

Se solicita informe sobre la obligatoriedad de constituir Entidades Urbanísticas de Conservación en las urbanizaciones del T.M. de Vélez Málaga.

Tras el estudio del PGOU vigente de este municipio y la legislación aplicable, se emite el siguiente

INFORME

Primero.- La Gestión y Ejecución del Planeamiento

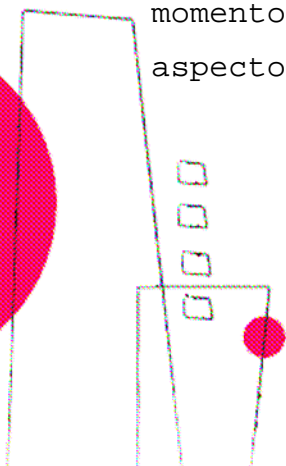
La LOUA señala que la actividad urbanística *"es una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno"* (artículo 2.1), incluyendo dentro de las potestades de la Administración Pública que compete a la ejecución la *"determinación de la forma de gestión de la actividad administrativa"*, y la *"ejecución del planeamiento de ordenación urbanística y, en su caso, la dirección, inspección y control de dicha ejecución"* (artículo 2.2), concretando, además, dentro de los que denomina fines de la actividad urbanística que se relacionan directamente con la ejecución, la necesidad de *"garantizar la disponibilidad de suelo para usos urbanísticos, la adecuada dotación y equipamiento urbanos"*, la garantía de la justa distribución de cargas y beneficios entre los afectados e intervinientes en la actividad transformadora y edificatoria del suelo, y el asegurar y articular una adecuada participación de la

comunidad en las plusvalías que genere la actividad urbanística (artículo 3).

Como prólogo de la regulación de la ejecución urbanística, se recoge, en las "*Disposiciones generales*" del Título I de la LOUA los contenidos básicos de la acción de ejecución urbanística, estableciendo que "*corresponde a las administraciones públicas, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, la dirección, inspección y control de toda la actividad de ejecución del planeamiento, con participación, en los términos de esta Ley, de los particulares*" (artículo 85.1) El mismo Texto deja claro que la actividad de ejecución es una actividad íntegra de la Administración dentro de su esfera de competencia, sobre todo en lo supuestos de determinación de "*un sistema de ejecución pública y, en todo caso, cuando tengan por objeto dotaciones, sin perjuicio de que puedan gestionarse de forma directa o indirecta*" (artículo 85.2).

Al margen de la definición de los principios anteriores, la actividad de ejecución puede corresponder a los particulares "*en los supuestos de determinación de un sistema de ejecución privada y en los términos establecidos*" en la LOUA (artículo 85.3).

El LOUA sistematiza de forma precisa cual es el contenido de la actividad urbanística de ejecución, ampliando el previsto en la legislación urbanística vigente hasta el momento. Así, la Ley incluye dentro éste, los siguientes aspectos:



- a) La determinación por parte de la Administración del carácter público o privado del proceso de ejecución y la forma concreta de gestión.
- b) La organización temporal y la fijación del orden de las actuaciones de ejecución, cuando éste no este establecida en el planeamiento.
- c) La delimitación de ámbitos de ejecución.
- d) El contenido de la ejecución urbanística (obras de urbanización y edificación)
- e) **La conservación de las obras de urbanización y edificación.**
- f) Exigencia, dirección, inspección y control de cualquier actividad urbanística

Segundo.- Deber de Conservación

Todo esto viene corroborado por el artículo 153 de la LOUA que cita expresamente:

"Artículo 153. 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, compete al municipio o a los propietarios agrupados en entidad urbanística en los supuestos previstos en este Título.

2. Salvo lo dispuesto en el apartado siguiente, 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.

La asunción por el municipio de la conservación sólo se producirá en el momento de la recepción por el mismo de las correspondientes obras. Hasta ese momento, el deber de conservación corresponderá, en todo caso, a la persona o entidad ejecutora de la urbanización, teniendo los costes correspondientes la consideración de gastos de urbanización.

3. 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 2 para el municipio, con independencia de que las obras sean o no de primera ejecución, en los siguientes supuestos:

a) Cuando haya sido asumida voluntariamente por cualquier procedimiento.

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

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

5. La participación de los propietarios en los gastos de conservación se determinará:

a) Con arreglo a la que dispongan los estatutos de la entidad urbanística de conservación.

- b) *En su defecto, a tenor de la que les haya correspondido en el sistema de ejecución de la unidad de ejecución correspondiente.*
- c) *En último término, conforme a la que les esté asignada en la comunidad de propietarios, si se ha constituido una en régimen de propiedad horizontal”.*

El alcance del deber legal de conservación debe venir definido por el contenido y determinaciones del planeamiento aplicable y las determinaciones y previsiones técnicas de los Proyectos de urbanización que los desarrollan.

Según la legislación actual, corresponde al planeamiento establecer las oportunas previsiones en orden a la conservación de la urbanización.

Según el esquema legal establecido en la LOUA, el deber de conservar las obras de urbanización, una vez recibidas las mismas, puede corresponder al municipio o a los propietarios constituidos en entidad de Conservación.

La obligación de conservación de la urbanización compete al municipio (y siempre que no deba ser asumida por los propietarios de terrenos) cuando:

- a) Se trate de obras realizadas por particulares.
- b) Se trate de actuación realizada a través de alguno de los sistemas de ejecución.

De forma general, la obligación de conservación de la urbanización debe corresponder a los municipios, tanto si

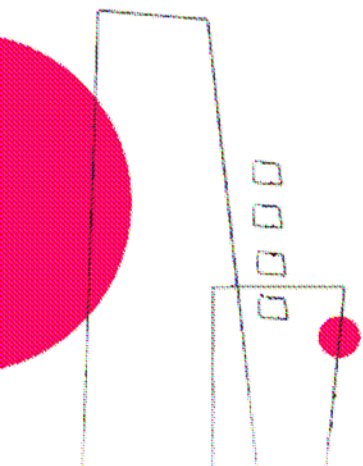
se trata de obras realizadas por particulares, como si nos encontramos frente a una actuación realizada a través de alguno de los sistemas de actuación.

Sin perjuicio de lo anterior, **la obligación de conservación corresponderá a los propietarios, constituidos en Entidad de Conservación**, en los supuestos previstos en la propia Ley, que son los siguientes:

- a) Cuando haya sido asumida voluntariamente, por cualquier procedimiento
- b) Cuando los solares estén incluidos en unidades de ejecución ó ámbitos delimitados a éste sólo efecto, **si el planeamiento así lo dispone.**

Nos encontramos ante los dos supuestos en que el deber de conservación, después de la recepción definitiva de las obras de urbanización por el Ayuntamiento, corresponde a los propietarios:

- Primero, cuando dichos propietarios hubieran asumido voluntariamente dicho deber. Obligación de conservar la urbanización asumida voluntariamente por los propietarios por cualquier procedimiento. La LOUA introduce de forma novedosa la posibilidad de que la obligación de conservación corresponda a los propietarios de solares cuando la misma sea asumida voluntariamente. No limitando las formas en que dicho compromiso puede formalizarse.

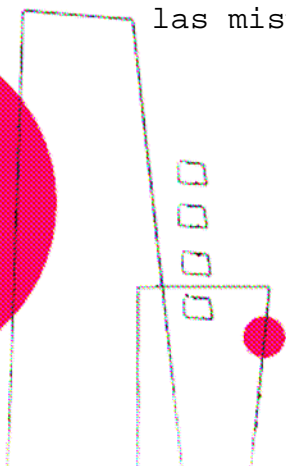


- **Y segundo**, cuando los terrenos estén incluidos en unidades de ejecución o ámbitos delimitados expresamente al efecto, **cuando así lo establezca el planeamiento**. Obligación de conservar impuesta por el planeamiento.

Además de la LOUA debemos analizar lo establecido al respecto, deber de conservación, en el Reglamento de Gestión Urbanística.

El artículo 67 del Reglamento de Gestión **Urbanística** (RGU), aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto configura el deber de conservar la urbanización como un deber de la Administración, transitoriamente impuesto a los particulares hasta tanto no se reciba la urbanización. Pese a ello, el artículo 68 del mismo cuerpo legal, prevé que la obligación de conservar recaiga en los particulares cuando así se imponga por el Plan de Ordenación o resulte expresamente de disposiciones legales, debiendo constituirse, en tal caso, en Entidad de Conservación.

En esquema la regulación del Reglamento de Gestión (artículos 67 a 70 RGU) sobre esta cuestión es la siguiente: la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de servicios públicos corresponderá, en principio, a la Administración actuante, desde el momento de la cesión de las mismas.



No obstante, dicha obligación puede corresponder a los propietarios de terrenos cuando fuera impuesta por:

- Un plan de ordenación
- Las Bases de un PAU
- Disposiciones legales expresas

En ese supuesto, los propietarios estaban obligados a constituirse en Entidad de Conservación.

En resumen, la regulación sobre la materia (conservación de la urbanización) dentro de los textos estatales se ha ceñido a la definición de un deber genérico de conservación de toda clase de terrenos y construcciones, que se ha vinculado tradicionalmente a la potestad municipal de dictar las oportunas órdenes de ejecución para garantizar o exigir el cumplimiento de dichos deberes.

Y la obligación específica del planeamiento de iniciativa particular de establecer las oportunas previsiones en orden a la conservación futura de dichas obras de urbanización.

Así el art. 24.1 RGU dicta que: *"Los interesados podrán participar en la gestión urbanística mediante la creación de Entidades urbanísticas colaboradoras"*.

Y el 25.3 del mismo cuerpo legal: *"Será obligatoria la constitución de una Entidad de conservación siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación en virtud de las determinaciones del Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales. En tales supuestos, la pertenencia a la Entidad, de conservación será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial"*.

Tercero.- Las Entidades Urbanísticas de Conservación

Las Entidades de Conservación son Entidades de derecho Público que aunque compuestas por particulares tienen establecidas para colaborar con un fin específicamente urbanístico, como es el de la gestión de conservación de obras públicas. Reguladas por la normativa urbanística, se condiciona su personalidad jurídica a la inscripción del acuerdo aprobatorio administrativo en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras y como señala la STS Sala Tercera, Sección 5º de 15 de abril de 1992:

"La personalidad jurídica de estas Entidades nace más que por la simple voluntad de las individualidades que las integran, por la voluntad preponderante del ordenamiento jurídico - voluntad normativa, o voluntad legal: art. 35.1 del Código Civil".

Tales Entidades de Conservación tienen como finalidad la conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos. Su constitución - bien ex novo, bien como transformación de una entidad urbanística colaboradora preexistente- sólo será obligatoria, según dispone el art. 25.3 del Reglamento de Gestión cuando " **...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 e Actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales...**" y sólo en tales supuestos de constitución obligatoria " **...la pertenencia a la Entidad de**

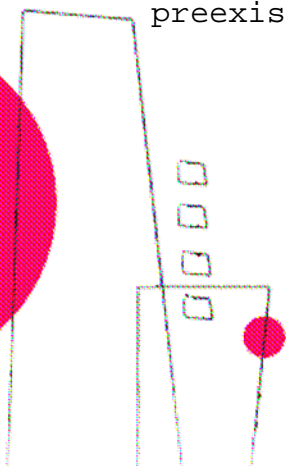
conservación será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial".

Conviene recordar que la participación ciudadana es uno de los principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico -arts. 9.2 y 105.a) CE- y desde luego tiene una evidente manifestación en el campo del urbanismo: Integra éste en nuestro ordenamiento una función pública, pero ha de desarrollarse promoviendo intensamente aquella participación art. 4.2 TRLS-.

La Jurisprudencia no ha dudado en pronunciarse en el sentido de que dicha transformación comporta la inclusión obligatoria y automática de los miembros de la Junta en la nueva Entidad de Conservación.

Así, la Sentencia del TS de 1 de Septiembre de 1993 señala que: *"Sentado esto, no plantea duda alguna la inclusión obligatoria y automática de la actora en la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación, [...], pues esta se constituyó como consecuencia de la transformación de la Junta de Compensación [...] en Entidad de Conservación al amparo de lo prevenido en el artículo 25.2 del Reglamento de Gestión Urbanística"*

De todo ello cabe resumir que si existe la obligación de asumir la carga de la conservación, los propietarios deben constituirse en Entidad de Conservación lo que se hará, en su caso, mediante transformación de la Entidad Colaboradora preexistente.



Otra cuestión que se plantea es si desde el momento que surge el deber de conservación por los propietarios (recepción de las obras) no se hubiera constituido la Entidad de Conservación dicha obligación puede ser asumida por la Junta de Compensación -en dicho sistema-. La respuesta tanto en la práctica como en la doctrina debe ser afirmativa.

El artículo 111 de la LOUA establece que "*los propietarios interesados podrán participar (...) en la gestión urbanística mediante la creación de entidades urbanísticas colaboradoras, que se regirán por sus estatutos en los términos y condiciones que se establezca reglamentariamente (...) para los sistemas de actuación y para la conservación de las obras de urbanización*".

Cuarto.- Conclusiones

La regla general debe ser que la **conservación** de las urbanizaciones privadas debe correr a cargo de sus promotores o de sus propietarios.

El art. 67 del RGU refuerza esta conclusión pues sienta el principio de que la Administración asumirá la responsabilidad después de haber recibido las respectivas obras y conforme al art. 68 del propio texto legal, incluso tras la cesión, pueden quedar sujetos los propietarios a esta obligación si tal es la decisión de la Administración.

El art. 46 del RPU exige, como determinaciones obligatorias de todo Plan Parcial de iniciativa particular, concretar los compromisos que se hubieran de contraer entre el

Ayuntamiento y el urbanizador y entre aquél y los futuros propietarios en orden a la conservación de la urbanización. Incluso en el acto de aprobación del planes y proyectos puede imponerse esta obligación.

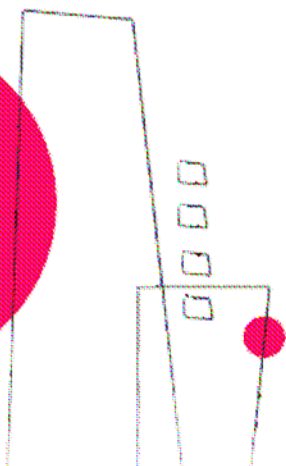
Alguna Sentencia admite también, sin ninguna dificultad, que en una revisión del Plan general, posterior a la propia urbanización se establezca, claramente:

I.- La obligación del promotor de conservarla hasta que se constituya la respectiva entidad de conservación

II.- La obligación de los propietarios de constituirse en tal entidad, aunque existan obras de urbanización pendientes de realizar ((STS de 6 de febrero de 1991 (Archivo La Ley, 1991, 3771), Ponente García-Ramos Iturralde y STS de 17 de mayo de 1994, (Archivo La Ley, 1994, 6677)

En conclusión, si la Administración municipal así lo dispone mediante el condicionamiento concreto, en el Plan o Proyecto de urbanización, mediante acuerdo específico posterior o mediante inclusión, previa o posterior, de determinaciones en el planeamiento, la conservación de la urbanización correrá a cargo de los propietarios de la misma.

Lo expuesto es sin duda aplicable al Municipio de Vélez Málaga ya que su plan general vigente establece:



Art. 194.- Entidad de Conservación

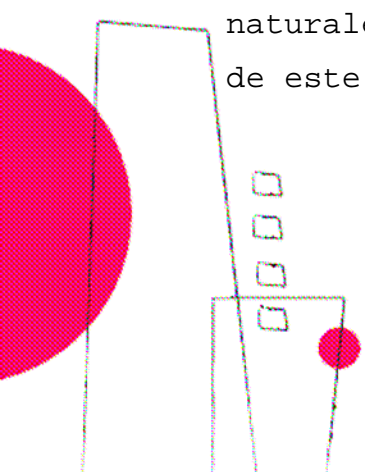
"Los propietarios de los terrenos sobre los que pasa la obligación del mantenimiento y conservación de las obras de urbanización vendrán obligados a constituir una entidad de conservación y a integrarse en ella a los fines preceptuados por los artículos 68 a 69 del Reglamento de Gestión Urbanística"

Art. 361.- Conservación de la Obra de Urbanización y Dotaciones

"Salvo que las bases del concurso expresaran otra cosa, los propietarios de los terrenos comprendidos en el ámbito de un Programa de Actuación Urbanística quedarán sujetos a la obligación de conservar las obras de urbanización y a mantener las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, a cuyo efecto se integrarán en una entidad de conservación"

El plan general es el principal instrumento de planeamiento urbanístico municipal, que establece la ordenación urbanística de los municipios. El PGOU es un plan con naturaleza normativa.

El Tribunal Supremo ha venido reiteradamente reconociendo la naturaleza normativa de los planes, aunque con el carácter de reglamentos. El problema que se plantea con la naturaleza reglamentaria de los planes, es que, si normas de este rango pueden regular, delimitar, el contenido del



derecho de propiedad habida cuenta de la reserva de ley establecida en nuestra constitución en los artículos 33.2 y 53.1.

García de Enterría y Parejo consideran plenamente constitucional que los planes delimiten este derecho pues el plan opera en virtud de la remisión que al mismo hacen las leyes del suelo, ya que el plan se adopta en virtud de estas leyes, por mandato de éstas, conforme al contenido y con las formas que dichas leyes prescriben.

Lo cierto es que la Ley andaluza 7/2002 está pendiente de desarrollo reglamentario. Por ello entendemos aplicable el RGU en lo que no se oponga a la misma. No dedica aquella Ley norma alguna a regular las Entidades de conservación. Es por esto que la solución más razonable sería imponer la obligación de conservar la urbanización a una entidad de Conservación a constituir.

Esta obligación de conservar es especialmente requerida en el caso de las urbanizaciones privadas o particulares en las que el fundamento de la obligación impuesta está en la salvaguarda de los intereses públicos y generales. Por eso **el Tribunal Supremo afirma que "para que la acción urbanizadora privada no origine verdaderas situaciones de imposibilidad o vacío en la actuación municipal al crear núcleos superiores o ajenos a sus posibilidades e incluso dificultades jurídicas para la integración en el municipio" puede imponerse la obligación de conservar.**

Por lo tanto si la Administración municipal así lo dispone mediante condicionamiento concreto en el PGOU, la conservación correrá a cargo de los propietarios de la

misma pudiendo requerir a estos para su constitución y de no hacerlo constituirla de oficio (vea SSTS de 6 de febrero de 1991 y 1 de septiembre de 1993).

En consecuencia es posible a través de la revisión del PGOU imponer la obligación de conservar y en consecuencia la de constituir la Entidad de Conservación con sujeción a un periodo de tiempo concreto o por tiempo indefinido mucho más si se trata de urbanizaciones irregulares o mal acabadas en las que además previamente se podrá imponer la ejecución de las obras precisas.

No es obstáculo alguno el que las urbanizaciones se integren en suelo urbano ya que siempre y de hecho una vez concluidas son suelo urbano y como tal ha de clasificarse el suelo al reunir las características necesarias para serlo.

Quinto.- Jurisprudencia

- Sentencia de 29 de noviembre de 1993:

*"La conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos corren a cargo del urbanizador, que tendrá la obligación de conservarlos en perfecto estado hasta el momento de su cesión a la Administración, pero una vez efectuada ésta, la conservación corresponde a aquella, sin que por tanto se extienda mas allá del momento de la cesión -Art. 67 Regl. de Gestión Urbanística -. **Ahora bien, de acuerdo con el art.68 de la misma norma, el deber de conservación puede extenderse hasta época posterior cuando***

así se imponga en el Plan de Ordenación o por las bases de un Programa de Actuación urbanística, o resulte expresamente de disposiciones legales, lo que puede tener lugar, tal como resulta de los artículos 53.2 c(y d) TRLS y 46.b) 3 y 64.c) Reglamento de Planeamiento Urbanístico, en el supuesto de urbanizaciones de iniciativa particular, en que con carácter incuestionable contractual, debe pactarse a cargo de quién correrá a cargo la urbanización, Ayuntamiento, promotores o futuros propietarios de las parcelas..."

- Sentencia es la de 3 de Abril de 1990:

"Según reiterada jurisprudencia, la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos será de cargo de los propietarios de los polígonos o unidades de actuación cuando así lo imponga el Plan de Ordenación a cuyo amparo se haya procedido a la urbanización por iniciativa privada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 TRLS, sin que pueda distinguirse entre los gastos que ocasiona la conservación de las obras e instalaciones de los servicios públicos y los que se deriven de la prestación de esos servicios públicos, cuando, como en el supuesto, en el Plan Parcial se previó que la conservación y mantenimiento irían a cargo de los propietarios (Cfr. TS 4ª SS 22 dic. 1975 y 12 abr. 1985 y TS 3ª Secc. 1ª. SS 14 mar. 1989 y 13 mar. 1990)".

Nota: La LOUA mantiene la posibilidad de solicitar del Ayuntamiento la aplicación de la vía de apremio para exigir las cuotas de conservación que se adeuden, aunque se omite en la ley la previsión -que si hace el Reglamento- de que dicha exigencia se pueda también efectuar de oficio por los Ayuntamientos.

Este es mi Informe que someto gustosamente a otro mejor fundado en Derecho. En Vélez Málaga a 12 de agosto de 2008.



Macarena Álvarez
Colg. ICAM núm. 5712

