez jurídica.

Finalmente, el Ayuntamiento, como quiera que en el Proyecto de Compensación, aprobado en su día dentro del ámbito del Plan Parcial de “(...)”, se establecía el carácter privativo de la parcela destinada a equipamiento deportivo y su posterior cesión a la EUC, nos plantea *¿qué ocurre ahora que ya no existe EUC? ¿se deberían constituir los vecinos en Comunidad de Bienes? ¿quién ostentará la titularidad de la parcela?* Pues bien, con independencia de la opinión que, en su caso, pudiera merecernos la indicada cesión y su articulación en el conjunto de cesiones efectuadas a favor del Ayuntamiento, que no es objeto del presente Informe, el propio Ayuntamiento parece tener la respuesta, al apuntar en su pregunta hacia la posible constitución de una Comunidad de Bienes, que, en régimen de propiedad horizontal “tumbada” o cualquier otra forma de las admitidas en la normativa civil, podría muy bien asumir la titularidad de

1. *La participación de los propietarios en la obligación de conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, cuando no esté a cargo de la Administración actuante, se determinará en función de la participación que tuviesen fijada en la Junta de Compensación, en el proyecto de reparcelación, o en su caso, en la que se hubiere fijado en la Entidad de conservación.*

2. *Si sobre las parcelas se hubiesen constituido regímenes de propiedad horizontal, la contribución de los propietarios en la referida obligación de conservación y mantenimiento se determinará por la cuota de participación con relación al total del valor del inmueble que tenga asignada en cada comunidad.*

⁶ **Artículo 70.**

1. *Cualquiera que fuese el sujeto a quien corresponda la obligación de mantenimiento a que se refieren los artículos precedentes, el Ayuntamiento o Administración actuante, en su condición de titular de los terrenos de dominio público, obras, dotaciones e instalaciones objeto de cesión obligatoria, podrá exigir por la vía de apremio las cuotas que se adeuden, ya sea de oficio, ya a instancia, en su caso, de la Entidad urbanística colaboradora.*

2. *El importe de la cuota será entregado por el Ayuntamiento o Administración actuante a la Entidad encargada de la conservación, cuando dicha obligación no corresponda a la Administración.*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

la mencionada parcela, correspondiendo, mientras tanto, a la totalidad de los vecinos propietarios la referida titularidad en régimen de *proindiviso*.

En conclusión, y con independencia de lo que se dirá en el punto tercero siguiente, no vemos dificultad alguna para que los propietarios, individualmente o agrupados en comunidad, puedan seguir cumpliendo con sus obligaciones de mantenimiento y conservación de la urbanización, bien contribuyendo de forma individual a su sostenimiento mediante el pago de las cuotas liquidadas previamente por el Ayuntamiento, bien mediante la asunción directa de su gestión tras la constitución e integración de todos los propietarios en cualquiera de las formas asociativas mencionadas con anterioridad. En cuanto a la piscina de uso privativo, no vemos tampoco ningún inconveniente para que sean los propios integrantes de la urbanización los que decidan libremente como quieren organizar su gestión y uso.

TERCERO

En la actualidad, ha sido voluntad del legislador autonómico que sea la Administración actuante – es decir, el Ayuntamiento – quien asuma, con carácter general, la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones y servicios públicos creados tras su ejecución, salvo en el supuesto de actuaciones urbanizadoras autónomas con determinadas características, en cuyo caso se sigue admitiendo la posibilidad de constitución de entidades urbanísticas de conservación. Eso es, al menos, lo que se deduce de lo dispuesto en el artículo 135⁷ del TRLOTAU, que, puesto en relación con el contenido de la Disposición Transitoria Octava, anteriormente citada, constituye la normativa básica sobre el deber de

⁷ **Artículo 135. El deber de conservación de las obras de urbanización.**

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

2. En las obras de urbanización realizadas por gestión indirecta o por particulares, el deber previsto en el 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.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

conservación de las obras de urbanización, una vez hayan sido éstas recepcionadas de forma definitiva por el Ayuntamiento.

Por tanto, en cuanto a la conservación de las obras de urbanización y mantenimiento de las dotaciones y servicios públicos establecidos, nos permitimos sugerir al Ayuntamiento que valore la oportunidad de asumir directamente su gestión, pues, además de exigirlo así la vigente legislación urbanística, como acabamos de ver, se evitaría el tener que intermediar entre los vecinos afectados con vistas a su obligada integración en alguna de las formas asociativas anteriormente mencionadas. En cuanto a la gestión y administración de la parcela destinada a piscina de uso privativo de los integrantes de la urbanización, ninguna intervención corresponde al Ayuntamiento, salvo las que se deriven del ejercicio de sus propias competencias y en virtud de sus potestades administrativas generales, pues, deberán ser los propios miembros de aquélla los que, en su caso, a través de sus órganos de gobierno, asuman el ejercicio de las indicadas funciones y tareas, tanto en el orden interno con relación a cada uno de sus miembros, como en las relaciones a mantener con el Ayuntamiento.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, 25 de Noviembre de 2009