

INFORME JURÍDICO SOBRE LA ASUNCIÓN POR EL AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS DE LA GALERÍA SUBTERRÁNEA GESTIONADA POR LA ENTIDAD DE CONSERVACIÓN PARQUE EMPRESARIAL LA MORALEJA, POLÍGONO 18, ALCOBENDAS

I.- ORIGEN LEGAL DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN

Las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, de modo genérico, surgen jurídicamente al amparo de la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen de suelo y ordenación urbana (LS56), en la que a determinadas estructuras jurídicas (entre ellos, colectivos privados de propietarios) se les permitían ejercer funciones públicas, colaborando con la Administración actuante en determinadas actuaciones urbanísticas que iban desde la ejecución de urbanizaciones hasta la conservación de éstas.

Es en el RD 1366/1976 que aprueba el Texto refundido sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS76), y en los Reglamentos de desarrollo de esta última (el de Planeamiento y Gestión Urbanística) donde se contempla de modo expreso la posibilidad de conservación por los propietarios de las nuevas obras de urbanización, descargando así a la Administración de una serie de costes, y obligando mediante ley a los titulares de los suelos a conservar y mantener la nueva urbanización ejecutada, pero solo en determinados supuestos. Dentro del Título I, Capítulo Segundo, Sección Sexta “Iniciativa y colaboración particular”, dispone el art. 53.2 LS76 que, en el caso de los Planes y proyectos redactados por particulares, cuando se refieran a urbanizaciones de iniciativa particular deberán contener, entre otros aspectos, el determinado en la letra c) “*Modo de ejecución de las obras de urbanización y previsión sobre la futura conservación de las mismas.*” Y así, la STS de 18 de Enero de 2006 infiere de tal precepto legal que estamos ante una Entidad Urbanística de Colaboración: “*Surgen así las Entidades Urbanísticas de Colaboración como típica manifestación de colaboración de los particulares en la gestión urbanística*” que es objeto de desarrollo en el Reglamento de Planeamiento aprobado por RD 2159/1978, de 23 de junio, en cuanto obligan a los Planes Parciales de iniciativa particular a contener, entre otras determinaciones, los compromisos que se hubieran de contraer entre el urbanizador y el ayuntamiento y entre aquél y los futuros propietarios en orden a la conservación de la urbanización, con expresa indicación de si la misma corre a cargo del Ayuntamiento, de los futuros propietarios de parcelas o de los promotores, con indicación en estos dos últimos supuestos del periodo de tiempo al que se extenderá la obligación de conservación”.

Por su parte, el art. 46.b.3º del Reglamento del Planeamiento (RPU) determina que: “*Los Planes parciales a que se refieran a urbanizaciones de iniciativa particular deberán contener, además de las determinaciones establecidas en el artículo anterior: b) Compromisos que se hubieran de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento, y entre aquél y los futuros propietarios en orden a 3º 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 periodo de tiempo al que se extenderá la obligación de conservación*”

Código Seguro De Verificación	JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Guadalupe Ubis Lupion	Firmado	11/11/2022 12:25:11	
Observaciones		Página	1/14	
Url De Verificación	https://verifirma.alcobendas.org/?JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==			

En realidad, las Entidades Urbanísticas de Conservación surgieron como tales en el Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por RD 3288/1978 de 25 de agosto (RGU), el cual las menciona en su art. 24.2 c) como un tipo de Entidad colaboradora:

“1. Los interesados podrán participar en la gestión urbanística mediante la creación de Entidades urbanísticas colaboradoras.

*2. Son Entidades urbanísticas colaboradoras: a) Las Juntas de Compensación. b) Las Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación. c) **Las Entidades de conservación.**”*

Por tanto, las Entidades de conservación participan de todos los requisitos y condicionantes que el RGU exige para las Entidades urbanísticas de colaboración, las cuales se mantienen en la legislación urbanística autonómica madrileña, Ley 9/2001 de Suelo de la Comunidad de Madrid, (LSM) con aplicación supletoria del RGU como legislación estatal básica en cuanto no se oponga a lo establecido en la LSM. En concreto ha de estarse a lo establecido en la Sección 6ª del Capítulo I el Título I y en el Capítulo IV del Título II del RGU, y a los Estatutos de la propia Entidad, a los que expresamente se remite el art. 24.3 del RGU *“Las Entidades urbanísticas colaboradoras se regirán por sus Estatutos y por lo dispuesto en esta sección, sin perjuicio de la aplicación de los preceptos específicos contenidos en los capítulos II y III del título V de este Reglamento para las Juntas de Compensación y Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación y de las previsiones establecidas en el capítulo IV del título II para la conservación de las obras de urbanización.”*

Consecuentemente, el régimen jurídico de las entidades urbanísticas de conservación se regirá por lo establecido en la legislación urbanística autonómica y, supletoriamente, por los artículos 24 a 30 RGU que regulan las entidades urbanísticas colaboradoras y, sobre todo por lo establecido por sus Estatutos.

II.- NATURALEZA DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CONSERVACIÓN.

Las Entidades Urbanísticas de Conservación son entidades de derecho público, aunque compuestas por particulares, de adscripción obligatoria y personalidad y capacidad jurídicas propias para el cumplimiento de sus fines. Su personalidad jurídica está condicionada a la inscripción del acuerdo en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras Autonómica.

El art. 137 de la LSM (en coincidencia con lo establecido en el RGU) bajo el epígrafe Entidades urbanísticas de conservación, reitera las características más arriba señaladas *“1. 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.** 2. Se rigen por sus estatutos en el marco de la presente Ley y sus normas reglamentarias y **adquieren personalidad jurídica desde su inscripción en el registro administrativo** correspondiente de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística. 3. Las **cuotas de conservación** que corresponda satisfacer a los miembros de la entidad urbanística de conservación serán exigibles por la vía de apremio*

Código Seguro De Verificación	JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Guadalupe Ubis Lupion	Firmado	11/11/2022 12:25:11	
Observaciones		Página	2/14	
Url De Verificación	https://verifirma.alcobendas.org/?JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==			

La LSM evidencia que la regla general es que la conservación de la urbanización es competencia del Ayuntamiento, si bien y con carácter excepcional, 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. Y, en tal caso, ello comportará para el Ayuntamiento la obligación legal de subvencionar dicha entidad.

Como señala la STS Sala Tercera, Sección 5ª, en su resolución 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). El RGU contempla en su artículo 25.3 la obligatoriedad de constitución de una Entidad de Conservación siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los copropietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación, en virtud de lo que fije el Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística, o resulte expresamente de disposiciones legales siendo en estos caso la pertenencia a la Entidad obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial.”

Y como tiene establecida la Jurisprudencia y doctrina más autorizada “Tal circunstancia no supone una limitación al derecho de propiedad privada (art. 33 CE) ni al derecho de libre asociación (art. 22 CE) sino que determina una exigencia o deber de conservación de los bienes demaniales por los ciudadanos que ostentan la condición de propietarios, entroncando ello con los artículos 9.2 y 105 de CE que fijan el principio de participación ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico, siendo las Entidades Urbanísticas Colaboradoras y, por tanto, las Entidades Urbanísticas de Conservación, un medio de participación en la gestión urbanística de los interesados en el proceso urbanístico”.

Así, resume su naturaleza, el Fundamento de Derecho Tercero de la resolución de 23 de diciembre de 2016, dictada por la la Sección Tercera, del Tribunal Administrativo de Navarra:

“Las entidades urbanísticas de conservación son entidades urbanísticas colaboradoras tal y como lo prevé el artículo 24 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto. De conformidad con los artículos 25 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística, estamos ante personas jurídico-públicas, su carácter es administrativo (artículo 26.1), tienen personalidad jurídica desde la inscripción en el registro de entidades urbanísticas colaboradoras (artículo 26.2) y dependen directamente de la administración urbanística actuante, en este caso el Ayuntamiento, que debe aprobar su constitución y estatutos.

Estas entidades de conservación atribuyen a los propietarios de aquellos terrenos que integran el polígono o unidad de actuación, la gestión de una función pública, como lo es la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos que corresponde a la Administración Pública una vez efectuada la cesión, sin perjuicio del control

Código Seguro De Verificación	JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Guadalupe Ubis Lupion	Firmado	11/11/2022 12:25:11
Observaciones		Página	3/14
Url De Verificación	https://verifirma.alcobendas.org/?JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==		



administrativo (artículo 67 Reglamento de Gestión Urbanística). La legislación urbanística prevé que esta obligación sea atribuida a los propietarios cuando así venga impuesta por el Plan de Ordenación o por las bases de un programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales. En estos casos, los propietarios deberán integrarse en una entidad de conservación (artículo 68 del reglamento de Gestión Urbanística).

Se trata, en definitiva, de una entidad **compuesta por particulares para colaborar en un fin específicamente urbanístico como es el de la gestión de conservación de una obra de tal naturaleza.**”

III.- DURACIÓN DEL PLAZO DE CONSERVACIÓN. DISOLUCIÓN Y TRANSFERENCIA GRADUAL DE LA CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO DE OBRAS Y SERVICIOS

El Pleno del Ayuntamiento de Alcobendas aprobó definitivamente los Estatutos de La Entidad de Conservación Parque Empresarial la Moraleja, Polígono 18, el 29 de febrero de 1990, los cuales fueron modificados mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local en su sesión de 22 de mayo de 2018: “Aprobar definitivamente la modificación de los Estatutos de la Entidad e Conservación del “PARQUE EMPRESARIAL LA MORALEJA”, propuesta por su Asamblea General y cuyo alcance material se limita a la revisión del objeto de la propia Entidad, abriendo la vía y estableciendo el procedimiento para la transferencia gradual de sus servicios al Ayuntamiento (artículos 3, 30 y Disposición Adicional)”

El artículo 5º de sus Estatutos “Polígono o Unidad de actuación” determina su constitución obligatoria y el área territorial de su actuación: “El polígono 18 de Alcobendas (Madrid) de acuerdo con el ámbito del Planeamiento y en desarrollo de la obligación de conservación contenida en el epígrafe 2.1.2 del Plan Parcial”, y su artículo 6º “Duración” señala que será “indefinida comenzando en el momento en que la Entidad adquiera personalidad jurídica”. Por su parte, las obras de urbanización previstas en el Planeamiento se efectuaron mediante el sistema de cooperación a cargo de los propietarios, artículo 28 de los Estatutos “Obras de urbanización”: “Las obras de urbanización previstas en el Planeamiento del Parque Empresarial la Moraleja (Polígono 18 de Alcobendas, Madrid) serán efectuadas por el sistema de cooperación a cargo de los propietarios. Las demás obras de urbanización que en lo sucesivo se dispongan se efectuarán por la Entidad de conservación y a su costa”. Dándose así cumplimiento a lo exigido en el artículo 25.3 del RGU y también a la previsión excepcional que autoriza el artículo 136.2 de la LSM.

Tal y como explicita la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Málaga, de 8 de julio de 2020, en su Fundamento de Derecho Segundo:

“Hablar de Entidades Urbanísticas Colaboradoras de Conservación (EUCC) implica, en definitiva, que hemos de situarnos en la situación de fin de las obras (públicas) de urbanización, de donde resulta la regla general de que la conservación de esas obras corresponde a la Administración. Sin embargo, es lo cierto que el planeamiento puede hacer recaer esa obligación en los futuros adquirentes de las viviendas, lo que ya nos permite aproximarnos a la idea de que con ese mecanismo se está mostrando una posibilidad de negociar con los Ayuntamientos un desarrollo urbanístico, evitando al

Código Seguro De Verificación	JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Guadalupe Ubis Lupion	Firmado	11/11/2022 12:25:11
Observaciones		Página	4/14
Url De Verificación	https://verifirma.alcobendas.org/?JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==		



tiempo el considerable gasto que para ellos supone el mantenimiento de las urbanizaciones. Valga como ejemplo el artículo 46 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Planteamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que al referirse a los Planes Parciales sobre urbanizaciones de iniciativa particular afirma que debe en ellos preverse que solución se da a la conservación de la urbanización y si los gastos serán del Ayuntamiento, de los promotores o los futuros adquirentes de las parcelas.

En igual sentido se pronuncia la Sentencia 1508/2004, de 1 de diciembre del TSJ de Madrid (Recurso 1985/99):

“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 artículo 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 e las determinaciones del Plan de Ordenación o Bases del Programa de Actuación Urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales y solo en tales supuestos de constitución obligatoria “la pertenencia a la Entidad de Conservación será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial”.

Por otra parte, a tenor de lo establecido por la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1992, las Entidades de Conservación implica la previa realización de la urbanización, siendo su objeto precisamente la conservación y mantenimiento de una urbanización ya realizada. Por tanto, estas Entidades estarán siempre vinculadas a un elemento territorial, si bien, tal y como resulta del artículo 28 de los Estatutos y, de conformidad con lo que indica la Sentencia de 13 de marzo de 2000 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, aunque no haya obras de urbanización, nada impide que en previsión de su existencia, se proceda a la constitución y fijación de los Estatutos de la Entidad que, en su día, habrá de hacer frente a tales obligaciones, por lo que **las obligaciones de la Entidad de conservación del Parque Empresarial se extienden a todas las obras de urbanización de dicho Polígono, tanto las realizadas por el sistema de cooperación con cargo a los propietarios, como las demás que pudieran disponerse y que se efectuarán por la Entidad de conservación.**

El artículo 6º de los Estatutos establece su duración como indefinida. Esta cuestión referida a la duración del plazo está hoy día en debate. La tendencia actual se orienta a la fijación de un plazo definido. Así, la Resolución de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Navarra en expediente de recurso de alzada número 16-00873, en su Fundamento de Derecho Tercero, *“Por tanto, si bien es cierto que la indefinición de un plazo de este deber de conservación no conlleva la ilegalidad de dicha obligación, no es menos cierto que la misma no puede ser de manera permanente en el tiempo. Por tanto, la postura de este Tribunal es que la obligación de conservación por estas entidades es de carácter temporal. La indefinición de un plazo y la naturaleza temporal de esta obligación de la entidad urbanística*

Código Seguro De Verificación	JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Guadalupe Ubis Lupion	Firmado	11/11/2022 12:25:11	
Observaciones		Página	5/14	
Url De Verificación	https://verifirma.alcobendas.org/?JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==			

de conservación acarrea que dicha entidad pueda solicitar al Ayuntamiento que asuma la conservación de la urbanización en distintos periodos de tiempo.”

Por otra parte, aún determinándose de duración indefinida también puede producirse la disolución de la Entidad, si bien en los Estatutos aprobados en el año 1990 no se regula dicho procedimiento de disolución. Y es que, respecto a su disolución, solamente se puede acordar en aplicación de lo previsto en los términos del **artículo 30** del RGU, según el cual:

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.

Circunstancia previa a la disolución, será la necesaria comprobación de la situación en que se encuentre el objeto de conservación, debiéndose de realizar un acta del estado en que se encuentra la misma, pues no olvidemos que con la disolución (que debe ir acompañada de modificación de la norma que dé lugar a la creación de la Entidad Urbanística de Conservación), se produce un cambio en el obligado a la conservación del objeto, pasando al Ayuntamiento. Es por este motivo, por lo que debe considerarse la conveniencia de determinar el estado del objeto en el momento del cambio del obligado.

De tal manera que, por lo que se refiere a la pervivencia de la Entidad Urbanística de Conservación, la carga de conservar las obras de urbanización y asegurar el mantenimiento de los servicios públicos cesa para la Entidad Urbanística cuando se realice su cesión a la Administración. En este sentido es importante destacar que **tal cesión debe realizarse de forma expresa y formal exigiendo que los propietarios ofrezcan la cesión de las obras de urbanización al Ayuntamiento en las debidas condiciones y que la autoridad municipal competente, previa comprobación de las mismas, las acepte mediante un acto expreso demostrativo de que las obras se han ejecutado debidamente conforme al proyecto**. Únicamente se admite la recepción tácita en supuestos excepcionales ya sea mediante la realización de hechos inequívocos o concluyentes que de modo inequívoco la acrediten o en los supuestos en que haya mediado requerimiento a la Administración para que recepcione la obra y ésta haya hecho caso omiso. [Vid. Santiago Menéndez Pérez. LA LEY JURIS 2234492/2006. Práctica urbanística nº 49]

Si bien, también cabe la asunción parcial o gradual del mantenimiento y conservación de obras y servicios concretos. Aunque a tenor del art. 67 RGU corresponde a las Entidades de conservación la obligación de conservar las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de servicio público, **parece posible una asunción parcial del mantenimiento y conservación de obras y servicios concretos, si así lo prevén las disposiciones que fundamenten la obligatoriedad de conservar**. [Vid. Esteban Corral García “ENTIDADES DE CONSERVACIÓN”. Práctica Urbanística nº 85]. En este supuesto, las

Código Seguro De Verificación	JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Guadalupe Ubis Lupion	Firmado	11/11/2022 12:25:11
Observaciones		Página	6/14
Url De Verificación	https://verifirma.alcobendas.org/?JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==		



previsiones del artículo 30 del RGU será exigibles para la asunción gradual parcial del mantenimiento y conservación de obras y servicios concretos y respecto de estos últimos.

La disolución de la Entidad, por tanto, requiere necesariamente el acuerdo aprobatorio de la disolución por parte del Administración actuante, una vez acreditado por la Entidad el cumplimiento de todas sus obligaciones respecto de esta e incluso respecto de terceros.

Dada la previsión estatutaria de una duración ilimitada del plazo de conservación de la Entidad y ante la ausencia de procedimiento para la disolución o transferencia de la conservación de servicios u obras al Ayuntamiento, y con la finalidad precisamente de abrir la vía para la transferencia gradual de los servicios de dicha Entidad de conservación al Ayuntamiento, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 22 de mayo de 2018 se procede aprobar la modificación de los Estatutos de la Entidad de Conservación del “Parque Empresarial La Moraleja”, propuesta por su Asamblea General **y cuyo alcance material se limita a la revisión del objeto de la propio Entidad, abriendo la vía y estableciendo el procedimiento para la transferencia gradual de sus servicios al Ayuntamiento (artículos 3, 30 y Disposición Adicional)”**

Así, se incorpora una Disposición Adicional para regular las condiciones y procedimiento para dicha transferencia gradual de servicios al Ayuntamiento:

“Respecto a la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones referidas en el artículo 30 de estos Estatutos, deberá observarse lo siguiente:

- 1. La colaboración de la Entidad de Conservación con el Ayuntamiento de Alcobendas tiene carácter temporal, de forma que las actuaciones de mantenimiento y conservación de las **dotaciones e instalaciones de los servicios públicos serán asumidas por el Ayuntamiento de forma gradual.***
- 2. Para la plena efectividad de la asunción municipal de estas actividades se requerirá de un **acuerdo entre la Entidad y el Ayuntamiento** elaborándose un programa de transferencias específico para cada servicio, **previo expediente administrativo en el que se acredite el ajuste a la legalidad de la instalación o actuación de que se trate, la existencia de crédito suficiente y la justificación**, en todo caso, de que **dicha transferencia ni degradará la calidad de los servicios, ni perjudicará los intereses contractuales de terceros.***
- 3. La resolución administrativa definitiva que apruebe la transferencia del servicio se incorporará en todo caso, como adenda al Estatuto de la Entidad, sin necesidad de modificar su contenido.*

Y es en el seno de esta vía de transferencia gradual de la conservación y mantenimiento de dichas obras y servicios, previa a la disolución posterior de la Entidad de Conservación y, con ocasión de la transferencia de la conservación y mantenimiento de la galería subterránea de servicios de titularidad municipal ejecutada con la

Código Seguro De Verificación	JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Guadalupe Ubis Lupion	Firmado	11/11/2022 12:25:11	
Observaciones		Página	7/14	
Url De Verificación	https://verifirma.alcobendas.org/?JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==			

urbanización, (y que permite llevar los servicios públicos a las diferentes zonas de la ciudad) que se ha suscitado discrepancia entre la Entidad de conservación y el Ayuntamiento, habiéndose emitido a instancias de este último Informe técnico pericial de la entidad CEMOSA Ingeniería y Control, indicativo de las obligaciones pendientes por parte de la Entidad en relación con la conservación y mantenimiento de dicha galería, que, sin embargo, la Entidad de conservación considera no está obligada a ejecutar a su cargo, sustentando dicha negativa en el Informe jurídico de DJV Abogados, emitido en relación al alcance de la responsabilidad y obligaciones de la Entidad de conservación con respecto al mantenimiento y conservación de la galería subterránea de servicios.

IV.- LAS OBLIGACIONES DE CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO ASUMIDAS POR LA ENTIDAD DE CONSERVACIÓN PARQUE EMPRESARIAL LA MORALEJA.

Según el artículo 3º de los Estatutos “Objeto y fines”, la Entidad de conservación Parque empresarial la Moraleja tiene por objeto: **“La conservación de las obras de urbanización y de los bienes y servicios que formen parte de su equipamiento como bienes de dominio y uso público y común, así como la administración de esta conservación”**. (en su modificación de 2018 se añade “sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional de estos estatutos”).

a. OBJETO DE LA OBLIGACIÓN DE CONSERVACIÓN: OBRAS DE URBANIZACIÓN

Su artículo 12º considera **“Elementos de dominio público”**: *“De conformidad con lo dispuesto en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, serán cedidos gratuitamente a la Corporación municipal con destino al dominio y uso público la red viaria y las zonas verdes de uso público, así como los servicios e infraestructuras que hayan de ser objeto de cesión obligatoria por precepto legal. Esta cesión se efectúa de acuerdo con lo previsto en los artículos 100 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 124 del Reglamento de Gestión Urbanística”*.

Y el artículo 13.2 define como **“Elementos de propiedad y uso común”**: *“Las instalaciones y edificaciones construidas por la Entidad en terrenos definidos por el planeamiento como elementos de dominio público, mediante concesión otorgada por el Órgano actuante para fines no lucrativos, vinculados a sus objetivos y que no impidan el uso fijado en el planeamiento, tendrán naturaleza de elementos de propiedad común sujetos a lo dispuesto en estos Estatutos”*

Como compendio de las obligaciones que forman parte de la Entidad de conservación del Parque Empresarial La Moraleja, el artículo 30 de los Estatutos bajo el título **“Conservación”** refiere que: *“Correrá a cargo de la Entidad de Conservación de la red viaria, espacios libres destinados a zonas verdes de uso público, los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y energía eléctrica, aun cuando dichas instalaciones hubieran sido cedidas a la Corporación municipal.”* [este artículo fue modificado en 2018 para reflejar la transferencia gradual de los servicios al Ayuntamiento, conforme a la Disposición Adicional añadida en dicha modificación]. Lo que debe ponerse en relación con el artículo 27 de esos mismos Estatutos, que consideran **“Gastos de la**

Código Seguro De Verificación	JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Guadalupe Ubis Lupion	Firmado	11/11/2022 12:25:11	
Observaciones		Página	8/14	
Url De Verificación	https://verifirma.alcobendas.org/?JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==			

Entidad”, entre otros: **c) Conservación de los servicios urbanísticos;** d) Administración, vigilancia y guardería, jardinería, **mantenimiento y conservación y limpieza y recogida de basuras no domésticas ni de origen privado en zonas de dominio público;** e) **Cuantos vengan exigidos por el cumplimiento del objeto de la Entidad**

Por tanto, la obligación de conservación y mantenimiento recae sobre las “obras de urbanización” en el bien entendido de que tales obras se concretan en el artículo 59.I del RGU, equiparable a las asumidas por el artículo 97.2 letra a) a e) de la LSM, y en coincidencia con lo establecido en los Estatutos de la Entidad: “*El importe de las obras de urbanización que corre a cargo de los propietarios de un polígono o unidad de actuación comprenderá los siguientes conceptos:*

a) **Obras de vialidad**, incluyéndose en ellas las de explanación, afirmado y pavimentación de calzadas, construcción y encintado de aceras y canalizaciones que deban construirse en el subsuelo de la vía pública para servicios.

b) **Obras de saneamiento**, que comprenden colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras en la proporción que afecte a la unidad de actuación o polígono.

c) **Suministro de agua**, en el que se incluirán las obras de captación cuando fueran necesarias, distribución domiciliar de agua potable, de riego y de hidratantes contra incendios.

d) **Suministro de energía eléctrica**, incluidas conducción y distribución, y alumbrado público.

e) **Jardinería y arbolado** en parques, jardines y vías públicas.

Y dicho lo anterior, debemos diferenciar dos tipos de obras de urbanización, en función de su causa o esencia: la urbanización de una Unidad de Actuación (obras de urbanización en desarrollo del planeamiento) y la de un solar (obras de urbanización de construcción). Como indica el artículo 25.3 RGU lo que fundamenta con carácter obligatorio la creación de las Entidades Urbanísticas de Conservación es que exista “*deber de conservación de las obras de urbanización*” de forma sustitutoria por parte de los particulares, con limitación territorial, siendo la determinada por la unidad de actuación de carácter urbanístico, que es distinta de la actuación (urbanización) en el interior de un solar concreto. De ahí que debamos distinguir, por su importancia en cuanto a las obligaciones asumidas por la Entidad de conservación, **las obras de urbanización en el entorno de la Unidad de actuación, como son las de conservación de la Entidad Urbanística de Conservación (dominio público, calles exteriores)** y las de conservación a cargo de los cotitulares de cada solar. Razón por la que el deber de conservación no guarda así correspondencia con los estándares invocados por el Informe jurídico, referidos al artículo 168 de la LSM o artículo 15.I TRLSRU donde además se obvia la naturaleza pública de la Entidad de conservación.

Código Seguro De Verificación	JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Guadalupe Ubis Lupion	Firmado	11/11/2022 12:25:11	
Observaciones		Página	9/14	
Url De Verificación	https://verifirma.alcobendas.org/?JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==			

En conclusión, lo obligado a conservar (objeto de la prestación) son las obras de urbanización de la Unidad de Actuación por desarrollo del planteamiento, dentro del ámbito público. Los miembros de la Entidad de conservación lo son por imposición legal o del planeamiento, consecuencia de ser titulares de inmuebles (solar), emplazados en el ámbito territorial de actuación de la Entidad de conservación. Esta titularidad sobre el inmueble se ve gravada con una carga consistente en la obligación de conservar y mantener unas **obras que no son de su propiedad**, pues las que lo son (genéricamente con carácter comunitario) se está obligado por determinación de otra normativa diferente (comunidad propietarios, complejo inmobiliario.)

b. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR “CONSERVACIÓN”

Por otra parte la obligación de “conservación” debe entenderse en el sentido previsto en el artículo 67 del RGU **“La conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, serán de cargo de la Administración actuante, una vez que se haya efectuado la cesión de aquéllas”**, determinando el artículo 68 RGU 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 cuyo caso los propietarios habrán de integrarse en una Entidad de conservación.

Por tanto, el aceptante de la cesión es la Administración, asumiendo como regla general la obligación de conservar las **obras de urbanización y mantener, tanto las dotaciones** (suelo destinado a usos o instalaciones del conjunto de los ciudadanos) **como las instalaciones necesarias para los servicios públicos**. Por lo que, para entender cumplida esta obligación de conservación, se hace necesario extender la conservación y mantenimiento, entre otros, a las instalaciones específicas, para que estas funcionen correctamente y así facilitar y permitir la prestación de los servicios públicos correspondientes. De hecho, la STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo de fecha 25 de febrero de 2003 hace expresa referencia tanto a las obras de urbanización como a las dotaciones públicas: *“...pese a ser la regla general que la Administración actuante esté obligada a sumir 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 tales dotaciones e instalaciones públicas, cuando así lo disponga el Plan de Ordenación”*

La Entidad de conservación **ejerce funciones públicas** (se considera además entidad de derecho público) que es lo que determina que sus actos sean administrativos, lo que cualifica la exigencia del cumplimiento de su obligación de conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos correspondientes. Y, por tanto, la conservación de los bienes demaniales (y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de servicios públicos) tiene una evidente **finalidad pública e interés general**. De ahí que esa obligación no puede constreñirse a lo meramente formal del mantenimiento de las infraestructuras para la prestación del servicio público, sino que la exigencia es ampliable a las propias

Código Seguro De Verificación	JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Guadalupe Ubis Lupion	Firmado	11/11/2022 12:25:11	
Observaciones		Página	10/14	
Url De Verificación	https://verifirma.alcobendas.org/?JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==			

instalaciones, de manera que se den las condiciones necesarias para el cumplimiento de la prestación del servicio público. El servicio público se realiza sobre unas infraestructuras que tienen la consideración de “obras de urbanización” haciéndose necesaria la conservación de éstas para una adecuada prestación del servicio, pues en caso contrario, puede no tenerse la efectividad deseada, consecuencia de una mala funcionalidad. El carácter público de las Entidades de conservación apunta precisamente a que la obligación de conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de dotaciones sobre las que se gestionan determinados servicios públicos, debe considerarse una función pública (participar en la gestión urbanística), y por ello los estándares exigibles son los propios de una entidad pública que se rige por principios más exigentes y orientados a la satisfacción del interés general, para facilitar la prestación de un servicio público de calidad, entre otros, sujeta a los establecidos en el artículo 3 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre (LRJSP).

Así, tiene establecido el Tribunal Supremo: “*la entidad urbanística de conservación, en cuanto forma de participación de los interesados en la gestión urbanística, ha sido ratificada en los arts. 24 y 26 del Reglamento de gestión, que destaca asimismo la dependencia en este orden de la Administración Urbanística actuante... tienen carácter administrativo.*” De hecho, el TS en Sentencia de 23 de junio de 2010 expresa que: “*La jurisprudencia más reciente de esta Sala ha reconocido la naturaleza pública de las Entidades de conservación. ...Se ha declarado que forman parte de la Administración Pública y que su naturaleza jurídica es la de una figura típica de autoadministración a la que la ley confiere la intervención, bajo la supervisión de la Administración, de la función pública de urbanismo*”.

Por tanto, desde una perspectiva teleológica e instrumental, las facultades que le son propias vendrán referidas, a la adopción de **medidas para la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios en condiciones adecuadas, de seguridad, salubridad y ornato público, con una clara finalidad pública e interés general.** Cabe señalar como tal **mantenimiento no puede constreñirse a lo meramente formal, sino que se amplía a la exigencia de procurar las condiciones adecuadas para que el servicio cumpla con el uso exigido o al que se dirige.** Ello unido a la exigencia prevista en la Disposición Adicional de los Estatutos de la Entidad de conservación, añadida por modificación aprobada en 2018 en la que se explicita, en su apartado 2º “*Para la plena efectividad de la asunción municipal de esas actividades se requerirá de un acuerdo entre la Entidad y el Ayuntamiento, elaborándose un programa de transferencia específico para cada servicio, previo expediente administrativo en el que se acredite el ajuste a la legalidad de la instalación o actuación de que se trate, ...*”

Y en este punto es importante resaltar los términos en que se expresa la Sentencia de 25 de Febrero de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo: “**El mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos no puede limitarse a la conservación en buen estado de seguridad, salubridad y órgano de aquéllas, sino que debe extenderse a su funcionamiento eficaz porque la finalidad del mantenimiento de las instalaciones**

Código Seguro De Verificación	JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Guadalupe Ubis Lupion	Firmado	11/11/2022 12:25:11	
Observaciones		Página	11/14	
Url De Verificación	https://verifirma.alcobendas.org/?JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==			

es la prestación del servicio, ya que el mantenimiento de las instalaciones de los servicios públicos añade un “plus” a la mera conservación de las obras ejecutadas, comprendiendo el concepto de “mantenimiento” la circunstancia de que la cosa se encuentre en condiciones de seguir siendo susceptible de procurar la utilidad a que se dirige, teniendo por finalidad situar la cosa en condiciones de poder servir al uso a que se dirige”

V.- CONTROVERSIA SOBRE LAS OBLIGACIONES PENDIENTES EN RELACIÓN CON LA CONDICIÓN DE “GALERÍA VISITABLE”

El informe pericial de CEMOSA da cuenta de la necesidad de solventar aspectos varios de la galería subterránea, así como aquellos necesarios para ajustar dicha instalación a las exigencias del Reglamento ITC-BT-07 “Redes subterráneas para distribución de baja tensión” a fin de procurar las condiciones adecuadas para que el servicio cumpla con el uso exigido o al que se dirige, así como para ajustar dicha instalación a la legalidad que viene conformada, precisamente, por el citado Reglamento del Ministerio de Ciencia, en cuyo apartado 2.1.3 En galerías: “se consideran *dos tipos de galería, la galería visitable de dimensiones interiores suficientes para la circulación de personas, y la galería registrable o zana prefabricada, en la que no está prevista la circulación de personas y dónde las tapas de registro precisan medios mecánicos para su manipulación*”.

El informe jurídico aportado no hace alusión a distintas patologías evidenciadas en el informe pericial de CEMOSA, sino que solo alude a las actuaciones relacionadas con la necesidad de adecuar la Galería a las exigencias previstas en el Reglamento ITC-BT-07 para las Galerías subterráneas visitables. Por ello nos referiremos únicamente a esta concreta discrepancia.

En el informe pericial de CEMOSA se aborda en distintos pasajes la descripción general de la galería subterránea que nos ocupa:

“Se trata de una galería de servicios de titularidad municipal ejecutada con la urbanización, construcción subterránea, que permite llevar lo servicios públicos a las diferentes zonas de la ciudad recorriendo toda la avenida Europa con un recorrido de 1,255 metros y 2,10 metros de ancho albergando en el mismo numerosos operadores de comunicaciones y tras instalaciones, presentando patologías propias de este tipo de construcciones bajo rasante que no comprometen su estabilidad ni funcionalidad”.

“El acceso principal a la galería se realiza a través de unas escaleras cubiertas por una trampilla de acceso a sótanos, esta entrada se encuentra ubicada en la plaza Roma discurriendo la galería por la plaza de París y termina en la plaza de Atenas.”

“Estructuralmente está compuesta por túneles prefabricados de hormigón por los que discurren líneas de servicio como son electricidad, fontanería, telecomunicaciones.”

“Aparte de las redes ya mencionadas, que componen la galería, se encuentran las instalaciones que dan servicio a la propia galería permiten el trabajo dentro de ella como son la instalación eléctrica y la red de saneamiento para evacuación de agua”

Código Seguro De Verificación	JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Guadalupe Ubis Lupion	Firmado	11/11/2022 12:25:11	
Observaciones		Página	12/14	
Url De Verificación	https://verifirma.alcobendas.org/?JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==			

VI. CONCLUSIÓN

La galería subterránea existente, no constituye una galería registrable o zanja prefabricada, por lo que **solo podría incardinarse en el concepto de “galería visitable” y, por tanto, debe cumplir con los condicionantes que el citado Reglamento exige a estas últimas**, además de corregir las deficiencias o patologías detectadas en el Informe pericial de CEMOSA, todo ello con carácter previo a la aceptación expresa por el Ayuntamiento de dicha transferencia:

- # El artículo 30 del RGU en su apartado 1 establece que, 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. **Acuerdo que debe ser expreso y formal.** Y en su apartado 2 se determina igualmente que **no procederá la aprobación de la disolución** de la Entidad, **mientras no conste el cumplimiento de las obligaciones que estén pendientes.** No se trata, por tanto, de que se hayan o no acometido irregularidades previas en el cumplimiento de su obligación de conservación, sino de dar cumplimiento a las obligaciones que estén pendientes y que vienen determinadas en el Informe pericial de CEMOSA. Y, adicionalmente, hasta en tanto no se proceda a ajustar dicha instalación al Reglamento vigente, no podrían entenderse cumplidos los fines para los que fue creada.
- # La Disposición Adicional 2ª de los Estatutos exige, antes de proceder a la transferencia de la instalación o actuación al Ayuntamiento, **acreditar su ajuste a la legalidad**, la cual viene conformada, entre otra normativa, por lo dispuesto en el Reglamento el Reglamento ICT-BT-07. Además de estar condicionada a la **existencia de crédito suficiente y justificado**, lo que es razonable, puesto que la obligación de conservar de la Entidad de conservación, durará hasta que el Ayuntamiento cuente con medios suficientes para conservar por sí la urbanización.
- # La obligación (fines propios de su naturaleza pública) de la Entidad de conservación consiste en la adopción de medidas para la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios en condiciones adecuadas, de seguridad, salubridad y ornato público, **con una clara finalidad pública e interés general.**

Por lo expuesto:

- # La Entidad de conservación no puede defender su postura obviando su naturaleza pública y la sujeción de su actuación a la función pública de gestión urbanística, teniendo en cuenta que su obligación de conservación recae en bienes de dominio público que no son de su titularidad, por lo que no resultan de aplicación los preceptos urbanísticos que regulan el deber de conservación de los propietarios sobre los terrenos o edificaciones de su titularidad. De hecho, en el supuesto de las Entidades de conservación, la obligación de “conservación” difiere de lo que pueda entenderse como “deber de conservación” de los propietarios sobre sus

Código Seguro De Verificación	JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Guadalupe Ubis Lupion	Firmado	11/11/2022 12:25:11	
Observaciones		Página	13/14	
Url De Verificación	https://verifirma.alcobendas.org/?JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==			

titularidades, pues consiste en la adopción de medidas de conservación medidas para la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios en condiciones adecuadas, de seguridad, salubridad y ornato público, **con una clara finalidad pública e interés general.**

Y por lo mismo, las actuaciones que el Informe de CEMOSA indica que debe cumplimentar previamente la Entidad de conservación, se sustentan precisamente en la función pública de gestión urbanística que tiene atribuida la Entidad de conservación, así como por razón de la obligación de mantenimiento de las instalaciones de servicio público, y que **no puede constreñirse a lo meramente formal sino que se amplía a la exigencia de procurar las condiciones adecuadas para que el servicio cumpla con el uso exigido, o al que se dirige.** Por lo que la pretensión del Ayuntamiento no se sustenta en si resulta de aplicación o no el Código técnico de la edificación o la Ley de Ordenación de la Edificación, sino en que las obligaciones pendientes que incorpora el Informe pericial de CEMOSA resultan de la naturaleza y fines propios de la Entidad de conservación, relacionadas con su obligación de mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de servicio público.

Del mismo modo, **el Reglamento ICT-BT-07 solo contempla dos tipologías de galerías**, básicamente por razón de si están diseñadas para permitir o no la circulación de personas en su interior, siendo la que nos ocupa es incardinable entre las identificadas como **“galerías visitables”**, ya que no entra dentro de la categoría de la única otra opción posible “galería registrable”, por lo que para que el servicio se pueda prestar con calidad y en condiciones adecuadas, la instalación debe ajustarse a la legalidad y cumplir con los condicionantes exigidos por dicho Reglamento para una “galería visitable”. Por tanto, no se trata tampoco de que pueda o no ajustarse a la normativa de prevención de riesgos laborales, sino que debe cumplir con las exigencias que resultan de la finalidad pública y de las obligaciones y fines que tiene atribuida la Entidad de conservación, siendo que el contenido del Informe pericial refiere una serie de “obligaciones pendientes” a cargo de la Entidad en relación con esta cuestión. Obligaciones pendientes cuyo previo cumplimiento por la Entidad exige expresamente el artículo 30.2 del RGU, sin que se esté atribuyendo a la Entidad ningún incumplimiento culposo por este motivo.

Código Seguro De Verificación	JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Guadalupe Ubis Lupion	Firmado	11/11/2022 12:25:11	
Observaciones		Página	14/14	
Url De Verificación	https://verifirma.alcobendas.org/?JxeWwZoON4QXgJwpi/AsNg==			