



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 400/2022
Expediente 478/2021

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D. Faustino de Urquía Gómez

D.^a Asunción Ventura Franch

D.^aM.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Molt Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 15 de junio de 2022, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

Con fechas de 30 de julio de 2021 y 10 de febrero de 2022, respectivamente, ha tenido entrada en este Consell Jurídic Consultiu, solicitud de dictamen y documentación complementaria en relación con la petición de dictamen cursada por la Conselleria de Presidencia acerca de la consulta facultativa del Ayuntamiento de Algar de Palancia sobre la eventual tramitación de un expediente para la municipalización del servicio de abastecimiento de Agua Potable en la “Urbanización Montes de Palancia”.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente y del escrito de consulta remitido se desprende que:

Primero.- La consulta versa acerca de la tramitación de un expediente para la “municipalización” del servicio de abastecimiento de Agua Potable, que en la “Urbanización Montes de Palancia” se presta por una Entidad de Conservación Urbanística “Montes de Palancia”, a través de la Comunidad de Usuarios “Pozo de los Dolores”.

En concreto, la consulta a este Órgano Consultivo se ciñe a lo siguiente:

“En el municipio de Algar de Palancia el servicio de abastecimiento de agua potable lo presta de forma totalmente normalizada el Ayuntamiento en régimen de gestión indirecta, en virtud de un contrato de concesión administrativa perfeccionado en fecha 30 de junio de 2008 con SEASA (hoy, A. DE V. S.A.)

No obstante, en el término municipal existe una urbanización fuera del casco urbano, conocida con el nombre de “Urbanización Montes del Palancia”, en la cual el citado servicio lo gestiona una entidad privada denominada Comunidad de Usuarios Pozo de los Dolores, sin que el Ayuntamiento intervenga en ninguna de sus fases: captación (agua en alta), distribución, mantenimiento y recaudación.

Los propietarios de terrenos en el ámbito de dicha Urbanización están integrados forzosamente en la “Entidad Urbanística de Conservación de la Urbanización Montes del Palancia”, regida por los “Nuevos estatutos reformados de la Entidad Urbanística de Conservación Urbanización Montes del Palancia”, publicados en el Boletín Oficial de la Provincia nº 192, de 4 de octubre de 2016 (...).

Es voluntad del Ayuntamiento poner fin a esta situación en aras de unificar el servicio público de abastecimiento de agua potable en todo el término municipal bajo el “paraguas” de la concesión administrativa en vigor. Todo ello en aras de garantizar un servicio de calidad en el cual se garantice, sobre todo, la salud pública en el marco de un servicio esencial.

Evidentemente, la incorporación al servicio público de los usuarios de la citada urbanización requiere de una tramitación administrativa. Y es en este punto donde surgen las dudas jurídicas y consideramos necesario un

pronunciamiento por parte del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

La duda principal estriba en determinar si para incorporar al servicio público al conjunto de usuarios de la urbanización que actualmente se abastecen de un proveedor privado es necesario seguir un expediente de “municipalización” en los términos que prevé el artículo 197 de la Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunidad Valenciana (...)

Ahora bien, en el presente caso el asunto queda matizado porque ya existe un servido municipal instituido como tal y lo que persigue el Ayuntamiento es incorporar al mismo una urbanización aledaña al núcleo urbano que gestiona el referido servido de forma privada.

(...) La cuestión jurídica que debe clarificarse en el informe que solicitamos al Consell Jurídic Consultiu es si, en las particulares circunstancias que concurren, en el presente caso, caracterizadas por la existencia de una urbanización que se gestiona el abastecimiento de agua potable a espaldas del Ayuntamiento, aun existiendo un servicio municipal totalmente activo, resulta jurídicamente inexcusable, en orden a la incorporación de esa urbanización al servicio municipal, tramitar un expediente de “municipalización” en los términos señalados”.

Segundo.- Este Consell Jurídic Consultiu solicitó, mediante Oficio de fecha 30 de julio de 2021, que se completara el expediente mediante la incorporación de la documentación siguiente:

“1.- Pliegos de Condiciones que rigen la concesión administrativa del servicio de abastecimiento de agua potable para el municipio de Algar de Palancia y contrato administrativo formalizado con la concesionaria del servicio SEASA” (hoy, “A. DE V., S.A.”).

2.- Informe del servicio municipal correspondiente con referencia a las características de la red de abastecimiento de agua potable y al específico suministro a los usuarios de la “Urbanización Montes de Palancia” y el régimen jurídico que ampara los elementos e instalaciones para dar servicio domiciliario en la citada Urbanización.

3.- El expediente municipal relativo a la aprobación, régimen jurídico y estatutos de la mencionada “Entidad Urbanística de Conservación de la Urbanización Montes de Palancia”.

4.- Los antecedentes obrantes, en su caso, en los archivos municipales, en punto a la entidad “Comunidad de Propietarios Pozo de los Dolores” (antigüedad; Estatutos; régimen jurídico; número de socios...).

5.- *Informe fundado de la Secretaria Municipal, justificativo de la conveniencia y oportunidad de asumir el servicio, analizando que la opción de la gestión indirecta por concesión del Ayuntamiento, responde mejor que otras intervenciones, a satisfacer necesidades de la colectividad local, y, en suma, del interés general. En el mismo informe se detallará que circunstancias que se observan en la actual gestión del servicio para la urbanización actual.*

6.- *Cualquier otro extremo que relacionado con la problemática del supuesto en cuestión, se desee añadir en el informe antecitado”.*

Tercero.- En fecha 9 de febrero de 2022, se remitió a este Consell Jurídic Consultiu, como documentación complementaria, la siguiente:

1.- Pliegos de Condiciones que rigen la concesión administrativa del servicio de abastecimiento de agua potable para el municipio de Algar de Palancia y el contrato administrativo formalizado con la concesionaria A. DE V., S.A.

2.- Informe de fecha 21 de octubre del año 2021 emitido por D. S. M. R. (Ingeniero Técnico contratado por el Ayuntamiento de Algar de Palancia) con referencia a las características de la red de abastecimiento de agua potable y al específico suministro a los usuarios de la “*Urbanización Montes de Palancia*” y el régimen jurídico que ampara los elementos e instalaciones para dar servicio domiciliario en la citada Urbanización.

3.- El expediente municipal relativo a la aprobación, régimen jurídico y estatutos de la “*Entidad Urbanística de Conservación de la Urbanización Montes de Palancia*”. La nueva redacción de los Estatutos de la Entidad Urbanística de Conservación de la Urbanización Montes del Palancia, fueron publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia de fecha 4 de octubre del año 2021 (B.O.P. nº 192).

4.- Estatutos de la Comunidad de Usuarios del Pozo “*Los Dolores*” de Algar de Palancia.

5.- Informe de la Secretaria Municipal que concluye: “*Resulta justificada la conveniencia y oportunidad de que el Ayuntamiento de Algar de Palancia asuma el servicio de suministro de agua potable de la Urbanización Montes del Palancia de Algar de Palancia. La opción de la gestión indirecta por concesión del Ayuntamiento (ya existente e implantada en el municipio de Algar de Palancia) responde mejor que otras intervenciones para satisfacer las necesidades de la colectividad local y del interés general*”.

Cuarto.- Es de significar que, en relación con la propiedad y titularidad del Depósito de agua y de la Red de suministro de agua y de alcantarillado de la Urbanización Montes del Palancia, tras varias actuaciones, D. J. L. O., en

calidad de Presidente de la Entidad Urbanística de Conservación Montes del Palancia, presentó un escrito de fecha 15 de abril del año 2019 (nº registro de entrada 330), en virtud del cual exponía:

“La E.U.C. Montes del Palancia es la titular de la red de distribución de agua potable por toda la urbanización, al igual, que es la titular y mantenedora de toda la red de recogida de aguas sucias por todo su recorrido por la urbanización, estando ambas dos afirmaciones recogidas en los Estatutos reformados de la Entidad de Conservación Montes del Palancia, aprobados en el pleno del Ayuntamiento de Algar de Palancia, el 30 de Julio del 2002, cuyo artículo 7 se incorpora íntegramente: (...)”.

Estas mismas afirmaciones se recogen en el documento emitido entre el Pozo Los Dolores y la EUC Montes del Palancia de fecha 15 de enero del año 2017, que adjuntaron.

Este escrito de fecha 15 de abril del año 2019 (nº registro de entrada 330) permite deducir que la Entidad Urbanística de Conservación “Urbanización Montes del Palancia” resulta ser la titular del Depósito de agua y de la Red de suministro de agua y de alcantarillado de la Urbanización Montes del Palancia.

Por otra parte, el titular catastral de la parcela con referencia catastral [...] (de 198 m2s), según certificado catastral telemático, donde se ubica el Depósito de agua de la Urbanización Montes del Palancia, resulta ser la Comunidad de Propietarios Urbanización Montes de Palancia.

Por cuanto afecta a los viales, zona verde y equipamientos, según consta en el expediente, el día 8 de abril del año 1992 fue otorgada, en Sagunt, escritura pública de “Segregaciones y cesión gratuita de viales, zona verde y zona de equipamiento en el suelo urbano de la Urbanización Montes de Palancia”, ante el Notario D. E. M. P., del Ilustre Colegio de Valencia (nº protocolo [...]), en virtud de la cual, de la finca clasificada como suelo urbano, dentro de la finca [...] de Algar, del Registro de la Propiedad, se segregaba, entre otras, la siguiente porción:

“2.- Suelo destinado a zona verde sito en la Urbanización Montes de Palancia, de término Algar de Palancia, integrado en un núcleo independiente, cuya superficie total es de treinta y tres mil quinientos cincuenta metros cuadrados. Está situado al Oeste de la Urbanización, delimitado al Norte: con suelo urbanizable; al Sur, con suelo igualmente urbanizable y la parcela [...]; al Este, con suelo urbanizable y al Oeste, con dicho suelo y el límite del término municipal de Segorbe”.

(...).

Se adjunta a esta matriz, un plano de ubicación de las fincas segregadas”.

La cesión gratuita de viales, zona verde y zona de equipamiento en el suelo urbano de la Urbanización Montes de Palancia fue aceptada por el Pleno del Ayuntamiento de Algar de Palancia en fecha 7 de diciembre del año 1990, y la parcela destinada a zona verde fue inscrita a favor del Ayuntamiento de Algar de Palancia en el Registro de la Propiedad de Sagunto al Tomo [...], Libro [...] de Algar, Folio [...], Finca nº [...].

Dentro de la finca registral nº [...] (zona verde propiedad del Ayuntamiento de Algar de Palancia), figura la parcela catastral [...] (Depósito de agua de la Urbanización Montes del Palancia) cuya titularidad catastral figura, por error, a nombre de “*CDAD PROP URB MONTES PALANCIA [...]*”, cuando dicha parcela catastral está incluida e integrada dentro de la finca registral nº [...] y, por consiguiente, es propiedad del Ayuntamiento de Algar de Palancia.

Previamente, el día 22 de octubre del año 1984 fue otorgada, en Valencia, escritura pública de “*Cesión de viales*”, ante el Notario D. L. A. G. del Ilustre Colegio de Valencia (nº protocolo [...]), por parte de la entidad mercantil “*U. M. del P., S.A.*”, en virtud de la cual otorgaba: “*La presente escritura de Cesión de terrenos al Ayuntamiento de Algar de Palancia, para su afectación al destino público previsto en el Plan de Ordenación en la Urbanización M. del P., S.A. y a tal efecto, CEDE libre y gratuitamente al dominio público Municipal, las superficies de viales, zonas verdes y equipamientos grafiadas en plazo que se incorpora a esta matriz, y que abarca un total de ciento cincuenta y nueve mil trescientos sesenta y dos metros cuadrados. Es parte de que se segrega de la finca descrita en la letra A de esta escritura*”.

Planteada la cuestión en los términos que han quedado expuestos, la petición de dictamen facultativo ha sido cursada a través de la Conselleria de Presidencia de la Generalitat.

II CONSIDERACIONES

Primera.- El artículo 9 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de creación del Consell Jurídic Consultiu establece que este Órgano Consultivo emitirá dictamen en cuantos asuntos someta a su consulta el Presidente de la Generalitat, el Gobierno Valenciano o el Conseller competente en razón de la materia.

Respecto a la petición de dictamen de las Entidades locales, el artículo 11 de la Ley precitada dispone que *“las Corporaciones Locales...solicitarán directamente el dictamen del Consell Jurídic Consultiu, en los casos en que éste fuere preceptivo conforme a la Ley. Las consultas facultativas tendrán que interesarlas por medio del Conseller competente”*.

La regulación descrita se completa con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 73.6 del Reglamento de este Consell Jurídic Consultiu, aprobado por Decreto 37/2019, en cuya virtud, *“Las corporaciones locales... podrán formular, debidamente razonadas, consultas facultativas, por medio de la consellera o el conseller competente por razón de la materia objeto del dictamen, quien decidirá lo pertinente acerca de su remisión al Consell Jurídic Consultiu”*.

Segunda.- La solicitud de consulta formulada por el Ayuntamiento de Algar de Palencia se refiere a la necesidad o no de tramitar un expediente para la “municipalización” del servicio de abastecimiento de Agua Potable, atribuido en la “Urbanización Montes de Palencia” a una Entidad de Conservación Urbanística, al margen del servicio municipal del resto de la población. Se duda acerca del procedimiento para incorporar este concreto servicio al ya prestado en la actualidad por el Ayuntamiento, que gestiona indirectamente, a través de un concesionario.

Concretamente la autoridad consultante plantea, como se ha dicho, a este Consell lo siguiente: *“La cuestión jurídica que debe clarificarse en el informe que solicitamos al Consell Jurídic Consultiu es si, en las particulares circunstancias que concurren, en el presente caso, caracterizadas por la existencia de una urbanización que se gestiona el abastecimiento de agua potable a espaldas del Ayuntamiento, aun existiendo un servicio municipal totalmente activo, resulta jurídicamente inexcusable, en orden a la incorporación de esa urbanización al servicio municipal, tramitar un expediente de “municipalización” en los términos señalados”*.

Con la finalidad de dar respuesta a la cuestión planteada resulta imprescindible delimitar la situación jurídica en la que se encuentra el Ayuntamiento en relación con la “Urbanización Montes de Palencia” y la Entidad de Conservación Urbanística de dicha Urbanización. Lo que se expone en los apartados siguientes.

I. Según consta en la documentación remitida, el Pleno del Ayuntamiento de Algar de Palencia, tras la tramitación del oportuno expediente, aprobó, el 22 de julio de 1988, la constitución de la Entidad de Conservación Urbanística de la “Urbanización Montes de Palencia”, así como los Estatutos por los que debía regirse dicha Entidad. Dichos Estatutos fueron posteriormente modificados por el citado Ayuntamiento, en sesión plenaria de

4 de agosto de 2016, publicados en el Boletín Oficial de la Provincia nº 192, de 4 de octubre de 2016.

La Entidad integra a todos los propietarios de terrenos de la zona del suelo urbano de la Urbanización “Montes de Palancia”, clasificada como suelo urbano en las Normas Subsidiarias de Algar de Palancia. Así, los propietarios de terrenos en el ámbito del suelo urbano antes referido constituyeron, con carácter forzoso y obligatorio, la citada Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación, denominada “Urbanización Montes del Palancia”, en función de la exigencia de constituirse en Entidad de Conservación, determinada en las propias Normas Subsidiarias de Planeamiento del Municipio.

La Entidad Colaboradora de Conservación, correspondiente a las reguladas en el artículo 24 y concordantes del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto (en adelante “RGU”), se rige por sus Estatutos y demás disposiciones legales aplicables. Por otro lado, como entidad urbanística colaboradora, tiene, como señala el artículo 3 de sus Estatutos, carácter jurídico administrativo y adquirirá personalidad jurídica desde el momento en que, aprobados los Estatutos por el Ayuntamiento de Algar de Palancia, se inscriba en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras. La Entidad fue inscrita, de conformidad con el artículo 199 del RGU, el 16 de enero de 1986 en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

Es de significar que la normativa urbanística autonómica en materia de entidades de Conservación urbanística está constituida por el vigente artículo 169 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (TRLOTUP), en cuya virtud, la conservación de las obras de urbanización es responsabilidad del ayuntamiento desde su recepción, si bien *“La conservación de las obras de urbanización se podrá realizar por gestión directa o por gestión indirecta. En el caso de gestión indirecta, la contratación de la conservación de la urbanización se realizará de conformidad con la legislación de contratos del sector público. No obstante, los administrados podrán constituir e integrarse voluntariamente en asociaciones privadas de conservación de la urbanización, cuyo objeto sea la conservación de las obras públicas de urbanización y el mantenimiento de servicios extraordinarios que sean de interés particular”*.

Por otro lado, y en relación con este tipo de entidades, como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de febrero de 1990, *“no hay duda alguna que las Entidades urbanísticas colaboradoras tienen carácter administrativo y dependen de la Administración actuante, como dice el artículo 26 de Reglamento de Gestión Urbanística ; están integradas por propietarios de bienes sitos en un polígono o unidad de actuación; se rigen, además de por sus propios Estatutos, por las normas específicas y generales sobre entidades*

colaboradoras; y concretamente las Entidades de Conservación tienen como finalidad, como su propio y expresivo nombre indica, la conservación de las obras de urbanización, además del mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, en los casos como el que nos ocupa, según antes hemos razonado debiendo determinarse la participación de los propietarios en esta obligación, en función de los criterios señalados legalmente o en sus propios Estatutos (arts. 68 y 69 del Reglamento de Gestión)...". En la misma línea, las Sentencias del TS de 14 de diciembre de 1989, de 15 de mayo y 20 de septiembre de 2005, de 26 de octubre de 1998, de 18 de enero y 7 de noviembre de 2006, entre otras.

Se trata, por tanto, de Entidades que constituyen un medio de participación en la gestión urbanística de los interesados en el proceso urbanístico.

Dicho esto, es de significar el artículo 6 de los Estatutos, referido a sus fines, señala que *“La Entidad se constituye con la finalidad básica de implantar, conservar, mantener, mejorar y reponer los servicios necesarios de la Urbanización”*.

Pues bien, con arreglo al citado artículo 6 de los Estatutos, la Entidad de Conservación Urbanística viene prestando desde el año 1988, bajo el control y tutela del Ayuntamiento, dentro de los “servicios necesarios de la urbanización”, el servicio de abastecimiento de agua potable. Este último servicio se presta por la ECU a través de una entidad privada denominada Comunidad de Usuarios “Pozo de los Dolores”, lo que resulta irrelevante a efectos de dar respuesta a la consulta planteada dado que la cuestión jurídica se circunscribe, necesariamente, a las relaciones existentes entre el Ayuntamiento y la mencionada Entidad de Conservación Urbanística, en cuanto entidad de derecho público colaboradora del Ayuntamiento de Algar de Palancia en la prestación de los “servicios necesarios de la urbanización” Montes de Palancia.

En relación con la propiedad de las infraestructuras afectas al abastecimiento de agua potable, el artículo 8 de los Estatutos dispone que, a efectos de ordenar el régimen de propiedad, en el ámbito de este suelo urbano se distinguen: a) las parcelas, edificadas o no, objeto de propiedad privativa y exclusiva, y los derechos y deberes comunitarios inherentes a los mismos como obligaciones “propter rem”; y b) los elementos de infraestructura urbanística (viales, red de distribución de agua y alumbrado público, alcantarillado y zona verde) de dominio público municipal, sin perjuicio de que la conservación corresponda a la Entidad, según pactos o compromisos asumidos.

Pues bien, con arreglo a lo expuesto anteriormente, desde el año 1988 la Entidad de Conservación Urbanísticas Montes de Palancia presta, bajo el

control y vigilancia del Ayuntamiento, y mediante las infraestructuras urbanísticas de la red de distribución de agua potable, el servicio público de abastecimiento de agua potable en la “Urbanización Montes de Palancia”.

En el marco de esta situación, en el informe de la Secretaría General del Ayuntamiento se señala, tras describir la situación y los hechos acaecidos hasta la fecha, que *“Resulta justificada la conveniencia y oportunidad de que el Ayuntamiento de Algar de Palancia asuma el servicio de suministro de agua potable de la Urbanización Montes del Palancia de Algar de Palancia. La opción de la gestión indirecta por concesión del Ayuntamiento (ya existente e implantada en el municipio de Algar de Palancia) responde mejor que otras intervenciones para satisfacer las necesidades de la colectividad local y del interés general”*.

Asimismo, en el Informe del Ingeniero Técnico municipal, de 21 de octubre de 2021, se señala que *“En los últimos años, dependiendo del estado del acuífero, ha habido numerosos problemas con la calidad de las aguas, con elevados niveles de nitratos y, sobre todo, de sulfatos, con mayor incidencia en verano, coincidiendo el empeoramiento del acuífero con la época de mayor demanda por incremento estacional de la población”*.

Ante esta situación, se plantea a este Consell, como se ha dicho, el procedimiento a seguir a fin de que el Ayuntamiento asuma la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable, y, en particular, si se trata o no de un procedimiento de “municipalización”.

II. En relación con el procedimiento de “municipalización”, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 definió, en su momento, la municipalización en su artículo 45 como la *“forma de desarrollo de la actividad de las corporaciones locales para la prestación de servicios económicos de su competencia, asumiendo en todo o en parte el riesgo de la empresa mediante el poder de regularla y fiscalizar su régimen”*.

Por su parte, el artículo 86.2 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local (LBRL), en su redacción dada por la Ley 27/2013, dispone que *“se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.*

La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente

Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma”.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 97 de la LBRL para la municipalización del Servicio se deberá aprobar por el Pleno una Memoria justificativa de la declaración de utilidad pública y municipalización de las redes privadas de abastecimiento de agua potable del municipio con el objetivo de *“justificar la declaración de utilidad pública y municipalización de las dos redes privadas, que actualmente prestan Servicio a una parte importante de la población para su posterior expropiación forzosa, en los términos que dicta la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa...”*.

De esta forma, y con arreglo a los anteriores preceptos, la “municipalización” supone la asunción efectiva de la prestación por la administración local obligada a la prestación de un servicio público. Así, el artículo 26 de la Ley 7/1985 conlleva la *publicatio* de diversas actividades, entre ellas, el abastecimiento de agua domiciliaria, si bien, con posterioridad, cada entidad local lleva a cabo la municipalización de este servicio mediante el correspondiente procedimiento, decidiendo el modo de gestión. En la legislación autonómica valenciana la municipalización del servicio de agua se regula en el artículo 197 de la Ley 8/2010, de Régimen Local Valenciana, que exige una serie de trámites, entre ellos, el acuerdo de la entidad local, exposición pública, memoria justificativa, y la aprobación del Consell.

En el presente caso, y a juicio de este Órgano consultivo, no nos encontramos ante un supuesto de municipalización en la medida en que no se trata de asumir un servicio público, el de abastecimiento de agua potable, prestado por una entidad privada en régimen de libre competencia, sino ante un servicio público que viene siendo prestado por el Ayuntamiento en todo el municipio, pero que, desde el año 1988, ante la imposibilidad de prestarlo en una determinada urbanización (Urbanización Montes de Palancia), atendiendo a su situación o localización geográfica, se acudió a una forma de colaboración urbanística prevista en el Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 y actual artículo 169 del TRLOTUP, cual es la constitución de la expresada Entidad de Conservación Urbanística. De esta forma, la entidad local, titular y prestadora del servicio público de abastecimiento de agua potable, atribuyó o “transfirió” a una entidad de naturaleza jurídico pública la prestación de dicho servicio, atribuyéndole, con arreglo al citado artículo 6 de sus Estatutos, las funciones de implantar, conservar, mantener, mejorar y reponer *“los servicios necesarios de la Urbanización”*, y ello bajo el control y tutela del Ayuntamiento.

Ello supone la existencia de un servicio local previamente municipalizado transferido a la referida Entidad de Conservación Urbanística, bajo su supervisión, con independencia del modo cómo esta Entidad lleve a

cabo la prestación de dicho servicio. Por ello, la asunción por parte del Ayuntamiento de Algar de Palancia de la prestación del servicio público de abastecimiento de agua potable no supone crear un nuevo servicio, dado que al recobrar la prestación del servicio tan sólo se actúa sobre el modo o instrumento de gestión de dicho servicio permaneciendo inalterada su titularidad. En otras palabras, no estamos ante un proceso en virtud del cual, servicios privatizados pasan a ser declarados, mediante el procedimiento de municipalización, servicios públicos, lo que provoca una asunción por parte de la entidad local de un servicio que estaba en el mercado en régimen de libre competencia. En el asunto objeto de dictamen lo que cambia es el cómo se lleva a cabo la prestación de un servicio que no ha dejado de ser un servicio público del Ayuntamiento, aunque su gestión se haya encomendado a una entidad de naturaleza jurídico pública, como es la Entidad de Conservación Urbanística (entidad colaboradora) en una determinada urbanización.

En definitiva, y según el parecer de esta Institución, el Ayuntamiento de Algar de Palancia no debe articular, con la finalidad de “reinternalizar” el servicio público de abastecimiento de agua potable, un procedimiento de municipalización en los términos del artículo 97 de la LBRL y del artículo 197 de la Ley 8/2010, LRLV.

A juicio de este Órgano consultivo, y atendiendo a lo que persigue la entidad local, el procedimiento que debe seguirse a tal fin es el procedimiento de disolución de la Entidad de Conservación Urbanística Monte de Palancia, si dicha Entidad ha dado cumplimiento a todos sus fines, o un procedimiento de modificación de sus Estatutos, si solo se recobra la prestación del servicio público de abastecimiento de agua potable, permaneciendo dicha entidad para la prestación de los demás servicios necesarios de la Urbanización.

III. En relación con la eventual disolución de esta Entidad (o modificación de los fines), como ha reconocido la jurisprudencia, las Entidades de Conservación Urbanística (ECU) no deben tener carácter indefinido. En este sentido, la Sentencia nº 1569/2017, de 13 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (citada en el Informe de Secretaría), manifiesta que “[...] *ha de precisarse que la sentencia de instancia de 20-11-13 establece que las entidades urbanísticas de conservación no pueden operar sine die, no siendo posible la perpetuidad de las mismas*», *recalcando que «la entidad urbanística de conservación ha suplido temporalmente al municipio en la prestación de determinados servicios», pero que su finalidad queda cumplida «cuando el crecimiento de las ciudades hace desaparecer los impedimentos iniciales sobre la conservación de urbanizaciones aisladas o diseminada, al integrarse en suelo urbano»*”.

En el supuesto examinado, el artículo 36 de los Estatutos de la ECU de Montes de Palancia dispone que “*La disolución de la Entidad se producirá con el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo 30 del Reglamento*

de la Gestión Urbanística, de 25 de agosto de 1978". Este artículo 30 del RGU señala que la disolución de las Entidades urbanísticas colaboradoras (y, entre ellas, las Entidades de Conservación) se producirá por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas y requerirá, en todo caso, acuerdo de la Administración urbanística actuante (es decir, el Ayuntamiento), si bien, no procederá la aprobación de la disolución de la Entidad mientras no conste el cumplimiento de las obligaciones que estén pendientes.

La indefinición de un plazo concreto en los Estatutos y la naturaleza temporal de este tipo de Entidades determina que dicha "Entidad de Conservación Urbanística Montes de Palancia" pueda solicitar al Ayuntamiento, y el propio Ayuntamiento pueda decidir, asumir la conservación o la prestación de los servicios necesarios de la Urbanización, que se concreta, en este caso, en la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en la referida "Urbanización". Por ello, una interpretación razonable conduce a que la Entidad de Conservación de la precitada Urbanización solo deba permanecer hasta que desaparezca la causa por la que se impuso la obligación de conservar y prestar los servicios necesarios, ya sea porque el Ayuntamiento disponga de los medios suficientes para prestar el referido servicio por sí mismo en la Urbanización o porque el crecimiento urbano o el desarrollo de la infraestructura municipal hayan reducido la distancia con la urbanización Montes de Palancia (STS de 18 de enero de 2006, rec. cas. 6755/2002). Si conservar y prestar los servicios públicos necesarios de la Urbanización es competencia del Ayuntamiento, éste deberá asumirla tan pronto como pueda integrar en su estructura y organización las funciones que desempeña la Entidad colaboradora de conservación urbanística. Por ello, el Ayuntamiento deberá proceder a disolver la Entidad de conservación urbanística si no presta más servicios necesarios en la Urbanización que el referido al abastecimiento de agua potable, o a la modificación de los Estatutos a fin de excluir expresamente este último servicio en el artículo 6 de sus Estatutos.

A modo de conclusión, a los efectos de disolver o modificar los Estatutos de la Entidad es necesario, según dispone el artículo 30.1 RGU, que se haya producido "el cumplimiento de los fines" para los que fue creada, por lo que la interpretación finalista de este precepto es que el objetivo de la entidad fue conservar o prestar los servicios necesarios de la Urbanización Montes de Palancia mientras el Ayuntamiento no pueda hacerlo por sí mismo, de modo que, cuando sí pueda, se habrá cumplido el requisito del artículo 30.1 del RGU en relación con los artículos 6 y 36 de sus Estatutos, procediendo el Ayuntamiento, a instancia de dicha Entidad o de oficio, a la disolución de la Entidad o a la modificación de los Estatutos, con la finalidad de excluir, como funciones de la ECU, en el marco del citado artículo 6 de sus Estatutos, el abastecimiento de agua potable.

Ahora bien, para la disolución de la entidad o la modificación de sus Estatutos deberá seguirse un procedimiento en el que conste el Acuerdo de iniciar, a instancia de la entidad o a instancia municipal, la disolución de la ECU o, en su caso, la modificación de los Estatutos; la emisión de los informes municipales que justifiquen el “cumplimiento de los fines” correspondientes y demás informes oportunos; la posibilidad de la entidad local de prestar tales servicios, su conveniencia y necesidad; audiencia a la ECU, a los propietarios, e información pública, acuerdo de disolución o modificación de los Estatutos, con la consiguiente liquidación, en su caso, entre otros trámites que proceda.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que no procede, con la finalidad de “reinternalizar” el servicio de abastecimiento de agua potable, la tramitación de un procedimiento de municipalización, sino un procedimiento de disolución de la Entidad de Conservación Urbanística Montes de Palancia o, en su caso, la modificación de sus Estatutos, según proceda.

V.M.H., no obstante, resolverá lo procedente.

Valencia, 15 de junio de 2022

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

MOLT HBLE. SR. PRESIDENT DE LA GENERALITAT VALENCIANA