

Sugerencias a una futura Ley sobre Urbanizaciones Privadas

I. La regulación legal de las llamadas urbanizaciones privadas plantea una serie de problemas cuyas soluciones no son pacíficas. Desde el punto de vista legal, hasta la propia denominación parece contradictoria, pues la urbanización, la competencia urbanística, es eminentemente administrativa, de carácter público, conforme establecen, entre otros, los artículos 3.º y 5.º del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. Por tanto, hablar de urbanizaciones privadas parece encerrar, en principio, un contrasentido. Para tratar esta cuestión con la mayor claridad posible es conveniente distinguir, en relación con las posibilidades de la actuación de personas privadas en urbanismo, dos supuestos distintos:

Primero.—Posibilidad de que personas privadas intervengan en la gestión del urbanismo. Esto es, redactados los correspondientes planes de urbanismo, se deja la ejecución de los mismos a la acción privada, pero sin posibilidad de alteración del planteamiento realizada por la Administración pública. Esa posibilidad existe, y hasta podría decirse que la Ley es partidaria del mismo, en base al artículo 114 y, especialmente, el artículo 119, 2.º, y concordantes de la Ley del Suelo, y constituye, primordialmente, el llamado sistema de compensación de los artículos 126 a 130 de la citada Ley y artículos 157 a 185 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto. Las llamadas entidades urbanísticas colaboradoras, desarrolladas en los artículos 24 y siguientes del mismo Reglamento; la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico y Alojamientos Turísticos, en relación con los artículos 17, 34 y 43 de la Ley del Suelo, y los artículos 76 a 87 del Reglamento de Planeamiento, apro-

bado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, no son especialmente aquí consideradas, sin perjuicio de entenderlas incluidas en lo pertinente y de acuerdo con su específica regulación.

Segundo.—Posibilidad de que personas privadas puedan formular y proponer a la Administración pública planes y proyectos de urbanización y su consiguiente realización. Esta posibilidad existe en los artículos 52 a 54 de la Ley del Suelo y en el artículo 46 del Reglamento de Planeamiento. Son las llamadas urbanizaciones de iniciativa particular, que deberán contener determinaciones complementarias a las establecidas para el planeamiento de redacción pública, tales como modo de ejecución de las obras, garantías del cumplimiento de las obligaciones, etc., y disposiciones de orden jurídico-privado permitidas en el contexto urbanístico. AMORÓS GUARDIOLA (1) señala la insuficiencia de la vigente Ley del Suelo con la regulación de las urbanizaciones privadas, al considerarlas en forma circunstancial. A los preceptos indicados añade el artículo 55, 3.º, relativo a la publicidad de las urbanizaciones de iniciativa particular, en el cual deberá constar la fecha de aprobación del correspondiente plan, y no podrá contener disposiciones en pugna con sus cláusulas; el artículo 62, 2, advierte que en las enajenaciones de terrenos de urbanizaciones de iniciativa particular deberá hacerse constar la fecha del acto de aprobación de la misma y las cláusulas que se refieran a la disposición de las parcelas y compromisos con los adquirentes, y según el artículo 181, 1, los propietarios de terrenos de urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.

De lo expuesto cabe deducir la posibilidad de urbanizaciones de iniciativa particular, las que vamos a llamar urbanizaciones privadas, que están sometidas en su creación al control de la Administración.

II. No debe pensarse, sin embargo, que han terminado con lo dicho anteriormente las cuestiones derivadas de la conexión con la Administración. La autonomía de la voluntad privada está fuertemente limitada por esa conexión que plantea una serie de problemas jurídicos cuyo análisis requiere de mucho más espacio y tiempo. Algunos de ellos, someramente apuntados, serían:

1.º Como es sabido, los artículos 76 y siguientes de la Ley del Suelo formulan una clasificación urbanística integral del territorio, dividiéndolo en los Municipios en que exista Plan General Municipal de Ordenación

(1) AMORÓS GUARDIOLA: «Aspectos registrales de las urbanizaciones», *Revista de Derecho Urbanístico*, año 1979, pág. 18.

en suelo urbano, suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado y en suelo no urbanizable. En los Municipios que carecieren de Plan General Municipal de Ordenación el territorio se clasifica en suelo urbano y suelo no urbanizable. La pregunta a hacer sería si las urbanizaciones privadas pueden realizarse sobre toda clase de suelo o, por el contrario, solamente son posibles sobre alguno de ellos.

Parece que, conforme con SAPENA TOMÁS (2), en la redacción de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 es en el suelo rústico, esto es, en suelo no urbanizable, donde puede jugar libremente la iniciativa privada para la realización de las urbanizaciones privadas, si bien, en su caso, con sujeción a los planes urbanísticos, si existieren.

Los planes en suelo rústico —hoy, suelo no urbanizable— eran factibles en el marco del artículo 69 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956.

Sin embargo, actualmente, un plan de ordenación referido a una urbanización privada, o cualquier otra actuación semejante, sólo puede redactarse si existe previamente un Plan General Municipal o unas Normas subsidiarias de Planeamiento. Si no hay Plan o Norma subsidiaria no hay suelo urbanizable, sino suelo ya urbanizado —con viviendas y ocupado—, suelo urbano y suelo no urbanizable. En este último no cabe plan de ordenación para las urbanizaciones privadas, conforme a los artículos 81 y 86, básicamente, de la Ley del Suelo y sus concordantes, especialmente el artículo 36 del Reglamento de Planeamiento. GARCÍA DE ENTERRÍA (3) afirmaba que nadie es libre de convertir suelo rústico en suelo urbano a su arbitrio. El asentamiento y desarrollo urbano sólo colectivamente puede ser decidido. El pase de suelo rústico a urbano ha dejado de ser una facultad del propietario; tal facultad ha pasado a ser un atributo de la colectividad. Por su parte, GONZÁLEZ PÉREZ (4) señalaba, en relación con los planes de iniciativa particular, que el plan se configura como presupuesto inexcusable de la obra urbanizadora. Indudable resulta la influencia de esta doctrina en la reforma de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, plasmada en la Ley de 2 de mayo de 1975. Esta es la actual línea jurisprudencial. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1986 (5) confirma la denegación de

(2) SAPENA TOMÁS: «Problemática jurídica de las urbanizaciones privadas», *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, tomo XVI, año 1968, págs. 490 y 491.

(3) GARCÍA DE ENTERRÍA: «Actuación pública y actuación privada en Derecho Urbanístico», *Curso de conferencias sobre Propiedad Horizontal y Urbanizaciones Privadas*, Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1973, pág. 266.

(4) GONZÁLEZ PÉREZ: «Los planes de ordenación urbana de iniciativa particular». *Idem* nota anterior, págs. 215-216.

(5) *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, año 1986, núm. 1.418.

una licencia urbanística, puesto que «las obras proyectadas suponían la realización en suelo no urbanizable de parcelaciones urbanísticas prohibidas en los artículos 94 y 96 de la Ley del Suelo, implicando la transformación en suelo urbano de suelo no urbanizable».

Resumiendo: las urbanizaciones privadas son posibles sobre suelo urbano y sobre suelo urbanizable, programado y no programado, mediante la redacción de un Plan parcial, y en el no programado, previa la aprobación del correspondiente Programa de Actuación Urbanística. Por el contrario, no son posibles sobre suelo no urbanizado.

En relación con el suelo urbano y suelo urbanizable programado es evidente que el proyecto de urbanización privada no pueda alterar el planeamiento de aquéllos. Pero si se respetan los condicionamientos del suelo urbano y se actúa sobre terrenos que están dedicados a la titularidad privada, parece que, respetando las condiciones generales de éste, puedan admitirse las urbanizaciones privadas. La misma consideración es válida para el suelo urbanizable programado, en el que parece, por la propia naturaleza de la urbanización privada en la que la persona o personas titulares actuarán de mutuo acuerdo, que el sistema de gestión urbanística será el de compensación. El Programa de Actuación Urbanística convierte el suelo urbanizable no programado en programado.

2.º Cabe plantearse el problema de si es posible que en una urbanización privada las calles de la misma, los viales, puedan ser de propiedad y uso exclusivamente privados o, por el contrario, la propiedad haya de ser pública, o bien siendo la propiedad privada el uso haya de ser necesariamente público.

ESCRIBANO COLLADO (6) afirma existir una opinión muy generalizada acerca del necesario carácter público de la red viaria existente en el interior de las poblaciones, que justifica en la función pública que tiene atribuida la Administración en materia de comunicaciones en el interior de las ciudades. Esta idea la traslada, tras un estudio histórico de la calificación de los viales, a las calles privadas destinadas a exclusivo disfrute de sus propietarios, tanto dentro como fuera de las ciudades, considerándolo un supuesto anómalo, contradictorio y de necesaria superación. En el nacimiento de una calle la competencia de la Administración aparece omnicomprendensiva y omnipotente. De tal manera que el plan de ordenación totaliza el conjunto de posibilidades de existencia de una vía urbana, por lo que no existirá si ésta no ha sido prevista en el plan. En contra de esta opinión se muestran, en la actualidad, un vasto conglomerado de urbanizaciones privadas existentes en los extrarradios de las

(6) ESCRIBANO COLLADO: *Las vías urbanas*, Madrid, 1973, págs. 203, 246, 247, 248, 249 y 254.

ciudades o en zonas panorámicas de sierra o playa. Esta posibilidad se encauza de distintas maneras: o bien que la Administración haya reservado una red viaria fundamental, de titularidad y uso público, y permita la coexistencia de viales privados que unan o comuniquen puntos concretos, o bien que la Administración permita, dentro de urbanizaciones concretas, la existencia de la propiedad privada sobre los viales proyectados. Inexplicablemente, a través de la figura de la urbanización privada, dicho autor entiende se ha consagrado una auténtica quiebra del principio según el cual el urbanismo se configura como una función pública. En tales casos las plusvalías derivadas de la urbanización quedan en poder de los propietarios del mismo, ya que la afectación pública no existe como mecanismo compensatorio. La tolerancia de estas urbanizaciones se ha consagrado sin dificultades por la creencia ingenua de que tales urbanizaciones satisfacen intereses particulares privados: los de los que adquieren terrenos para edificarlos o los de los que intervienen en su realización. Pero una idea semejante es tan sólo la cara visible del problema. La cara oculta es precisamente la idea contraria: tales urbanizaciones sustraen al interés público zonas amplísimas en virtud de una desnaturalización abusiva y desmedida del principio romanista *superficie solo caedit*, en evidente crisis con el Derecho urbanístico.

Otros tratadistas admiten sin reparos la existencia de calles privadas. En este sentido, SAPENA TOMÁS (7) establece como límite los terrenos que no pueden ser de uso particular, refiriéndose a vías públicas que atravesasen la urbanización y admitiendo que el uso público puede venir impuesto *a posteriori*. MARTÍN BLANCO (8) también las admite con fundamento en el artículo 344 del Código Civil y, podríamos añadir, en los preceptos legales urbanísticos anteriormente mencionados, que permiten las urbanizaciones privadas, así como en la no existencia de precepto legal alguno que prohíba expresamente tal posibilidad. Considera dicho autor que las urbanizaciones privadas constituyen una realidad social y que el problema es el de arbitrar el régimen jurídico de las mismas. La jurisprudencia del Tribunal Supremo admite la existencia de calles privadas, pudiendo citarse las Sentencias de 8 de noviembre de 1950, 7 de diciembre de 1955, 6 de febrero de 1957, 19 de noviembre de 1962, 9 de octubre de 1963, 14 de noviembre de 1985, entre otras. Muy expresiva es la de 17 de febrero de 1986 (9), en la que se pretende, por

(7) SAPENA TOMÁS: *Problemática jurídica...*, *ibidem*, pág. 513.

(8) MARTÍN BLANCO: *Las urbanizaciones privadas y su posible configuración jurídica*, Madrid, 1973, pág. 74, y también *Dictámenes y estudios de Derecho Urbanístico*, Madrid, 1970, págs. 74 a 88.

(9) Revista jurídica *La Ley*, año VII, núm. 1.465, págs. 7 y 8.

las Comunidades apelantes, el reconocimiento de su derecho a impedir y controlar el paso público de vehículos y peatones por los viales que atraviesan la urbanización de su propiedad, con el fin de acceder a otras colindantes o zonas ajenas a la misma. El Tribunal Supremo no accede a tal pretensión por entender que los citados viales son públicos, al estar incluido todo el terreno comprendido dentro de la urbanización en el Plan parcial de Ordenación Urbana, lo que hace pensar no ha existido una iniciativa privada en su formulación. Pero aunque se aceptase la tesis de la propiedad privada, afirma el Tribunal, tampoco podría reconocerse el derecho reclamado, «puesto que también las calles particulares están sometidas a las facultades de policía municipal de ordenación del tráfico y, en su virtud, no es dable desconocer la potestad del Ayuntamiento para mantener a través de ellas un libre uso público que, en el caso, se revela plenamente adecuado y congruente, e incluso imprescindible, con la racional y correcta utilización de la red viaria en que se insertan».

La conclusión es que, cualquiera que puedan ser las posiciones doctrinales al respecto, la realidad jurídica admite la existencia de calles privadas, pero supeditadas, en función de su ubicación, al uso público. La remisión a la norma urbanística específica resulta inexcusable, pudiendo deducirse la existencia de viales estrictamente privadas de acceso a los edificios.

3.º Otra cuestión que dejaríamos apuntada es la referente a la regulación de las piscinas de las urbanizaciones privadas. La Orden de 31 de mayo de 1960 del entonces denominado Ministerio de la Gobernación estableció el régimen administrativo de las piscinas públicas; derogaba las Ordenes de 23 de octubre de 1958 y 21 de agosto de 1959. Dicha Orden hay que considerarla en conexión con el artículo 47 del Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de 27 de agosto de 1982, que, a su vez, derogaba el anterior de 3 de mayo de 1935. Esta parece ser la legislación administrativa que regula las llamadas piscinas públicas. Sin embargo, la Orden Ministerial de 12 de julio de 1961 declaraba sujetas a la misma regulación a todas aquellas piscinas que no fueran de carácter exclusivamente familiar, sometiéndolas a la vigilancia y control sanitario determinado para las piscinas públicas. Estas piscinas no públicas y no de carácter exclusivamente familiar son, evidentemente, las piscinas de las urbanizaciones privadas.

Las piscinas de las urbanizaciones privadas son privadas; sin embargo, su régimen es el mismo que el de las públicas y sometidas a la inspección pública por el cauce del artículo 47 del Reglamento de Espectáculos antes mencionado. El artículo 32 de la Orden de 31 de mayo

de 1960 permite, por ejemplo, visitas de inspección sin previo aviso, siempre que la Administración entienda que su presentación inesperada pueda acrecer la fuerza inquisitiva de ésta en bien de la salud pública. Ciertamente es indeclinable la potestad administrativa de velar por la salud y seguridad pública, pero ello no permite la irrupción en nuestras propiedades privadas sin un mandamiento judicial. Prueba de ello es que esa inspección no está admitida en las llamadas piscinas de carácter exclusivamente familiar, y en éstas también pueden producirse atentados contra la salud pública, como, en general, no está admitida en la esfera privada de las personas. Se destaca esta situación porque parece suceder aquí lo que, en forma general, podría definirse como conculcación por el poder reglamentario de la Administración de los principios jurídicos de nuestro Ordenamiento. Si un bien es privado, y para su determinación puede recurrirse a la regulación del artículo 345 del Código Civil y concordantes, una Orden Ministerial, como la de 12 de julio de 1961, no parece puede hacer alteraciones del régimen de la propiedad privada en nuestro Derecho. Las limitaciones a la propiedad privada por la función social de la misma, según el artículo 33 de la Constitución actualmente vigente, o bien del artículo 348 del Código Civil, sin profundizar más en esta cuestión, no parece puedan realizarse por Ordenes Ministeriales. Claramente lo establece la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

La Sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia de 20 de junio de 1986, Sentencia número 457/86, clasifica las piscinas en públicas, que pertenecen al Estado, Provincia o Municipio, así como a entidades de carácter público; las meramente privadas, como las instaladas en hoteles, campings, balnearios y otros, que constituyen un servicio público para las personas que se alojan en ellas, y, finalmente, las piscinas privadas de carácter exclusivamente familiar, que, como su nombre indica, las utilizan los miembros de una familia o los moradores de la vivienda en que están construidas. Afirma la sentencia que la clasificación tiene su importancia, porque la piscina puede constituir uno de los elementos comunes de los propietarios, en contraposición a la parte privativa que les pertenece, llegando a la conclusión en este supuesto de que, si bien la piscina no asume el carácter de pública, sino de privada, no por ello se la debe exonerar de cumplir ningún requisito administrativo propio de las públicas, debiendo observarse, concluye, para su legalización lo dispuesto en la citada Orden de 1961 en lo referente a las normas de control sanitario y a la seguridad de los propios bañistas, no siendo exigibles los requisitos de legalización establecidos para las piscinas públicas.

III. Delimitadas jurídicamente las urbanizaciones privadas en el marco del urbanismo, y apuntadas algunas de sus conexiones con la Administración pública, conviene plantear su problemática en el orden jurídico de las relaciones privadas entre los titulares de las mismas. El objeto es arbitrar el régimen jurídico que regule y profile ese conjunto de bienes, derechos y limitaciones que, no obstante su complejidad y variedad, constituyen una figura autónoma de relevante importancia en nuestro Derecho urbanístico.

Carentes las urbanizaciones privadas de una Ley propia y específica, como sucede con la regulación de la propiedad de casas por pisos en la llamada Ley de Propiedad Horizontal, la doctrina científica ha ensayado diversidad de soluciones jurídicas a este problema (10).

MARTÍN BLANCO (11) hace referencia de las siguientes:

1. La tesis de la propiedad horizontal, en la que los elementos que la integran no están superpuestos, sino colaterales.
2. La tesis de la propiedad horizontal tumbada, de SAPENA TOMÁS, expuesta en el I Simposio sobre Propiedad Horizontal, celebrado en Valencia en 1972, que gráficamente contempla su contenido.
3. La tesis de la propiedad horizontal aplicada conjuntamente con la teoría legal de las servidumbres, debida a MENGOLI, que introduce la

(10) Especial referencia merecen las Entidades Urbanísticas Colaboradoras previstas en los artículos 24 a 30 del Reglamento de Gestión Urbanística, de carácter administrativo, con referencia a la conservación de la urbanización, cuyo contenido se expresa en los artículos 67 a 70 del mismo Reglamento, especialmente el artículo 69.

(11) MARTÍN BLANCO: *Las urbanizaciones privadas...*, cit., págs. 83 y ss. Respecto a la bibliografía sobre la materia puede verse la citada por dicho autor en la nota de pie de páginas números 23 a 25 de la misma obra. Podría completarse, aunque el interés de la doctrina ha decaído notablemente sobre el tema en los años posteriores, con la siguiente: DÍEZ-PICAZO: «Problemas jurídicos del urbanismo», *Revista de Administración Pública*, núm. 43; INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS: «Las urbanizaciones en la provincia de Madrid», *Revista de Estudios Turísticos*, núm. 23, julio-septiembre 1969; LUCAS FERNÁNDEZ: «Naturaleza, fines y principios de la legislación urbanística. Su influencia en el Derecho privado», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 3; MENGOLI: «Problemas de la planificación urbanística privada», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 10, octubre-diciembre 1968; VALLE ALONSO: «El suelo urbano y la propiedad privada», *Revista de Ciencia Urbana*, núm. 3, mayo-junio 1969. En general, debe hacerse referencia a las obras sobre planeamiento urbanístico y legislación hipotecaria en las que la problemática de las urbanizaciones privadas se aborda de forma colateral. Destacar la importancia de los trabajos, ya citados, de AMORÓS GUARDIOLA y AVILA ALVAREZ, a los que hay que agregar el de JOSÉ MARÍA CHICO Y ORTIZ: «Las urbanizaciones, la Ley del Suelo y el Registro de la Propiedad», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, mayo-junio 1971, pág. 507; DÍEZ-PICAZO: *Los procesos de urbanización y el marco del Derecho de Propiedad*, Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1973, pág. 15; el I Simposio sobre Propiedad Horizontal, Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, Valencia, 1972; ORTEGA GARCÍA: *Los deberes o cargas en la legislación urbanística*, Madrid, 1974.

idea de obligaciones *propter rem* para configurar la idea de reciprocidad e igualdad cualitativa en los gravámenes.

4. La tesis de la sociedad de la propiedad de los franceses HEBRAUD y LOMBOIS, donde existe una copropiedad estructurada en forma societaria.

5. La tesis de la configuración de la urbanización privada como asociación, en base a la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, y, consecuentemente, de intervención administrativa en su gestión, lo que la ha hecho infrecuente por recelo a la misma.

6. La tesis de la aplicación analógica de las Comunidades de aguas reguladas en el artículo 71 del Reglamento Hipotecario, actualmente artículo 66 del mismo Reglamento, apuntada por CHICO-ORTIZ, que no ha tenido aplicación práctica.

7. La tesis basada en la figura de la «carga urbanística», debida a MARTÍN BLANCO (12), configurando la misma como síntesis unitaria que abarca «las servidumbres, limitaciones, pactos estatutarios, obligaciones y, en definitiva, toda limitación que incida sobre la urbanización privada originada en el planeamiento aprobado y constatada en la escritura pública de constitución de aquélla, y el reconocimiento de sus efectos reales, *erga omnes*, a través de su inscripción». Sin embargo, el concepto de «carga urbanística» no parece estar recogido actualmente en nuestra legislación, donde, a lo más, puede hablarse de cargas del planeamiento a soportar en la gestión urbanística, y, en este sentido, los artículos 3.º, 87 y 121 de la Ley del Suelo; los preceptos de la misma relativos a las reparcelaciones (arts. 94 y 97), a los sistemas de compensación (art. 126) y de cooperación (art. 132), así como en lo referente a su transmisibilidad (art. 88), con sus correlativos, principalmente, del vigente Reglamento de Gestión Urbanística. Pero falta, en principio, ese sentido unitario de la «carga urbanística» a modo de compendio de derechos reales tradicionales, cuestión independiente de la posibilidad o no de la creación de nuevos derechos reales que sería problema de *lege ferenda*. Con todo, el mayor inconveniente es, a nuestro parecer, la reflexión sobre las cargas del planeamiento como configuración de límites administrativos en el planeamiento y gestión urbanística, pero no en la regulación estática y dinámica de la urbanización privada, una vez realizada la urbanización, esto es, en la regulación de los derechos que se permiten a las autonomías privadas, señalados ya los límites por aquel planeamiento y aquella gestión.

8. Aunque no sea propiamente una tesis, destacar las afirmaciones

(12) MARTÍN BLANCO, cit., pág. 111, que recoge la idea de la doctrina francesa.

de AMORÓS GUARDIOLA (13) relativas a la necesidad de un régimen jurídico unitario, sobre el que descansa el conjunto de derechos, limitaciones, obligaciones, deberes, cargas, normas de aprovechamiento y utilización de los terrenos, reparto de gastos, organización de la comunidad de propietarios, etc., régimen aplicable a un conjunto de fincas, lo que presupone la unidad de la finca funcional de procedencia, de la totalidad del suelo sometido a la urbanización, como elemento objetivo de esa unidad de régimen, sencillamente, destacar la idea de la unidad de la finca funcional de procedencia como primordial, en el orden jurídico privado, para la estructuración del complejo de derechos y obligaciones mencionado.

IV. En su momento, a finales del año 1971, circuló un denominado Proyecto de la Ley de Urbanizaciones Privadas (14), que eran definidas como aquellas urbanizaciones residenciales que, habiendo sido objeto de un plan de ordenación previamente aprobado de acuerdo con el artículo 41 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, reunieran las siguientes circunstancias:

- 1.º Estar promovidas por iniciativa privada.
- 2.º Integrar conjuntos inmobiliarios urbanos separados, sin continuidad, del casco de las poblaciones.
- 3.º Estar destinadas a fines residenciales o turísticos, permanentes o de temporada.
- 4.º No estar atendidos sus servicios y elementos comunes directamente por los Ayuntamientos en cuyo término municipal radicquen.

Por el contrario, se excluían en dicho proyecto:

- 1.º Las unidades residenciales o núcleos urbanos tales como nuevas ciudades, unidades urbanísticas integradas, polígonos residenciales, así como los núcleos industriales, en tanto procedan de promoción y creación públicos.
- 2.º Las declaradas como centros o zonas de interés turístico nacional, al amparo de la Ley Especial de Centros y Zonas de diciembre de 1963.
- 3.º Aquellas otras urbanizaciones en las que no concurren las circunstancias señaladas en el párrafo anterior.

(13) AMORÓS GUARDIOLA, cit., pág. 16.

(14) Por la Subsecretaría del entonces denominado Ministerio de la Vivienda.

Se establecían como servicios mínimos los siguientes:

- 1.º Accesos, viales y zonas verdes.
- 2.º Pavimentación de calzada y encintado de aceras.
- 3.º Suministro de agua.
- 4.º Saneamiento y alcantarillado.
- 5.º Alumbrado público.
- 6.º Recogida y eliminación de basuras.
- 7.º Guardería interior.

En la estructuración del régimen de propiedad y uso de las parcelas, edificios y elementos comunes se distinguía la propiedad privada y exclusiva de parcelas delimitadas e independientes, edificios, pisos y locales; la propiedad de elementos o servicios restringidos a un grupo de parcelas o edificios en régimen de propiedad horizontal con sus pisos y locales; la copropiedad sobre servicios o elementos comunes a la urbanización, tales como viales, instalaciones deportivas, recreativas, comerciales, concesión de servicios y aquellos servicios urbanos que no hayan sido cedidos al Ayuntamiento; los terrenos de dominio público como viales, parques y servicios mínimos de los que se hubiera hecho cesión al Ayuntamiento.

Se establecía un derecho de propiedad singular y exclusivo sobre las parcelas susceptibles de la misma, según la configuración jurídica concreta de cada urbanización, o sobre cada edificio, piso o local, y un derecho subjetivamente real de copropiedad sobre los elementos privados mencionados en el párrafo anterior, que se podía configurar en una o más cuotas de participación según las cualidades de cada uno de estos últimos. Las partes en comunidad no se consideraban susceptibles de división y solamente podían ser enajenadas, gravadas y embargadas juntamente con la propiedad privativa, estimándose anejo inseparable de la misma.

La conservación y mantenimiento de los elementos comunes se obtenía mediante la contribución a los respectivos gastos en proporción a la cuota establecida, no eximiendo de gastos por el no uso y exigiendo la diligencia y cuidados necesarios en el uso de la propiedad privativa y de los elementos comunes.

Se establecía un Estatuto, llamado de limitaciones, que regulaba con carácter real todas aquellas limitaciones que habían de regir las relaciones jurídicas entre los propietarios de la urbanización y los terceros adquirentes, especialmente referido a la altura, tipo y carácter de las construcciones, volumen edificable de las parcelas, destino de aquéllas, normas de uso y conservación de elementos y servicios comunes, conserva-

ción de espacios libres y semejantes, protección de vistas y paisaje, así como zonas de estacionamiento. Consecuente con todo lo anterior, el Estatuto debería inscribirse en el Registro de la Propiedad.

Como órganos de gobierno y gestión estaba prevista la Asociación de Propietarios, órgano mixto y soberano en las decisiones comunitarias y en colaboración con la Administración; una Junta gestora y el Presidente de la Asociación, que lo sería también de la Junta.

A los Ayuntamientos se les reservaba las competencias que les venían atribuidas por la entonces vigente Ley de Régimen Local y, especialmente, la autoridad en materia de policía, seguridad, sanidad y circulación.

El Proyecto de Ley citado, descrito en sus principales rasgos, sirvió de base para realizar interesantes aportaciones sobre la materia, destacando en ello el Notariado valenciano, que redactó incluso nuevos borradores. Por ejemplo, sobre que la organización de la urbanización no precisa de la previa agrupación registral de las fincas que sirven de base física a la misma, la de no excluir, por ser perfectamente posibles, la urbanización privada en zona de interés turístico; mejores matices en la escritura pública de constitución de la urbanización privada y su inscripción en el Registro de la Propiedad, incluso por fases sucesivas que acredita la realidad vigente; la configuración jurídica de la carga real peculiar a estas titularidades dominicales; ampliación del contenido del artículo 9.º de la Ley Hipotecaria en las escrituras públicas de enajenación de terrenos, especialmente de los compromisos que el promotor hubiera asumido en orden a la urbanización y cuyo cumplimiento estuviera pendiente, etc.

Cabe aquí hacer referencia también al esquema de reglamento legal que propone AVILA ALVAREZ (15), a tener en cuenta en una futura regulación jurídica.

V. Lo cierto es que no se aprobó nunca una Ley específica de las urbanizaciones privadas. Sin embargo, como anteriormente se ha comentado, la doctrina científica ha dejado de tratar monográficamente el tema en los últimos años. La justificación podría encontrarse en que, a falta de una Ley propia, se han articulado estructuras jurídicas que permiten su regulación jurídica con base en dos figuras de forma principal.

La primera de ellas, menos importante, es el recurso a la sociedad civil particular amparada en unos estatutos que tratan de detallar al máximo el complejo de titularidades, derechos y obligaciones recíprocos. Se complementan los mismos, normalmente, con unas ordenanzas de la

(15) AVILA ALVAREZ: «El régimen jurídico privado de las urbanizaciones», *Revista de Derecho Urbanístico*, 1978, págs. 40 y ss.

edificación. Ello es posible porque, como tal sociedad, se la configura con personalidad jurídica propia. La cualidad de socio es el cauce para el ejercicio de las titularidades individuales (16).

La segunda de ellas, la más frecuente, consiste en la aplicación analógica de la normativa de la propiedad horizontal a la urbanización. Las líneas maestras a tal configuración jurídica consisten en distinguir unas propiedades privativas: las parcelas de propiedad privativa; unas copropiedades, las parcelas, elementos y servicios comunes, en las que son titulares los respectivos titulares de las parcelas privativas con arreglo a cuotas predeterminadas; la coordinación de las correspondientes servidumbres, principalmente la de paso; y estableciendo, finalmente, vinculaciones entre titularidad privativa y titularidad comunitaria, así como limitaciones en distancias, edificación, etc. Suele incluirse tal construcción jurídica en los estatutos de las Juntas de Compensación, dentro de la gestión urbanística por tal sistema, y con su inscripción en el Registro de la Propiedad, al amparo de lo dispuesto en el artículo 174, en relación con el artículo 114, ambos del vigente Reglamento de Gestión Urbanística. Ciertamente que no es tal la finalidad del precepto legal citado, pero, terminada la urbanización, las normas estatutarias permanecen en el mencionado Registro (17). Incluso existen casos en que se

(16) Así funciona la Zona Residencial «Parque Santa Bárbara», en el término municipal principalmente de Rocafort (Valencia).

(17) Tal es el caso de la Urbanización «El Marenyet de L'Illa» del término municipal de Cullera (Valencia).

También se podía citar la Urbanización «San Gerardo» del término municipal de Liria (Valencia).

Los artículos 174 y 114 del citado Reglamento dicen:

Art. 174. 1. El proyecto de compensación se someterá, previa audiencia de todos los afectados por plazo de un mes, a aprobación de la Junta, debiendo adoptarse el correspondiente acuerdo por mayoría de sus miembros que a su vez represente los dos tercios de las cuotas de participación. El proyecto así tramitado se elevará a la aprobación definitiva de la Administración actuante.

2. En los supuestos de propietario único, corresponderá a éste la formulación del proyecto de compensación y su elevación a la Administración actuante para su aprobación, si procediere.

3. Una vez aprobado definitivamente el proyecto de compensación, el órgano administrativo actuante procederá a otorgar escritura pública o expedir documento con las solemnidades y requisitos dispuestos para las actas de sus acuerdos, con el contenido expresado en el artículo 113, 1, de este Reglamento.

4. La aprobación definitiva del proyecto de compensación hecha por el órgano actuante produce los mismos efectos jurídicos que la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación. La inscripción del acuerdo en el Registro de la Propiedad se llevará a efecto de conformidad con lo establecido en el artículo 114 de este Reglamento.

5. Las operaciones jurídicas complementarias que sean del caso, que no se opongan al proyecto de compensación ni al plan que se ejecute, una vez aprobadas por el órgano urbanístico, se formalizarán por la Junta de Compensación en escritura pública o en documento extendido por el órgano urbanístico actuante, con

constituyen sociedades deportivas, de recreo, etc., con personalidad jurídica independiente en terrenos anejos a la urbanización que, realmente, son de la propia urbanización, aunque se pretende una cierta independencia de la misma, estableciéndose en los estatutos de la misma que la condición de socio requerirá la titularidad dominical en aquella urbanización.

En definitiva, la normativa legal de la propiedad horizontal aplicada por analogía y determinados preceptos urbanísticos, mencionados anteriormente, son la vestidura jurídica que permiten la andadura de las urbanizaciones privadas.

Así lo ha manifestado en ocasiones el Tribunal Supremo. En la Sentencia de 29 de diciembre de 1981 (18) afirmó que podían aplicarse a las asociaciones de propietarios de urbanizaciones las reglas de régimen de propiedad horizontal. El interés unitario de estas colectividades también ha sido acogido en la Sentencia de 29 de octubre de 1985 (19), al referirse al interés directo de la asociación de propietarios, o entender existe situación de litisconsorcio pasivo necesario en la Sentencia de 4 de noviembre de 1985 (20), o la aplicación de la sociedad civil irregular en la Sentencia de 12 de noviembre de 1985 (21). Igualmente po-

los requisitos y solemnidades propios de las actas de sus acuerdos, que se protocolizará notarialmente. En ambos casos se procederá a su inscripción en el Registro de la Propiedad.

Art. 114. La inscripción del acuerdo de reparcelación se efectuará en la siguiente forma:

a) Se cancelarán las hojas registrales correspondientes a las antiguas fincas reparceladas con extinción de todos los derechos incompatibles con la ejecución del planeamiento. En las fincas que se correspondan con otras resultantes se hará expresa indicación de la nueva hoja registral, que se abra a la correlativa finca resultante. En la misma forma se cancelarán las hojas registrales correspondientes a las fincas ocupadas para la ejecución de los sistemas generales cuando sus titulares fuesen adjudicatarios en la unidad reparcelada.

b) Se abrirá nueva hoja registral a todas y cada una de las fincas resultantes adjudicadas, incluso las que lo sean en favor del Patrimonio municipal del suelo o estén afectadas a cualquier servicio público.

c) En la inscripción de las fincas resultantes que se correspondan con otras anteriormente inscritas se hará expresa indicación de la hoja registral cancelada por efecto de reparcelación.

d) En las restantes se practicará un asiento de primera inscripción.

e) Se harán constar las cargas y gravámenes que subsistan o se establezcan sobre las fincas resultantes y las demás circunstancias que puedan afectar a las titularidades inscritas, con arreglo a la legislación hipotecaria, y, en todo caso, la cuantía del saldo de liquidación, a los efectos prevenidos en el artículo 100, 1, c), de la Ley del Suelo.

(18) *Repertorio Jurisprudencial Aranzadi*, año 1971, núm. 5.327, Contencioso-Administrativo.

(19) *Idem* anterior, año 1985, núm. 5.327, Contencioso-Administrativo.

(19) *Idem* anterior, año 1985, núm. 5.511, Civil.

(21) *Idem* anterior, año 1985, núm. 5.576, Civil.

dría hacerse referencia a la Dirección General de los Registros y del Notariado en varias resoluciones (22).

VI. Ahora bien; la conveniencia de una Ley específica que regule las urbanizaciones privadas parece innegable.

Prueba de la problemática que plantean las urbanizaciones privadas son, a título de ejemplo, los casos resueltos en las Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 1985 y 9 de diciembre de 1985 (23).

Al no existir dicha Ley, la doctrina científica y la práctica jurídica ha tenido que recurrir al sistema de articular conexiones entre figuras conocidas como servidumbres, prohibiciones de disponer, subjetividades reales, obligaciones *propter rem*, principios de reciprocidad, etc., creando mosaicos jurídicos que, en algunos momentos, pueden presentar serias dudas al suponer trasvases de ideas de ciertas instituciones a esta figura de la urbanización privada. La existencia de una Ley propia supondría que, y no es redundancia, por la Ley quedarían fijadas esas conexiones básicas y se obtendría un primer beneficio, cual sería el de la seguridad jurídica. Una de las finalidades más importantes del Derecho.

Se conseguiría una construcción unitaria de tal figura jurídica en su propia sustantividad, sin perjuicio de su multiforme contenido. Y no plantearían cuestiones jurídicas artículos como el 400 del Código Civil, que no admite pactos de indivisión por plazo superior a los diez años, o los artículos 26 y 27 de la Ley Hipotecaria, sobre prohibiciones de disponer, por poner dos ejemplos. Además, podría regularse de forma más conveniente sus relaciones con la Administración (24) y con el Registro de la Propiedad, como acertadamente señalaba SAPENA TOMÁS (25).

La regulación legal de las urbanizaciones privadas debería admitir, por tanto, las vinculaciones jurídicas necesarias entre sus diversos elementos en orden a su unidad y permanencia, de las que existen muchas ideas aprovechables en el Proyecto de Ley antes mencionado, y una más clara determinación de sus relaciones, derechos y obligaciones con la Administración. También sus conexiones con el Registro de la Propiedad.

Como elementos indispensables en su estructuración jurídica debería contar:

(22) La Dirección General de los Registros y del Notariado viene admitiendo pactos de indivisión: Resoluciones de 18 de mayo de 1983 (A. 6969) y 27 de mayo de 1983 (A. 5364), admite la titularidad *ob rem* y cita la Resolución de 20 de octubre de 1973 (A. 5143).

(23) *Repertorio Jurisprudencial Aranzadi*, año 1985, núm. 6.430, y año 1986, número 978, cuya lectura recomendamos.

(24) Puede verse en el mismo sentido a MARTÍN BLANCO: *Las urbanizaciones privadas...*, en la nota de pie de página núm. 28.

(25) SAPENA TOMÁS, cit., págs. 514 a 519. Señalar en el aspecto registral los meritorios esfuerzos de AMORÓS GUARDIOLA, cit., págs. 20 y ss.

1. Con la obligación de redactar, en todo caso, un Estatuto general, que supondría la aplicación a la concreta urbanización de la Ley general, en el que se contemplarían capítulos dedicados al título propiedad de la urbanización y su inscripción, con todos sus efectos, en el Registro de la Propiedad; las titularidades sobre parcelas privativas y posibilidad de su edificación con, en su caso, régimen jurídico o remisión a la Ley de Propiedad Horizontal; exigibilidad de las cargas comunes y determinación de las cuotas de participación en elementos comunes; modificación, en sentido amplio, de elementos comunes y régimen de uso de las parcelas privativas, y, finalmente, reglas generales de administración.

2. Organos de gobierno y de gestión, entre los cuales se consideran imprescindibles los siguientes: la Asamblea general de asociados, como órgano soberano y decisorio, con su régimen para la adopción de acuerdos; una Junta rectora, delegada del órgano anterior, con competencias de gestión ordinaria y sin perjuicio de la ratificación de sus acuerdos por la Asamblea general; un Presidente de la Asamblea general, al tiempo que de la Junta rectora, con facultades exclusivas de representación orgánica; un Administrador general como ejecutor de las decisiones de la Asamblea general y de la Junta rectora, coordinador de todos los órganos anteriores y con facultades de decisión en determinados supuestos de carácter excepcional, que llevaría inherente la Secretaría de aquéllos. Todo ello sin perjuicio de poder establecer otros órganos complementarios y coadyuvantes de los anteriores.

3. La inscripción registral del Estatuto, en lo cual es unánime la doctrina (26), en función de su eficacia *erga omnes* y publicidad registral, lo que supone que la Ley lo establezca expresamente por las peculiaridades del mismo. Estatuto que ha de ser posible en todo caso, pues, por muy amplia y detallista que sea la Ley, no se podrán contemplar las infinitas variaciones sobre el mismo tema, lo que llamamos urbanización privada, que la realidad concreta puede proporcionar. La Ley deberá señalar los límites del Estatuto, pero, una vez establecidos éstos, la autonomía de la voluntad no debe encontrar trabas inútiles. La experiencia de la propiedad horizontal, en este extremo, ha sido positiva, y debemos beneficiarnos de ella en la regulación de las urbanizaciones privadas. Nos atrevemos a afirmar que el Estatuto, inscrito y público, será la pieza maestra en el juego de las relaciones privadas que impulsará esta figura de la urbanización con los beneficios consiguientes, de todo orden, que no parece necesario enfatizar.

(26) AMORÓS GUARDIOLA, cit., pág. 43.

El desarrollo particularizado de las líneas generales expuestas permitiría una determinación legal del conjunto de derechos y obligaciones de los titulares de la urbanización, tanto entre sí como frente a terceros, de las que actualmente se carece, proporcionando una mejor seguridad jurídica, que solamente es paliada en nuestros días por el buen quehacer del Notariado.

EDUARDO PÉREZ PASCUAL