

■ **EL CONSULTOR**  
DE LOS AYUNTAMIENTOS

# Las entidades urbanísticas de conservación

Régimen jurídico, aspectos técnicos, jurisprudencia y formularios

*Pedro Mario  
Fernández Cabrera*

*Francisco Javier  
Garrido Jiménez*



# Las entidades urbanísticas de conservación

Régimen jurídico, aspectos técnicos,  
jurisprudencia y formularios

*Pedro Mario Fernández Cabrera*  
*Francisco Javier Garrido Jiménez*

© **Pedro Mario Fernández Cabrera y Francisco Javier Garrido Jiménez**, 2022  
© **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.**

**Wolters Kluwer Legal & Regulatory España**

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

**Tel:** 91 602 01 82

**e-mail:** [clienteslaley@wolterskluwer.es](mailto:clienteslaley@wolterskluwer.es)

<http://www.wolterskluwer.es>

**Primera edición:** Febrero 2022

**Depósito Legal:** M-2712-2022

**ISBN versión impresa:** 978-84-7052-886-6

**ISBN versión electrónica:** 978-84-7052-887-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.

*Printed in Spain*

© **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

## **2.2. La gestión de los servicios públicos por la EUC. Ventajas e inconvenientes de la gestión directa e indirecta**

Teniendo en cuenta tanto el marco legal existente, lo más habitual (y posiblemente lo más prudente y práctico, como se indicó en el Capítulo 4) es que el municipio opte por separar lo más nítidamente posible la responsabilidad y funciones entre los agentes concurrentes en la conservación de la urbanización. De este modo, una EUC típica asumiría la conservación de servicios que no llevan asociada ningún tipo de tasa, articulando su financiación a través de un concepto totalmente diferente como es la cuota de conservación, mientras que el municipio, con medios propios o a través de un concesionario, mantendría la gestión y conservación de otros servicios de la urbanización como la red de abastecimiento, el saneamiento o la depuración de aguas residuales<sup>(4)</sup>. Como se indicó en el Capítulo 4, los servicios en manos de entidades privadas, como suelen ser las telecomunicaciones, electricidad o gas, no entran en la órbita de la EUC, como no lo hacen en la del propio municipio.

Aunque a la hora de establecer su estructura organizativa, la EUC puede tomar como referencia a las Administraciones Públicas, su problemática suele ser mucho más sencilla por varios motivos. Por un lado, su ámbito físico y funcional se encuentra mucho más limitado y suele ser más homogéneo y, por otro lado, supuestamente imperarán los principios de economía, eficiencia o calidad en el servicio frente a otras consideraciones de orden social o político. Desde esta perspectiva, pese a su consabida naturaleza administrativa, la EUC obedece más a un modelo de gestión privado que público. En cualquier caso, con total certeza, la EUC estará abocada a seguir un modelo mixto de gestión, formado por una estructura propia más o menos extensa y una parte de labores articulada a través de contratos con terceros.

En lo relativo a la estructura propia, una vez determinadas las labores que se llevarán a cabo por personal de la EUC, se deberá proceder a su contratación. De esta forma, la EUC se convierte en empleador y establece una relación contractual laboral con aquellas personas que llevarán a cabo las labores «administrativas» o de conservación de las infraestructuras que le son propias. Como es lógico, no cabe una relación funcionarial, ya que la EUC no es una Administración Pública. Aunque se da por supuesto, la existencia de personal propio obliga a la EUC a dotarse no ya de una sede administrativa, sino también de un verdadero centro de trabajo dotado de todos los elementos a los que obliga la

---

(4) Cabe señalar que, las labores de conservación de la urbanización que lleva a cabo la EUC son perfectamente compatibles con una gestión municipal del servicio. Por ejemplo, no hay inconveniente en que un municipio preste el servicio de abastecimiento y saneamiento en una urbanización, cobre la correspondiente tasa, etc. y la EUC realice el mantenimiento de las conducciones, valvulería o registros en la vía pública. No obstante, en estos casos, sí sería necesaria un régimen tarifario diferenciado para evitar una doble imposición a los ciudadanos del ámbito por los servicios prestados desde la Entidad.

legislación urbanística y laboral<sup>(5)</sup>. Por el contrario, si se opta por una gestión esencialmente indirecta, lo más habitual es que la EUC despliegue una serie de contratos de servicios con terceros en el mismo modo en que lo haría la propia Administración, aunque, como se verá en los apartados siguientes, el marco contractual no es el de la LCSP.

Las ventajas de la gestión directa pueden ser varias<sup>(6)</sup>. Desde el punto de vista económico, la EUC evita determinados gastos como son los de licitación o el beneficio industrial de contratista, además del IVA que la empresa contratista necesariamente debe necesariamente repercutir (la posición de la EUC respecto a este impuesto se tratará en el Capítulo 11). Por otro lado, la contratación de empresas externas para la ejecución de labores materiales implica que la EUC deba fiscalizar estos contratos, lo cual a su vez y dependiendo del tipo de contrato, puede generar nuevos gastos. En este sentido, la asunción directa de la gestión de la conservación por parte de la EUC podría suponer un mayor control sobre el gasto, o, por lo menos, que este se destine específicamente a los fines para los que fue destinado. Otras ventajas que pueden argumentarse en favor de la gestión directa de la conservación con medios de la propia EUC es la continuidad del personal, que acaba alcanzando un alto grado de conocimiento y especialización en relación con las instalaciones que se encuentran a su cargo y que son fijas en el espacio.

Los inconvenientes que suelen argumentar frente a la gestión directa son los que habitualmente se señalan en relación con las Administraciones Públicas: falta de adaptación del personal a la evolución de la técnica, la posibilidad de rendimientos decrecientes con el tiempo o la asunción de la litigiosidad laboral por parte de la propia EUC, aspectos que, en cualquier caso, hay que considerar.

Por su parte, en el caso de una gestión esencialmente indirecta, que puede abarcar tanto a las labores referidas al metabolismo interno de la EUC (administración, contabilidad, asistencia legal, etc.), como a las labores de conservación de la urbanización, la EUC elude dotarse de una estructura fija importante, lo cual tiene toda su lógica dado que se trata de una Entidad de vida necesariamente limitada en el tiempo (nuevamente, no confundir el carácter indefinido con el

---

(5) La reunión de los órganos de gobierno y representación puede articularse a través del uso de espacios habilitados *ad hoc* para este tipo de eventos y que, incluso, pueden ser municipales. En cambio, no es posible que el personal propio de la EUC realice funciones de tipo laboral en un espacio que no esté habilitado.

(6) Las ventajas e inconvenientes de la gestión directa o indirecta de los servicios públicos es una materia muy difícil de analizar desde un punto de vista objetivo, ya que se trata de una verdadera declaración de intenciones acerca de la gestión de lo público en su conjunto. Algunas de las innumerables lecturas en esta materia son Gamero Casado, E. (2019). Criterios determinantes de la forma de gestión de los servicios públicos; especial referencia a la remunicipalización de servicios locales. *Revista General de Derecho Administrativo*, 52. o Mellado Ruiz, L. (2018). Soluciones cooperativas ante la (condicionada) disyuntiva entre las gestión directa o indirecta de los servicios públicos locales. *Revista Galega de Administración Pública*, 56, 227-259.

perpetuo). Además, en teoría, existirían otras ventajas respecto a la gestión directa. Por ejemplo, a pesar de que la existencia de una mercantil externa prestando los servicios conlleva inevitablemente una serie de costes adicionales, la competencia entre licitadores puede limitarlos en cierta medida, pudiendo llegar a obtenerse importantes ahorros en función de la pugna entre contratistas. Por otra parte, al establecerse una duración concreta para los contratos, la EUC puede dotarse de una gran flexibilidad a la hora de la gestión de sus competencias, asegurándose en cada momento la incorporación de las mejoras tecnológicas que vayan llegando a cada sector en concreto, así como que sus funciones se llevan a cabo según las preferencias de los miembros-propietarios, que pueden ser variables en el tiempo.

### **3. MEDIOS AL SERVICIO DEL MODELO ORGANIZATIVO DE LA EUC**

#### **3.1. Inmuebles al servicio de la EUC**

Para desarrollar sus actividades, tanto de gobierno y asamblearias, como puramente funcionales, la EUC necesita disponer de una serie de espacios físicos que, como es lógico, deberán ser adecuados a las funciones que en ellos se desarrollen. De igual modo, como se había avanzado, cuando la Entidad se dota de una estructura propia, por pequeña que sea, se convierte en un centro de trabajo que ha de cumplir con todas las exigencias de la legislación urbanística y laboral (accesibilidad, ventilación, superficies mínimas, dotación de aseos, etc.), que serán diferentes en función de las tareas que se lleven a cabo en cada centro de trabajo.

En este aspecto, la primera cuestión a considerar por parte de la EUC es la de si asumirá la titularidad de los inmuebles que alojarán su estructura, si recurrirá al alquiler o bien si buscará espacios cedidos, por ejemplo, por el municipio. En este último caso, de existir espacios municipales disponibles o susceptibles de habilitar, y si así lo acuerda la Corporación municipal, cabría su cesión total o parcialmente gratuita a la EUC en los términos recogidos en el art. 145 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), así como en el art. 109 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales<sup>(7)</sup>. Tal y como

---

(7) Tal y como se ha indicado en el Capítulo 6, la EUC es una entidad de interés público en base a la naturaleza de sus funciones, sin necesidad de declaración previa como otras entidades privadas. En estos términos se expresa, por ejemplo, la STS 15 julio 2014 (rec. 2394/2012) donde, en referencia a las Juntas de Compensación (totalmente extrapolable a las Entidades de Conservación lo siguiente: «También el art. 26.1 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por el RD 3288/1978, de 25 de agosto (en adelante RGU), destaca a las Juntas de Compensación como entes administrativos, colaboradores de la Administración pública (art. 26.1, 157 a 185), cuando actúan con las competencias que le son delegadas de la propia administración, como son las correspondientes a la función urbanizadora, como servicio de interés público, en los expedientes de ejecución en la ordenación del suelo y en las actuaciones de transformación urbanística».

prevén ambos cuerpos legales, la cesión finalizaría en el momento en que la EUC dejase de llevar a cabo sus funciones, esto es, en el momento de su disolución (Capítulo 12). Aunque ambos preceptos se refieren a bienes patrimoniales, también cabría la concesión administrativa sobre bienes demaniales en los mismos términos (gratuita y sin concurrencia) en base a lo establecido en los arts. 93.4 y 137.4.b) LPAP.

Como es lógico, se trata de una decisión estratégica que tiene implicaciones de futuro. Por ejemplo, si la EUC decide optar por la compra de inmuebles (oficinas, naves de enseres, etc.), los mantendrá bajo su titularidad hasta el momento de su disolución, en que serán puestos a la venta dentro del proceso de liquidación de la Entidad. En este supuesto, los ingresos obtenidos en la venta formarán parte del balance final de la entidad, en este caso en el haber de la EUC y por lo tanto de los miembros-propietarios. Hay que tener en cuenta que, dependiendo de las características de los inmuebles, de su ubicación, de su estado de conservación, etc. su liquidación puede ser más o menos rentable para la Entidad. También puede conllevar un período de tiempo largo en función de las características del mercado.

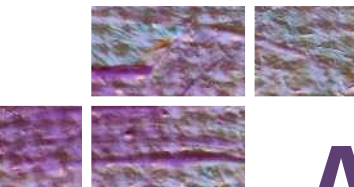
Por el contrario, el alquiler simplifica enormemente estas operaciones y puede ser más efectivo, por ejemplo, en Entidades para las que se prevea una vida útil lo suficientemente corta como para impedir la correcta amortización del inmovilizado. Una cuestión diferente es que, dependiendo de la zona en que se encuentre la urbanización bajo su responsabilidad, existan inmuebles en el mercado de alquiler con las características adecuadas para los fines de la EUC.

Finalmente, la opción preferida por la EUC puede ser la de disponer de inmuebles municipales, pero esto puede no ser sencillo dependiendo de las circunstancias concurrentes. En este caso, lo más factible es que el Ayuntamiento ponga a disposición de la EUC suelo para la construcción de estos edificios que, al fin y al cabo, estarán al servicio de la conservación de la urbanización (el municipio seguro que dispondrá de suelo de dominio público en la urbanización), pero también hay que tener en cuenta que, al final de la vida de la Entidad, todo lo construido revertirá al municipio. En este aspecto, una buena práctica de planeamiento sería la de prever suelo calificado para este menester (infraestructuras, conservación, etc.) en aquellas urbanizaciones donde la conservación se atribuya a una EUC.

Siguiendo la misma reflexión que se ha efectuado para la gestión directa e indirecta de los servicios, se entiende que la EUC debe seguir un criterio de medida en lo que a su dotación de edificios se refiere. Así, por ejemplo, lo lógico es que la Entidad se dote de una u otra forma de los edificios necesarios para sus actividades ordinarias, recurriendo para actividades puntuales como la reunión de la Asamblea General, etc. a espacios especialmente habilitados para estos fines como pueden ser salones municipales, hoteles, centros de negocios, etc., recurriendo al alquiler puntual si es necesario.







**A** pesar de formar parte del acervo urbanístico español desde hace muchas décadas, la Entidad Urbanística de Conservación es una figura que en muy pocas ocasiones ha sido estudiada de forma sistemática en todas sus vertientes. El presente manual lleva a cabo una doble aproximación, desde un punto de vista jurídico y técnico, aunando el estudio teórico con el análisis de todos los aspectos que en la práctica rodean el nacimiento, vida y disolución de este tipo de entidades.

A lo largo del libro se desarrollan aspectos tales como la articulación de las Entidades Urbanísticas de Conservación en el planeamiento urbanístico, su constitución, organización y funcionamiento interno, normas de contratación y contabilidad, régimen tributario y de responsabilidad, así como el de su disolución y liquidación, todo ello en el marco de la legislación estatal y autonómica aplicable en cada caso.

