

**INFORME JURÍDICO SOBRE LA RECEPCIÓN DE LA URBANIZACIÓN Y LA
DISOLUCIÓN DE LA EUC DE COTORREDNDO POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO
DE BATRES**

17 de enero de 2024

1. OBJETO Y ALCANCE DEL PRESENTE INFORME.

El presente Informe tiene por objeto el análisis, desde un punto de vista Jurídico;

De las consecuencias que tendría una posible disolución de la Entidad Urbanística de Conservación de Cotorredondo y la recepción total de la misma por parte del Ayuntamiento.

Asimismo, es necesario exponer las cuestiones que NO se han tomado en consideración a los efectos del alcance del presente Informe:

- No se ha analizado la tramitación y bondad del Plan Parcial en su conjunto ni la legalidad de su contenido.
- No se ha efectuado ninguna comprobación ante el Ayuntamiento ni la Administración Autonómica a fin de contrastar la situación urbanística de los terrenos.

2. DOCUMENTACIÓN FACILITADA.

Para la realización del presente Análisis Jurídico se ha puesto a mi disposición por parte de la Entidad Urbanística de Conservación, únicamente:

- Estatutos de la Entidad de Conservación de Copropietarios de Cotorredondo.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIO.- La normativa de aplicación a tener en cuenta para la emisión de este informe es, en síntesis, la siguiente:

- La Constitución Española, 1978.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA)
- La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL)
- El Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROF)
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL)
- Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid -LSCM-
- RD 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana -RGU-.

PRIMERO.- SOBRE LA ACTUAL SITUACIÓN JURÍDICA Y DE HECHO DE LA EUC DE COTORREDONDO EN RELACIÓN CON LA CONSERVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN.

En la Comunidad de Madrid, el art. 137 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid -LSCM-, comunidad autónoma a la que pertenece la urbanización de Cotorrendondo, define las EUC como entidades de derecho público, de adscripción obligatoria y personalidad y capacidad jurídicas propias para el cumplimiento de sus fines. Y el art. 136 LSCM dispone que:

“1. La conservación de la urbanización es competencia del Ayuntamiento.

2. 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.

3. 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.”

De este modo, si bien es cierto que al constituirse la EUC de Cotorrendo ésta tiene la obligación de conservar la urbanización, también es cierto, que, paralelamente, comporta para el ayuntamiento la obligación legal de subvencionar dicha entidad.

Por otro lado, en cuanto a la duración de la obligación de mantenimiento de la urbanización por parte de la EUC, el artículo 5º de los Estatutos de la EUC establece que la duración de la Entidad será indefinida, comenzando su actuación con su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

A este respecto, la Jurisprudencia se ha pronunciado sobre la justificación de la imposición por el planeamiento de una obligación indefinida de conservar. Es decir, hasta qué momento se puede considerar ésta una carga proporcionada.

Una respuesta razonable se ha dado en entender que esta obligación sólo debe durar *“hasta que desaparezca la causa por la que se impuso la obligación de conservar”*, ya sea porque el Ayuntamiento cuente con medios suficientes para conservar por sí la urbanización o porque el crecimiento urbano haya reducido la distancia al núcleo de población, **“ya que, en definitiva, constituida una entidad de conservación para el cumplimiento de unos determinados fines, realizados éstos no sólo no tiene ningún sentido la pervivencia de la institución sino que su continuidad impediría el mantenimiento de las obras y servicios por quien está legalmente obligado a ello, es decir, por el Ayuntamiento”** (Sentencia del TS de 18 de enero de 2006).

Asimismo, la Sentencia del TSJ C. Valenciana de 8 de abril de 2009 señala que:

“LA SALA CONSIDERA EN EFECTO QUE HAY QUE PARTIR DEL PRINCIPIO GENERAL DEL CARÁCTER TEMPORAL Y TRANSITORIO DE ESTAS ENTIDADES”

En idéntico sentido se pronuncia, la Sentencia del TSJ Madrid de 26 de abril de 2017:

“Como recuerda la STS de 18 de octubre de 2012 (Rec. 1408/2010) como regla general, la conservación de las obras de urbanización corresponde a los Ayuntamientos, según se deduce del artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y del artículo 67 del Reglamento de Gestión Urbanística, aunque ha sido tradicional en el ordenamiento urbanístico la excepción a tal regla al admitir la conservación como obligación de los particulares-propietarios- usuarios de las redes de urbanización a conservar.

Al respecto, precisa la STS de 18 de enero de 2006 (Rec. 6755/2002) «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».

Paralelamente, es evidente que la LSCM también establece la «obligación legal» del Ayuntamiento de subvencionar a la entidad, aunque en el presente supuesto sorprende que la propia norma tenga un contenido tan indeterminado, y en nuestro caso, además, NO está teniendo una eficacia cierta en la práctica, ya que, el Ayuntamiento de Batres a penas subvenciona nada a la EUC de Cotorredondo. A modo ilustrativo, señalar que en el presente año NO está prevista que el Ayuntamiento de Batres subvencione con ningún tipo de importe a la EUC.

La realidad actual es que en la EUC de Cotorredondo, en la práctica, los propietarios pagan los tributos municipales ordinarios más la cuota de conservación a la entidad. No hay que olvidar que la urbanización comprende los viales, aceras, alumbrado público y suministros, por lo que no se trata de cantidades pequeñas, sobre todo teniendo en cuenta la prolongación de años que la EUC lleva manteniendo la urbanización. NO se trata de una carga irrisoria.

La desproporción en que se está incurriendo actualmente se ha venido justificando históricamente por la falta de medios económicos del Ayuntamiento de Batres, no sin cierta razón, si atendemos a los ingresos y gastos que figuran cada año en el Presupuesto municipal de esta Entidad Local.

Asimismo, también es evidente la distancia de la urbanización respecto al núcleo de población de Batres. No obstante, también está claro que es un modelo de desarrollo urbanístico económicamente muy eficiente para el Ayuntamiento de Batres y sus arcas municipales (y hasta cierto punto cuestionable): los particulares desarrollan urbanísticamente el suelo, pero éstos lo conservan indefinidamente y paralelamente pagan todos los tributos municipales.

La pregunta, entonces, es hasta qué punto está justificado el que el Ayuntamiento de Batres imponga a la EUC de Cotorredondo la obligación indefinida de conservar.

¿Es decir, hasta qué momento se puede considerar ésta una carga proporcionada?

Una respuesta razonable pasa por entender que esta obligación sólo debe durar *hasta que desaparezca la causa por la que se impuso la obligación de conservar*, ya sea porque el Ayuntamiento cuente con medios suficientes para conservar por sí la urbanización o porque el crecimiento urbano haya reducido la distancia al núcleo de población (STS de 18 de enero de 2006, rec. cas. 6755/2002).

Esto no quiere decir que para ello deba haber un remanente de tesorería igual al de los gastos en que incurra la entidad de conservación. Esto es, si conservar es competencia del Ayuntamiento, éste deberá asumirla tan pronto como pueda integrar en su estructura las tareas que desempeñan los propietarios a su costa (por ejemplo, incluyendo obras en los contratos que deba adjudicar, aprovechando así economías de escala o de densidad).

Así, a los efectos de disolver la entidad es necesario, según dispone el art. 30.1 RGU, que se haya producido «el cumplimiento de los fines» para los que fue creada.

La interpretación razonable de este precepto es que el fin de la entidad es conservar en tanto el Ayuntamiento no pueda hacerlo por sí mismo, de modo que, cuando sí pueda, se habrá cumplido el requisito del art. 30.1 RGU.

Adicionalmente a lo expuesto, entiendo que por parte del Ayuntamiento de Batres se debería proceder a limitar la duración temporal de la EUC de Cotorredondo, no obstante, evidentemente se trata de una decisión política que no siempre se toma (o no siempre se lleva a cabo) por diversas razones, como pueden ser la falta de consenso o la urgencia de otras cuestiones de índole local, sin olvidar también de la complejidad técnica y jurídica que presenta el procedimiento y que termina por suponer un obstáculo insalvable para los Ayuntamientos, especialmente para los de menor tamaño (como es el de Batres).

Por último, ante la negativa del Ayuntamiento a disolver la EUC, también se podría acudir a la vía judicial, en donde existirían posibilidades reales de que fructificara la petición. En este sentido, se pronunció la Sentencia del TSJ de Madrid de 22 de mayo de 2014, en relación con la disolución de la EUC de Campodón:

“La consecuencia de todo lo anterior, y teniendo en cuenta que la Entidad se constituyó de manera indefinida y que la clasificación del suelo como urbano consolidado no imposibilita su continuidad dado que de dicha clasificación solo se genera una realidad de derechos y obligaciones que no se difuminan o eliminan por la existencia de la Entidad, solo tendría cabida la disolución vía artículo 30.1 del RGU, esto es, por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas y que no se genera por el hecho de la modificación del planeamiento operada en el año 1999 dado que las partes quedan vinculadas por sus propios actos y entre ellos se encuentra la suscripción del Convenio del año 1992 y su cumplimiento hasta, al menos, el año 2006 sin que la Entidad Urbanística denunciara su situación sino que, incluso y como señalamos, llegó a instar el reflejo presupuestario, de determinadas partidas en relación con servicios que decía venía prestando en su condición de Entidad.

Indicamos que la recurrente debe disolverse por cumplimiento de sus fines porque la validez del Convenio no puede quedar sometida indefinidamente en el tiempo a la voluntad unilateral de una de las partes como sucede en autos.

Veamos, la conservación y suministro de agua es una obligación legal que debe asumir el Ayuntamiento conforme ya indicamos más arriba y la suficiencia y corrección de la red de suministro no es cuestión inter partes. El Convenio-Marco elude dicha obligación y la somete a un previo acuerdo de las partes lo que resulta contrario a la norma e impide que la Entidad pueda traspasar dicha función si no se acepta su disolución.

La asunción del alumbrado público queda expensas de que se cumplan los requisitos establecidos en el pliego general que se apruebe por el Ayuntamiento para la recepción de estas redes, pliego que no existe. Se aportó, por el Ayuntamiento, en fase de apelación, un informe pericial en el que se indica que existen deficiencias de la red en relación con la normativa establecida en el Real Decreto 842/2002 (EDL 2002/32793) . Dicho informe carece de relevancia procesal tanto por su falta de aportación en la fase procesal oportuna como por el hecho de que no pudo ser desvirtuado por prueba en contra dado su extemporaneidad pero sí ofrece un dato relevante cual es que la dejación del propio Ayuntamiento en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio-Marco está determinando la obsolescencia de las instalaciones que debieron ser asumidas en el año 1994.

Lo dicho nos lleva a sostener que la Entidad ha cumplido con sus fines y deberá ser el Ayuntamiento quien asuma el suministro de agua y la red de alumbrado público como servicios de obligado cumplimiento municipal y con ello acceder a la disolución de la Entidad y, por tanto y aunque sea por motivos diferentes, procederá la desestimación, igualmente, del presente recurso de apelación".

En consecuencia, en la citada sentencia se establecía con claridad y contundencia, y con base a los razonamientos contenidos en la misma y que son de clara aplicación al presente caso en que se está impugnado una idéntica desestimación presunta de la solicitud de disolución de la misma entidad de conservación, que ésta se debe disolver por cumplimiento de sus fines teniendo en cuenta que la validez del convenio referido no puede quedar sometida indefinidamente en el tiempo a la voluntad unilateral de una de las partes, como sucede en autos."

En definitiva, andiendo a la fecha de constitución de la entidad, y al RD 3288/1978, de 25 de Agosto, del Reglamento de Gestión Urbanística, cuyo artículo 68 solo impone la citada obligación de conservación a los propietarios, si así se impone en el Plan de Ordenación o en las Bases de Actuación Urbanística, como aquí aconteció, no oponiendo en su momento la Entidad Urbanística reparo alguno a la asunción de tales obligaciones, si bien tras mas de 30 años se podría considerar que éstas deben ser asumidas por el Ayuntamiento y la EUC disuelta al haberse cumplido por esta sus fines.

SEGUNDO. SOBRE EL PROCEDIMIENTO Y LOS TRÁMITES NECESARIOS PARA PROCEDER A LA DISOLUCIÓN DE LA EUC DE COTORREDONDO.

En primer lugar, será necesario que el Ayuntamiento de Batres adopte acuerdo de aprobación inicial de la Modificación de Estatutos de esta Entidad, modificación que debería tener por objeto la fijación de un plazo cierto para la disolución de la EUC.

Por otra parte, en los Estatutos también se debería de regular expresamente el quórum de adopción de los acuerdos de disolución de la Entidad de Conservación, entendiendo un quórum razonable el voto favorable de, al menos, las dos terceras partes del total de las cuotas de participación de la misma.

Una vez sometido el expediente a información pública con notificación a los propietarios, se procederá a la aprobación definitiva de esta Modificación de Estatutos.

El procedimiento de disolución de la Entidad se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Disciplina Urbanística de la Comunidad de Madrid (pese a estar derogado actualmente es la única normativa que lo regula), y demás disposiciones legales que sean de aplicación.

Una vez concluidos los trámites anteriores, la Asamblea General de la Entidad Urbanística de Conservación, podría acordar con el voto de las 2/3 partes, una vez cumplidos los fines para los que se constituyó y transcurrido el plazo de vigencia fijado en los Estatutos, solicitar al Ayuntamiento de Batres la disolución de la EUC.

Posteriormente, el Ayuntamiento de Batres deberá acordar incoar expediente y, en consecuencia, aprobar inicialmente la disolución de la Entidad de Conservación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Real Decreto 3288/1978 de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (en adelante, RGU), al haberse dado cumplimiento al objeto y finalidades que motivaron su creación y proceder a la transferencia efectiva de la totalidad de los servicios del ámbito al Ayuntamiento de Batres.

El expediente incoado para la disolución de la Entidad será sometido a información pública mediante anuncios publicados en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID y en un periódico de difusión nacional, y notificado a los interesados.

Este procedimiento es similar al previsto en el artículo 107 de la LSM para la aprobación de los Estatutos y Bases de Actuación de las Juntas de Compensación en relación con los artículos 161 y 162 del RGU, aplicable con carácter supletorio ante la falta de regulación autonómica, para la constitución de las Juntas de Compensación y, también para la disolución de las mismas, y se viene aplicando, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, por identidad de razón, tanto para la constitución de las Entidades de Conservación como para su disolución a falta de regulación más específica en sus Estatutos, toda vez que el artículo 30 del RGU tan solo prevé que la disolución de las Entidades de Conservación requerirá, en todo caso, acuerdo de la Administración actuante pero no establece el procedimiento.

Entrando ya en el procedimiento concreto para el levantamiento de la carga de conservación y la disolución de la Entidad de Conservación, es de señalar, tal y como se ha indicado anteriormente, que debe ser semejante al que permitió su establecimiento en aplicación del principio "*contrarius actus*".

Si la imposición de la carga de conservar tiene su origen en el planeamiento que le sirve de cobertura (Plan Parcial), como ocurre en este caso, y la fijación de un plazo del deber de conservación se prevé expresamente en los Estatutos, una vez transcurrido el plazo, la Entidad de Conservación debe ser disuelta no sin antes haber acreditado el cumplimiento de todas sus obligaciones respecto de la Administración e incluso respecto de terceros.

El procedimiento de disolución podría describirse en los términos siguientes:

1) Acuerdo de la Asamblea General de la Entidad de Conservación, adoptado, de conformidad con lo dispuesto en los Estatutos, y con el quórum previsto, al menos, las dos terceras (2/3) partes del total de las cuotas de participación de la Entidad, por el que se aprueba la disolución de la EUC, al haber transcurrido su plazo de vigencia, y se solicita al Ayuntamiento la ratificación de dicha disolución previa la tramitación del procedimiento correspondiente.

2) Una vez comunicado al Ayuntamiento la adopción del acuerdo anterior, acompañado de la certificación correspondiente acreditativa del cumplimiento de los quórum de constitución y de adopción exigidos por los Estatutos, el Ayuntamiento, a través de los Servicios Municipales correspondientes, efectúa las comprobaciones necesarias en orden a acreditar que la urbanización, las instalaciones y, en general, todos los elementos y servicios que deben ser objeto de entrega al Ayuntamiento para su conservación y mantenimiento se hallan en las debidas condiciones de conservación y funcionamiento.

En caso contrario, el Ayuntamiento debe requerir a la Entidad, por una sola vez, para que en un plazo determinado proceda a reparar o a subsanar las deficiencias observadas, con suspensión de plazos para resolver, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Si de las comprobaciones efectuadas y, en su caso, de la subsanación realizada, resultara que quedan acreditadas las condiciones necesarias para aceptar su entrega, los Servicios Municipales emitirán el informe correspondiente.

3) Acuerdo de aprobación inicial de la disolución adoptado por el Ayuntamiento.

4) Apertura de un trámite de información pública, por un plazo mínimo de veinte (20) días y audiencia de todos los propietarios afectados que deberán ser citados individualmente a dicho trámite.

El plazo de veinte (20) días es el que resulta de la aplicación general y obligatoria del artículo 83.2 inciso final de la LPAC por remisión del artículo 25.1 del TRLSRU, que coincide, a su vez, con el señalado en el artículo 107 de la LSCM y es superior al establecido en el artículo 162.1 del RGU (de carácter supletorio) de quince (15) días.

5) Acuerdo de aprobación definitiva de la disolución por la Junta de Gobierno Local, una vez transcurrido el trámite de información pública y de audiencia, y una vez informadas las alegaciones, si las hubiera. En este acuerdo deberá fijarse la fecha concreta de la disolución, a todos los efectos, que será, en todo caso, una vez que se formalice mediante acta la entrega de la urbanización, instalaciones y servicios al Ayuntamiento.

6) Notificación individual del acuerdo anterior a cada uno de los propietarios afectados, así como, en su caso, a los terceros que hubieren comparecido en el trámite de información pública.

7) Publicación del citado acuerdo en los mismos medios que el acuerdo de aprobación inicial.

8) Una vez acordada la disolución por el Ayuntamiento, y notificado el acuerdo correspondiente a la Entidad de Conservación, procederá a su liquidación, y siguiendo los criterios que, en su caso hubiere fijado la Asamblea General, efectuando las operaciones de cobro de créditos y pago de deudas y el reparto del remanente, si lo hubiere, entre todos los miembros de la Entidad en proporción a sus cuotas de participación.

9) Efectuadas todas operaciones de liquidación, se debe dar traslado al Ayuntamiento para que, junto con las actuaciones realizadas para acordar la disolución, se remita toda la documentación al Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras a fin de proceder a la inscripción de la disolución y liquidación de la EUC.

A todos los efectos, el deber de conservación de la Entidad de Conservación cesa en el momento en que suscriba con el Ayuntamiento el acta de entrega de la urbanización; a partir de esa fecha, corresponde al Ayuntamiento asumir la obligación de conservación, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la LBRL.

Todo ello sin perjuicio de que estén pendientes de realizar las operaciones de liquidación a las que se ha hecho referencia.

TERCERO.- SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE UNA POSIBLE DISOLUCIÓN DE LA EUC DE COTORREDONDO.

En cuanto las consecuencias de la disolución de la EUC y paralela recepción total de la urbanización por parte del Ayuntamiento de Batres, lógicamente supondría un ahorro importante para los vecinos de la urbanización de Cotorredondo que ya que el mantenimiento íntegro de la misma sería costeadado por el Ayuntamiento, no obstante, también es cierto que podría producirse una merma importante en la calidad de los servicios prestados, sobre todo, teniendo en cuenta el pequeño tamaño del Ayuntamiento de Batres y la distancia del casco urbano respecto a la urbanización de Cotorredondo.

A este respecto, este abogado es conocedor que urbanizaciones en las que se ha disuelto la EUC pasando la conservación a manos del Ayuntamiento, han sufrido una evidente degradación en cuanto a la prestación de servicios y estado de la urbanización.

En este sentido, indicar que es frecuente que el servicio de recogida de basuras y la limpieza viaria se produzcan con menos frecuencia que la prestada con la EUC, así como el mantenimiento de aceras, viales y zonas verdes, que suele ser prácticamente olvidado por el Ayuntamiento, sobre todo, en Entidades Locales pequeñas que además carecen de recursos económicos, tal y como acontece aquí con el Ayuntamiento de Batres.

CUARTO.- RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN DE LA EUC EN RELACIÓN CON LA POSIBLE DISOLUCIÓN DE LA MISMA.

En primer lugar, bajo mi punto de vista, la más adecuado sería que el Ayuntamiento de Batres subvencionase de manera real a la EUC de Cotorredondo, e incluso se hiciese cargo gradualmente de parte de sus servicios, pero sin una disolución de la EUC, por cuando en el presente caso, el Ayuntamiento de Batres siempre se ha mostrado como una Administración que no es capaz de garantizar una adecuada y suficiente prestación de servicios..

De este modo, sería aconsejable suscribir un Protocolo de actuaciones de la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación, incluyendo, en su caso el Programa de Transferencias, con el fin de fijar el cronograma y los compromisos económicos propuestos, para la asunción progresiva de las funciones por parte del Ayuntamiento, así como paralelamente un incremento de la subvención otorgada a la Entidad, de manera que resultase equitativa el principio de justa distribución de beneficios y cargas entre la EUC y el Ayuntamiento de Batres.

* * * *

Esta es mi opinión que, gustosamente, someto a cualquier otra mejor fundada en Derecho en Madrid a 17 de enero de 2024.



Jerónimo Martínez Romero.
Abogado.