

NATURALEZA DE LAS ENTIDADES URBANISTICAS COLABORADORAS (*)

711:347.72

por

Francisco Lliset Borrell

Profesor adjunto contratado de Derecho administrativo y Secretario general del Ayuntamiento de Palma de Mallorca

SUMARIO: I. CONCEPTO DE LAS ENTIDADES URBANISTICAS COLABORADORAS.—II. LA PERSONALIDAD JURIDICA.—III. PERSONALIDAD JURIDICO-PUBLICA.—IV. CARACTER NO TERRITORIAL. V. BASE ASOCIATIVA. — VI. DURACION LIMITADA. — VII. CARACTER INSTRUMENTAL.—VIII. MIEMBROS DE LAS ENTIDADES URBANISTICAS.—IX. CONSTITUCION VOLUNTARIA DE LOS PROPIETARIOS.—X. SUJECION OBLIGATORIA DE LOS PROPIETARIOS DEL POLIGONO. — XI. OBJETO ESPECIFICO. — XII. CONCLUSIONES EN RELACION CON LA TEORIA DE LOS SUJETOS TITULARES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

I. CONCEPTO DE LAS ENTIDADES URBANISTICAS COLABORADORAS

Aun admitiendo que existe una pluralidad de regímenes jurídicos de las fórmulas asociativas de propietarios con fines urbanísticos, pueden ser éstas objeto de un tratamiento unitario que des-

(*) La difusión del Dictamen del Consejo de Estado núm. 39.484/38.802, de 6 de febrero de 1975, ha clarificado en grado apreciable la problemática de las Entidades urbanísticas colaboradoras, y creemos que habrá de contribuir a hacerlas más operativas en la tarea de ejecución de los planes de urbanismo, en la que esencial y existencialmente se encuentran insertas.

En esta misma línea se sitúa este trabajo, que, redactado en 1973, ofrecemos hoy con ciertos retoques actualizadores.

taque sus características comunes y, a la vez, dé oportunidad de matizar sus notas diferenciales.

La doctrina pone un especial énfasis en las Juntas de compensación (1), pero no hay motivo para orillar la consideración de las demás Entidades urbanísticas colaboradoras en sentido lato, por la gran repercusión que su puesta en marcha, en el sistema de cooperación, puede tener (2). No obstante, quedan fuera de nuestro estudio las Asociaciones constituidas no tanto para la ejecución de los planes de urbanismo como para la conservación de bienes y servicios a modo de unidades inferiores de la organización urbana (3), sin que esto suponga desconocer para éstas su carácter de vicarios de la Administración pública porque, además de permitir la participación de los ciudadanos en la gestión local, pueden ejercer funciones administrativas descentralizadas o delegadas.

Hechas estas aclaraciones previas, podemos definir las Entidades urbanísticas colaboradoras, en sentido lato, como aquellas personas jurídico-públicas no territoriales de base asociativa, duración limitada y carácter instrumental, integradas por sujetos privados—excepto en el supuesto de las Asociaciones mixtas— que, en consideración a unas fincas de que son propietarios, se agrupan, por

Fuerza es recoger aquí la cita de la conferencia de VILLAR PALASÍ, J. L., «Sobre la personalidad y el acceso al Registro de las Entidades urbanísticas colaboradoras», pronunciada el 23 de marzo de 1975 en los «Coloquios sobre la reforma de la Ley del Suelo», organizados por la *Revista de Derecho Urbanístico*, cuyo guión publica dicha revista, mayo-junio 1975, núm. 43, pág. 13.

(1) NÚÑEZ RUIZ, M. A., *Derecho urbanístico español*, Madrid, 1966, pág. 290; DÍEZ PICAZO, L., «Problemas jurídicos del urbanismo», *RAP*, núm. 43, 1964, páginas 45 y 46; MANZANEDO MATEOS, J. A., «Expropiaciones urbanísticas», *RAP*, número 60, 1969, pág. 64; BUSQUETS CUEVAS, J. M., *La práctica del sistema de compensación*, Madrid, 1972, pág. 71. Con carácter específico son estudiadas las Entidades urbanísticas colaboradoras por CARCELLER FERNÁNDEZ, A., «El régimen de las Entidades urbanísticas colaboradoras, según el Reglamento de Reparcelaciones», en *RDU*, núm. 2, 1967, pág. 56.

(2) El artículo 117, 3, de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo dice así: «Podrán constituirse Asociaciones administrativas de propietarios, bien a iniciativa de éstos o por acuerdo del Ayuntamiento, con la finalidad de colaborar en la ejecución de las obras de urbanización».

(3) El Proyecto de Ley de Bases de Régimen local de 1972, hoy retirado de las Cortes, en su base 13 decía así: «Los Ayuntamientos podrán crear o fomentar la creación de Patronatos, Cooperativas, Sociedades y Asociaciones Administrativas de Vecinos con la finalidad de que estas instituciones cooperen en el desarrollo de funciones municipales o de actividades propias de la iniciativa privada. La pertenencia a las Asociaciones Administrativas de Vecinos podrá vincularse al mero hecho de la vecindad, a la condición de usuario de un servicio público municipal o a la titularidad de un derecho de carácter patrimonial. El Ayuntamiento podrá acordar respecto de estas Asociaciones que sólo a través de las mismas puedan los vecinos disfrutar de determinados beneficios que la Administración pueda otorgarles».

lo general, voluntariamente, aunque con sujeción obligatoria para todos los afectados a los órganos de la Entidad constituida para la ejecución de un determinado plan parcial o parte del mismo, la conservación de las obras y servicios comunes o, incluso, la edificación, y, en definitiva, la defensa de los intereses de los propietarios.

Esta definición descriptiva exige algunas importantes precisiones, de las que habrá de colegirse una naturaleza común a todas las especies de Entidades urbanísticas colaboradoras.

II. LA PERSONALIDAD JURIDICA

Las Juntas de compensación, únicas a las que claramente se refiere el Reglamento de Reparcelaciones, tienen expresamente reconocida la personalidad jurídica en su artículo 39, 1, por lo que cabe atribuir a las mismas los efectos que se derivan de este concepto técnico-jurídico (4).

El reconocimiento de personalidad ha de predicarse, sin embargo, no sólo a las Juntas de compensación, cuyo carácter de persona jurídica ya había sido declarado por el artículo 124, 1, de la Ley del Suelo, sino también de las demás Asociaciones de propietarios que pueden actuar dentro del sistema de cooperación, conforme al artículo 117, 3, de la Ley de Reforma del Suelo, y aun en el de expropiación parcial con imposición de contribuciones especiales según el artículo 131 de la Ley de Reforma del Suelo, siquiera se trate, en estos dos últimos sistemas, de una personalidad semiplena, si es que se admite la escala de la personalidad a que se ha referido la doctrina más reciente (5).

La Ley no reconoce expresamente personalidad jurídica a las Asociaciones simples de propietarios, pero no cabe duda de que éstas han de poder cumplir, por más que estén constreñidas por el más riguroso principio de especialidad, los fines asignados por el ordenamiento jurídico. Hay una serie de tareas que el propietario individual puede cumplir por sí mismo, pero si los propietarios son varios, la Ley impone la asociación a través de la que aquéllos ac-

(4) GARRIDO FALLA, F., *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, págs. 109 y sigs. Y más recientemente ARIÑO ORTIZ, G., *La Administración institucional*, Madrid, 1972, pág. 93, en donde se exponen las notas definitivas de la personalidad jurídica de la doctrina moderna.

(5) ARIÑO ORTIZ, G., *La Administración institucional*, cit., pág. 109.

túan (6). Valgan los siguientes ejemplos: la aceptación del régimen de cooperación, que suponía facultad para contratar (antiguo artículo 118, 2, de la Ley del Suelo); el derecho a recabar del Ayuntamiento la excepción licitatoria de las obras (antiguo artículo 139, 1, de la Ley del Suelo); el concertar con el Ayuntamiento la realización de las obras en el sistema de expropiación parcial con contribuciones especiales (artículo 461 de la Ley de Régimen local); el ejercicio de las facultades de información, asesoramiento y fiscalización de las obras gestionadas públicamente (antiguo artículo 136, 4, de la Ley del Suelo y artículo 26, 1, del Reglamento de Haciendas locales).

Las Asociaciones simples de propietarios no sólo tienen capacidad para contratar, sino también para estar en juicio, como se desprende del artículo 28, 2, del Reglamento de Haciendas locales, corroborado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, por la sentencia de 10 de febrero de 1972. No puede negarse que surge una organización con existencia en cierta forma independiente de sus componentes, que quedan desplazados por la Asociación en el cumplimiento de unas funciones concretas; la Asociación queda estructurada como organización capaz de alumbrar por sí una voluntad común canalizadora de todos los elementos componentes (7); la Asociación actúa, en fin, como centro de referencia de una actividad encaminada a velar porque la urbanización se desarrolle conforme a los planes y proyectos y en condiciones que aseguren el máximo rendimiento con el mínimo coste de obras y servicios (8).

Es doctrina dominante que sólo cuando el Estado reconoce por ley explícitamente la personalidad, pueden considerarse personificadas las organizaciones. Sin embargo, no puede menos que reconocerse que existen organizaciones con personalidad implícita, porque cumplen funciones similares a las personas jurídicas (9).

(6) El antiguo artículo 136, 4, de la Ley del Suelo establecía que sólo a través de la Asamblea General y la Junta de Delegados podrán los interesados ejercitar las facultades de información, asesoramiento y fiscalización de las obras gestionadas directamente por la Administración.

(7) El antiguo artículo 136, 3, de la Ley del Suelo establecía, con carácter general, los dos órganos de las Asociaciones de propietarios aludidos en la nota anterior.

(8) El objetivo señalado en el texto estaba fijado en el antiguo artículo 136, 2, de la Ley del Suelo.

(9) GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*, II, Madrid, 1967, página 163.

Si índices de la personalidad jurídica lo son la capacidad para contratar y para estar en juicio (10), no parece que pueda negarse la personalidad jurídica de las Asociaciones simples de propietarios que, por otra parte, reconoce expresamente el artículo 95, 2, del Reglamento de Organización del Municipio de Barcelona.

La organización, como afirma GARCÍA-TREVIJANO (11), es un primer paso para la personificación, puesto que toda persona jurídica supone una organización, pero no viceversa. A nuestro juicio, las Asociaciones simples de propietarios no se quedan en una pura organización, según nos parece haber demostrado, sino que actúan, además, como sujetos de derecho, esto es, como centros finales de imputación de relaciones jurídicas, con claros derechos y obligaciones reconocidas por el ordenamiento, razón por la que hemos de rechazar la postura doctrinal que relega a estas Asociaciones al papel de meros órganos (12), sobre todo —insistimos— aplicando la tesis de la escala de la personalidad que nos permite encuadrarlas en la categoría de las personas jurídicas semiplenas.

A mayor abundamiento, la mera expresión de «asociaciones administrativas» que utiliza el artículo 117, 3, de la Ley de Reforma de 1975 y que ya se contenía en la Ley del Suelo de 1956, postula el reconocimiento legal de la personalidad jurídica, por cuanto el término «asociación» tiene un inequívoco valor entendido en la literatura jurídico-administrativa que hace inútil cualquier mención expresa a su personalidad (13).

(10) Uno de los índices de la personalidad jurídica frente al órgano es la posibilidad de estar en juicio, aunque lo cierto es que también existen organizaciones que sin estar expresamente reconocidas como personas vienen siendo citadas en juicio. Vid. GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *op. y loc. citados*.

(11) GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*, II, cit., página 163.

(12) MARTÍN MATEO, R., «La eclosión de nuevas comunidades», en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanizaciones en zonas turísticas*, vol. II, Madrid, 1965, pág. 71, en que parece insinuar la posibilidad de que las Asociaciones de propietarios sean en el Derecho patrio órganos de la Administración. La tesis de órgano ha sido también mantenida por SAPENA, J., en «Título c inscripción en las leyes de urbanismo», *RDU*, núm. 24, 1971, pág. 92.

(13) En sentido general, LLISSET BORRELL, F., «Naturaleza jurídica de la entidad municipal metropolitana de Barcelona», *RDU*, núm. 42, y en sentido específico, referido al tema que tratamos, VILLAR PALASÍ, J. L., «Sobre la personalidad y el acceso al Registro de las Entidades urbanísticas colaboradoras», *RDU*, núm. 43, 1975, pág. 18.

III. PERSONALIDAD JURIDICO-PUBLICA

La importancia práctica de la distinción entre personas públicas y personas privadas deriva de las consecuencias del reconocimiento de la personalidad pública en el régimen jurídico de los actos, del personal, de los bienes, de la contratación, de la responsabilidad, etc. Los Entes públicos gozan, además, de unos privilegios civiles e hipotecarios, en su caso, de que carecen los Entes privados, y, sobre todo, la Jurisdicción competente es distinta de la ordinaria, aparte de la concurrencia en ellos de unos indudables privilegios procesales (14).

Ante esta diferencia de régimen, no siempre tan acusada, sin embargo, como en principio pudiera pensarse, urge encontrar el criterio definitorio de la personalidad pública y, con aplicación al supuesto concreto de las Entidades urbanísticas colaboradoras en sentido lato, determinar en qué medida es referible a estas Asociaciones aquel régimen jurídico. (Recordemos, de pasada (15), que la teoría del vicario administrativo hace perfectamente compatibles la coexistencia de un sujeto privado y un régimen jurídico exorbitante).

Es doctrina dominante, entre nosotros, aceptar el criterio del encuadramiento en la organización estatal (16) y aludir para detectar este encuadramiento a una serie de índices tales como el fin público, la potestad de imperio, las relaciones de tutela con el Ente bajo cuyo control actúa el de que se trate, la forma y la creación del Ente por iniciativa directa del Estado (17). Pero no son estos sólo los índices de encuadramiento efectivo de una persona jurídica en la organización estatal, pues no cabe duda de que también coadyuvan a aclarar la cuestión, en un caso concreto, ciertos aspectos de la posición jurídica del Ente que aparezcan indubitados en las nor-

(14) GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*, II, cit., página 325.

(15) LLISET BORRELL, F., *La actividad urbanística de los particulares*, Madrid, 1975.

(16) GARRIDO FALLA, F., *Administración indirecta del Estado...*, cit., pág. 119, y *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, 1.ª ed., 1958, pág. 297; GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*, II, cit., pág. 334, y BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Los colegios profesionales en el Derecho administrativo español*. Madrid, 1968, pág. 48.

(17) GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*, cit., página 337, y ALESSI, R., *Instituciones de Derecho administrativo*, I, trad. esp. a la 3.ª ed., Barcelona, 1970, pág. 42.

mas reguladoras del mismo, como la Jurisdicción competente, recursos administrativos, potestad fiscal, poder disciplinario, tutela contable, etc., aunque, hemos de reconocerlo, estos aspectos, las más de las veces, habremos de deducirlos como una consecuencia de la toma de partido en torno al tema previo del encuadramiento en la organización estatal.

De todas formas, se ha de advertir con LA TORRE (18) que, junto a las llamadas personas típicas de Derecho público, existen otras personas públicas cuya posición jurídica se caracteriza porque determinados aspectos están regidos por el Derecho público y otros por el Derecho privado (19).

El artículo 38, 1, del Reglamento de Reparcelaciones declara que las Entidades urbanísticas colaboradoras «tendrán carácter jurídico-administrativo». Esta declaración sería, por sí sola, suficiente para llevarnos a la conclusión de la naturaleza pública de estas Asociaciones, pero conviene constatar, además, como prueba de seguridad, la presencia de los índices de encuadramiento estatal.

Ninguno de los índices aludidos en segundo lugar y que, más que índices, constituyen aspectos del régimen jurídico que, al aparecer como indubitados, nos permitirán descubrir la causa por la consecuencia, son localizables en la escasa normativa existente sobre la materia. Por lo que respecta a los índices propiamente dichos, que no son otra cosa que los criterios clásicos que ha utilizado, conjunta o independientemente, la doctrina para apoyar la distinción de las personas públicas y las privadas, tenemos:

a) Que las Entidades públicas colaboradoras en sentido lato persiguen un fin público más o menos directo: la ejecución de un plan parcial. Pero si el criterio del fin es poco definitorio con carácter general, lo es mucho menos en este caso, puesto que la ejecución de los planes y proyectos de urbanización puede, perfectamente, estar encomendada a sujetos privados: no sólo a Sociedades privadas de Ente público o Empresas de economía mixta, sino

(18) LA TORRE, *Elementi di Diritto amministrativo*, Milán, 1925, pág. 107, citado por GARRIDO FALLA, F., en *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, pág. 120.

(19) Valga el ejemplo de las Corporaciones que, pese a tratarse de personas jurídico-públicas, tienen una escasa esfera de actuación administrativa, como puede verse en ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho administrativo*, 3.ª ed., Madrid, 1968, pág. 345.

también a concesionarios urbanísticos o, incluso, a propietarios aislados, si son únicos en la zona que se trata de urbanizar (20).

b) Si entendemos por potestad de *imperium* la competencia de un Ente público para imponerse unilateralmente a otras personas sin o contra su consentimiento, habremos de admitir que las Asociaciones de propietarios, tanto las de compensación como las demás, pueden forzar unilateralmente a los propietarios disidentes a pertenecer a ellas o a someterse a sus acuerdos porque engloban monopolísticamente a todos los propietarios del polígono de actuación (21).

c) Las Entidades de compensación están claramente sometidas a la tutela de los Ayuntamientos o de los demás órganos urbanísticos que pueden actuar por subrogación, conforme a los artículos 5 y concordantes de la Ley del Suelo, sin que falte esa tutela en las Asociaciones simples (22).

d) Las Entidades de compensación, y mucho menos las Asociaciones simples, no son Sociedades sometidas por naturaleza a formas jurídico-privadas aunque se trate de Sociedades de Ente público o de economía mixta, sino Asociaciones a las que, a diferencia de las Sociedades y de las Asociaciones que regula la Ley General de 1964, se entra a formar parte *propter rem* y no *intuitu personae*, manteniendo la propiedad de las fincas afectadas, salvo pacto en contrario. De otra parte, no se aportan capitales, sino que se pagan cuotas (23). Y

(20) Se alude en el texto a las diferentes formas de gestión privada de los antiguos artículos 137 a 139 de la Ley del Suelo, y a la forma de gestión pública indirecta del artículo 133 del mismo texto legal, referible ahora al artículo 102, 2, de la Ley de Reforma.

(21) Se puede, en efecto, exigir aportaciones a los propietarios que no consintieron, según el artículo 41, h), del Reglamento de Reparcelaciones, cumplida la condición del desembolso previo de los propietarios que consintieron. Cabría también hacer referencia a la expropiación forzosa del artículo 111, 2, de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo. Las Asociaciones que realicen tan sólo funciones consultivas y fiscalizadoras generan si no una obligación para todos los propietarios, por lo menos sí una carga, ya que los propietarios que caen en la esfera territorial de la competencia de la Asociación deben ejercitar las funciones de información, asesoramiento y fiscalización a través de ella (antiguo artículo 136, 4, de la Ley del Suelo y actual artículo 117, 3, de la Ley de Reforma).

(22) El artículo 41, 1, b), del Reglamento de Reparcelaciones exige como contenido mínimo de los Estatutos de las Entidades urbanísticas el designar el órgano bajo cuyo control actúan. Las Asociaciones simples están, por lo menos, sometidas a tutela en el momento de la aprobación de los Estatutos que, por analogía con el artículo 21, 1, del Reglamento de Haciendas locales, corresponderá a la Comisión municipal permanente donde exista. Véase el artículo 113, 4 y 5, de la Ley de Reforma de 1975.

(23) GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*, II, cit., página 335. Que sean Asociaciones y no Sociedades no quiere decir que, por el cum-

e) El criterio de la iniciativa estatal de constitución no podría ser un criterio aceptable porque estas Entidades tienen su origen normal en la iniciativa particular. De todas formas, el distinto origen no puede ser generador de una diferencia de régimen jurídico (24).

Ninguno de los requisitos positivos observados en el anterior análisis de los índices de encuadramiento estatal de las Asociaciones de propietarios es, en este caso, por sí solo, ni en su conjunto, suficientemente significativo, razón por la que, a falta de una expresa declaración legal, estas Entidades podrían muy bien ser consideradas como personas privadas, tanto más cuanto que el *substratum* sociológico está constituido, como más adelante veremos, salvo supuestos excepcionales, sólo por propietarios afectados por la ejecución de una urbanización. No obstante, ante la evidencia de la declaración legal y sin perjuicio de que extraigamos importantes consecuencias jurídicas del carácter singular de aquel *substratum*, la doctrina más reciente suele reconocer la naturaleza jurídico-pública —no necesariamente administrativa— de las Entidades urbanísticas colaboradoras (25), con la excepción de Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, que mantiene la sugestiva tesis de su naturaleza privada, a la que, *de lege ferenda*, nos adherimos totalmente (26).

plimiento de este solo requisito formal, las Entidades urbanísticas puedan ser calificadas de públicas, puesto que para ello, como advierte el propio GARCÍA-TREVIJANO (*ob. cit.*, pág. 236), debe concurrir, además, el requisito de encuadramiento de la Asociación en la organización estatal. Tiene el mérito este criterio de clasificación que, al excluir las Sociedades, elimina una posibilidad de que las Entidades urbanísticas puedan crear Sociedades mercantiles para los fines que constituyen su objeto (artículo 38, 3, del Reglamento de Reparcelaciones y artículo 125, 4, de la Ley del Suelo).

(24) El artículo 38, 1, del Reglamento de Reparcelaciones sólo permite la «imposición» administrativa para crear las Entidades cuando se declare obligatoria la reparcelación, con lo que queda muy empuñada la posibilidad del nacimiento forzoso, por imperativo estatal o municipal, de estas Entidades. Por otro lado, según el artículo 136, 1, de la Ley del Suelo, las Asociaciones colaboradoras de la gestión pública podrán constituirse bien por iniciativa voluntaria o a requerimiento obligatorio de los Ayuntamientos.

(25) NÚÑEZ RUIZ, M. A., *Derecho urbanístico español*, Madrid, 1967, pág. 292, y la doctrina posterior que recoge la tesis de éste: CARCELLER, GONZÁLEZ PÉREZ, etc., superando las posiciones dubitativas anteriores al Reglamento de Reparcelaciones. Véase a este respecto también MARTÍN MATEO, R.: «La eclosión de nuevas comunidades», cit., pág. 71, y Díez PICAZO, L., «Problemas jurídicos del urbanismo», cit., página 46. Para una distinción entre Entes con *substratum* y Entes sin *substratum* sociológico, véase GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*, II, citado, pág. 340. *Vid.* sentencia de 24 de mayo de 1973 (Ar. 2.189).

(26) RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, T. R., *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, Madrid, 1972, págs. 65 y 78.

IV. CARACTER NO TERRITORIAL

Es un lugar común en la doctrina la distinción entre Entes públicos territoriales y Entes públicos institucionales, según que el territorio constituya un elemento esencial o sea tan sólo el ámbito delimitador de sus competencias (27).

En la primera categoría se incluyen, exclusivamente, el Estado, la Provincia, el Municipio y las Entidades locales menores, por lo que, en nuestro país, de momento, cualquier otra personificación pública es considerada como parte de la Administración institucional (28). Frente al *numerus clausus* de Entes territoriales, pues en cada ordenamiento positivo están predeterminados, existe un *numerus apertus* de Entes institucionales. No figurando las Asociaciones de propietarios puras ni las Juntas de compensación en el elenco de los primeros, fuerza es incluirlos en el segundo grupo.

Ahora bien, paralelamente a la Administración institucional del Estado existe una Administración institucional de las Provincias y otra de los Municipios. ¿A cuál de las tres pertenecen las Entidades que estudiamos? Correspondiendo la competencia de la gestión urbanística, preferentemente, a los Ayuntamientos (29), las Entidades urbanísticas serán colaboradoras de la Administración municipal,

(27) NIETO, A., «Entidades territoriales y no territoriales», *RAP*, núm. 64, 1971, página 30, y bibliografía allí citada, nota 1. En particular, ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho administrativo*, cit., pág. 338. NIETO acomete, en el trabajo citado, el propósito desmitificador de la clásica distinción, denunciando la incorrección de ésta que, acriticamente, se apoya en las doctrinas sobre el territorio elaboradas por el Derecho internacional y el Derecho constitucional, con referencia exclusiva al Estado y con exclusión de los Entes públicos menores. Sin embargo, aun reconociéndose la convencionalidad y la incorrección de la clasificación, constituye un criterio útil que nos ayudará a perfilar la naturaleza jurídica de las Entidades urbanísticas hasta sus últimos caracteres específicos, dentro del caos de la llamada tradicionalmente Administración no territorial. *Vid.* LLISSET BORRELL, F., «Naturaleza jurídica de la E. M. M. de Barcelona», en *RDU*, núm. 42.

(28) GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*, II, cit., página 338, que denomina a los Entes territoriales, excepto a las Entidades locales menores, Administración de cobertura, de la que dependen, en alguna forma, las Administraciones públicas institucionales y corporativas.

(29) ENTRENA CUESTA, R., «La competencia administrativa en materia urbanística», en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 4, 1963, págs. 1032 y 1033, pone de relieve cómo, según la Exposición de Motivos y el artículo 202 de la Ley del Suelo, la competencia de los Ayuntamientos tendrá carácter general y comprende las funciones que, siendo de índole local, no hubieran sido atribuidas por la Ley a otros órganos urbanísticos. Por esto, los preceptos que atribuyen la competencia urbanística a las Diputaciones o al Estado deberán interpretarse restrictivamente.

y sólo excepcionalmente pertenecerán a la Administración institucional del Estado, en el único supuesto en que sus órganos urbanísticos se hubieran subrogado en el lugar del Municipio.

V. BASE ASOCIATIVA

Dentro del campo de las personas jurídicas se ha de distinguir las de base asociativa y las fundaciones. Esta distinción tradicional fue introducida, entre nosotros, por GARRIDO FALLA (30) en la esfera del Derecho público, poniendo con ello un cierto orden en el cúmulo, cada vez más voluminoso, de las personas jurídico-públicas. Posteriormente, la doctrina dominante ha aceptado la distinción (31).

Las Entidades urbanísticas no están constituidas por un conjunto de bienes adscritos a un fin, en favor de un sector de beneficiarios, en los que radique un interés separado de la voluntad que administra dichos bienes y que emana de un patronato u órgano directivo, sujeto, a la vez, a la voluntad del fundador (Fundaciones), sino que están integradas por un conjunto de personas que persiguen unos fines comunes, por lo que se encuentran animados por una voluntad interna y pueden organizarse con arreglo a un criterio democrático, sin depender sustancialmente de las directrices de una voluntad externa (Asociaciones) (32).

Si los términos de la clasificación son dos y no concurren en las Juntas de compensación, y menos en las Asociaciones simples de propietarios, las notas de la Fundación, habremos de concluir afirmando su carácter asociativo. Lo que ocurre es que para diferenciar las Asociaciones de Derecho privado y las Asociaciones de De-

(30) GARRIDO FALLA, F., «Corporación», *NEJ*, V, 1953, pág. 753, y ya antes en su obra *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, pág. 124. GARRIDO reconoce que la distinción en el campo del Derecho público fue anteriormente contemplada por JORDANA DE POZAS en «Las Corporaciones profesionales en el Derecho administrativo español anterior a la Dictadura», *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, 1942, pág. 34.

(31) GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957, pág. 163, y *Tratado de Derecho administrativo*, II, cit., página 339; BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Los colegios profesionales en el Derecho administrativo español*, cit., pág. 50, y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho administrativo*, I, Madrid, 1974.

(32) MICHOU, L., *La théorie de la personnalité morale*, 2.^a ed., París, 1924, tomo I, pág. 205; ALESSI, R., *Instituciones de Derecho administrativo*, I, cit., página 55, y ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho administrativo*, cit., pág. 339.

recho público, se ha designado a estas últimas, con base nada menos que en el artículo 35 del Código Civil, con el nombre de Corporaciones (33). Así como las Asociaciones de Derecho privado pueden ser de interés público (Asociaciones reguladas actualmente por la Ley de 1964) y de interés privado (Sociedades civiles y mercantiles), las Asociaciones de Derecho público son siempre Corporaciones (34). No obstante, dada la acepción restringida que se ha dado al concepto de Corporación, del que se eliminan personas jurídico-públicas de clara base asociativa, como las Agrupaciones de Municipios y las Asociaciones con fines fiscales y urbanísticos, por faltarles el elemento de la permanencia (35), tal vez sería oportuno reconsiderar el concepto de las Asociaciones de Derecho público, con lo que sería posible adelantar en el estudio de esta esfera administrativa un tanto olvidada (36).

Por lo pronto la doctrina nos ofrece, con respecto a las Corporaciones y, por extensión, con respecto de las Entidades urbanísticas colaboradoras, tres posiciones:

a) Constituyen, según la doctrina dominante entre nosotros, una esfera administrativa peculiar que se conoce con el nombre de Administración corporativa (GARRIDO, GARCÍA-TREVIJANO, etc.).

b) Las Corporaciones son Entes públicos pero extraños a la Administración-sujeto; Entes situados fuera de la organización general del Estado; no se trata de Entes estatales, sino sociales, compuestos por miembros privados, representantes de unos intereses profesionales, sectoriales o reales, a los que se pueden encomendar funciones administrativas (ARIÑO ORTIZ). Y

c) Las Asociaciones como las que nos ocupan son Entidades privadas, cosa que si no puede escandalizar a la doctrina francesa desde el *Arrêt Monpeurt* de 31 de julio de 1942, no ha sido admitida en nuestra Patria abiertamente hasta una fecha muy reciente y con carácter aislado (37).

(33) GARRIDO FALLA, F., «Corporación», *NEJ*, V, 1953, págs. 754.

(34) GARRIDO FALLA, F., *ob. y loc. cit.*

(35) ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho administrativo*, cit., pág. 342.

(36) ARIÑO ORTIZ, G., *La Administración institucional*, Madrid, 1972, pág. 21.

(37) La segunda posición es defendida por ARIÑO ORTIZ, G., «Naturaleza de las Cámaras de Comercio», *Documentación Administrativa*, núm. 135, 1970, pág. 31, y la tercera por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, Madrid, 1972, pág. 78.

Por nuestra parte y por lo que respecta a las Entidades urbanísticas colaboradoras, defendemos la tesis de su naturaleza de Entes públicos para ajustarnos a las declaraciones del Derecho positivo y no porque los propietarios vengan obligados a pertenecer a la Asociación, pues los contratos forzosos ya no repugnan al Derecho privado moderno. Pero el hecho de que las Entidades urbanísticas colaboradoras sean Entes públicos no quiere decir que su régimen jurídico sea equiparable al de la Administración del Estado, modelo al que tienden todos los Entes públicos aunque algunos quedan, ciertamente, muy lejos. Por ello, no todos los privilegios atribuidos al Estado y, en menor medida, a la Administración local y a los organismos autónomos, cabe aplicarlos a la llamada Administración corporativa. Así, por ejemplo, no es posible presumir para ella y, desde luego, para las Entidades urbanísticas, la necesidad de ocupación que justifique el desahucio en el supuesto del artículo 76 de la Ley de Arrendamientos urbanos.

Dejemos claro, desde ahora, que no cabe dar un mismo tratamiento jurídico a una Asociación de Derecho público y base privada (Cámaras de comercio o Juntas de compensación) y a una Asociación de Derecho público y base administrativa (Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios). El reconocimiento de la personalidad jurídica en el primer caso constituye una técnica de transferencia de funciones administrativas en favor de particulares, con lo que se evidencia el carácter artificioso e intercambiable de la técnica utilizada.

VI. DURACION LIMITADA

La doctrina es pacífica en considerar a las personas jurídicas que estudiamos como de base asociativa (38). Pero, además, se ha de resaltar como nota definitoria que su duración es limitada, aunque no necesariamente reducida al tiempo indispensable para realizar las obras de urbanización, puesto que pueden tener por objeto, al menos la Juntas de compensación, además, la edificación y aun la conservación de las obras y servicios comunes.

Habida cuenta de la precisión de contornos con que se ha destacado el concepto de Corporación, no sólo dentro de la Administra-

(38) NÚÑEZ RUIZ, M. A., *Derecho urbanístico español*, Madrid, 1966, pág. 292, e implícitamente ENTRENA CUESTA, R., *Curso...*, cit., pág. 342.

ción no territorial, sino de las personas de base asociativa (39), lo cual resulta indudablemente un progreso para un perfecto conocimiento de aquella esfera administrativa, nos parece útil adoptar la expresión de Asociación de Derecho público como género, y la de Corporación como especie de aquélla, siendo la última diferencia de esta última la permanencia y no tanto la obligatoriedad que, según veremos, concurre en todas las Asociaciones de Derecho público.

De esta forma superamos la postura de GARRIDO-FALLA, para quien las Asociaciones eran siempre de Derecho privado (40), y la de GARCÍA-TREVIJANO, para quien la distinción entre Corporación y Asociación era equívoca en el Derecho público (41), ofreciendo, en resumen, la siguiente clasificación de las Asociaciones de Derecho público: Asociaciones de base administrativa (Corporaciones, Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios, etc.) y Asociaciones de base privada, que, a su vez, se subdividen en Corporaciones y Asociaciones transitorias (Asociaciones urbanísticas o con fines fiscales).

Las Asociaciones de Derecho público que no son Corporaciones, tanto las de base administrativa como las de base privada, utilizan, por lo común, la técnica consorcial, cuyas notas pasamos a estudiar.

VII. CARACTER INSTRUMENTAL

Se ha hablado de Entes instrumentales, refiriendo este calificativo a los organismos autónomos del Estado (42). Precisamente, estos Entes instrumentales son los que se oponen a la Administración corporativa (43) o, para utilizar nuestra nomenclatura, a los Entes públicos de base asociativa. El criterio de la distinción está en que éstos poseen una base o un soporte humano que no puede

(39) ENTRENA, R., en su *Curso...*, cit., pág. 340, define las Corporaciones como «Entes públicos menores de carácter institucional integrados por la asociación permanente y obligatoria de personas físicas o jurídicas, para la satisfacción y defensa de los intereses comunes».

(40) GARRIDO FALLA, F., «Corporación», cit., pág. 754.

(41) GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957, pág. 165.

(42) GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*, II, cit., página 340.

(43) ARIÑO ORTIZ, G., *La Administración institucional*, Madrid, 1972, pág. 270.

desconocerse, mientras que los organismos autónomos son Entes ficticios, sin *substratum* sociológico, que obedecen a simples motivos de técnica organizativa (44).

Sin embargo, no aludimos a este tipo de Entes, porque tienen clara naturaleza fundacional, opuesta, por tanto, a la asociativa, dentro de cuya categoría genérica hemos incluido a las Entidades urbanísticas, sino a un particular tipo de Asociaciones públicas o privadas que aplican la denominada técnica consorcial (45).

Los consorcios, que tanto interés han despertado en la doctrina italiana (46), aparte de las notas comunes a las demás figuras asociativas, reúnen una serie de características específicas: se trata de Entes de gestión instrumental que realizan una gestión fiduciaria en común, sin transferencia de titularidades de propiedad o de goce, que conserva cada partícipe inalteradas por lo que es la figura asociativa menos integrativa.

El objeto del consorcio coincide siempre con la previa actividad que desarrollaban los miembros, cuya actividad individual viene sustituida total o parcialmente por el consorcio en los aspectos confiados a la cuestión común. La finalidad no es la obtención de un lucro común partible, sino la gestión fiduciaria, con lo que el consorcio se diferencia de la sociedad en que une a un objeto específico el fin de obtención de un lucro.

Por último, el consorcio supone la preexistencia de una comunidad de intereses objetivamente identificada que asigna a sus miembros una cualificación especial para agruparse, a diferencia de lo que sucede en la sociedad en que no se requieren especiales predisposiciones de sus socios (47).

Los consorcios pueden ser privados y administrativos (48). Esta clasificación permite destacar el *genus* de las Asociaciones de Derecho público, las Asociaciones consorciales, que, en cierta forma, vendrían a coincidir con las Asociaciones de duración limitada,

(44) GARRIDO FALLA, F., *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, cit., pág. 150, y ARIÑO ORTIZ, G., *La Administración institucional*, citada, pág. 85.

(45) *Vid.* nota 13 del capítulo anterior.

(46) Por todos, STANCANELLI, *I consorzi del Diritto amministrativo*, Milán, 1963. Existe traducción española de la editorial del *Boletín Oficial del Estado*, con el título de *Los consorcios en el Derecho administrativo*, Madrid, 1971.

(47) MANZANEDO MATEOS, J. A., *El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español*, I, Madrid, 1968, pág. 346.

(48) MANZANEDO MATEOS, J. A., *ob. cit.*, pág. 357, en que alude a la clasificación del texto, amén de otras que no interesan a nuestro propósito.

que, como consecuencia de la adopción de una concepción estricta de Corporación, quedaban excluidas de este concepto (49).

Las Entidades urbanísticas colaboradoras en sentido lato realizan la descrita técnica consorcial (50). En efecto, desarrollan una gestión instrumental, sin transferencia de la titularidad de las fincas, que permanecen de propiedad de los asociados (51); esta gestión instrumental implica una actividad que sustancialmente presenta las mismas características que la correspondiente a los sujetos miembros: las Entidades urbanísticas devienen sujetos activos del ejercicio de tal actividad que satisface los intereses preexistentes de los propietarios, con los que se distinguen las relaciones instrumentales imputables a la entidad de las relaciones sustanciales y consecuencias finales que se imputan a los miembros (52); la finalidad de estas Entidades no es el lucro, pues aun repartiendo beneficios sigue en pie la premisa básica de que el objeto no es dicho reparto, sino la gestión de intermediación como órgano operativo común de los propietarios y demás sujetos incorporados (53).

Si bien hemos de reconocer que la importación en bloque de la dogmática de los consorcios del Derecho italiano no habría de suponer una definitiva ayuda, no es menos cierto que, también en nuestro Derecho, puede hablarse de una técnica consorcial que,

(49) En esta nueva clase de personas jurídico-públicas cabrían, en efecto, tanto las Agrupaciones de Municipios como las Asociaciones fiscales, y para fines urbanísticos que ENTRENA no considera Corporaciones. *Vid.* ENTRENA, R., *Curso...*, cit., página 342.

(50) MANZANEDO MATEOS, J. A., «Expropiaciones urbanísticas», *RAP*, núm. 60, 1969, págs. 64, y sigs. También MARTÍN MATEO, R., *Los consorcios locales*, Madrid, 1970, pág. 31, para el que las Entidades colaboradoras reúnen las características del consorcio, incluso las Asociaciones de propietarios que actúan en la gestión pública y que regula el artículo 136 de la Ley del Suelo.

(51) En todo caso, si se trata del sistema de cooperación, y salvo pacto en contrario, en el sistema de compensación (artículo 40, 2, del Reglamento de Reparcelaciones). Ni que decir tiene que esta transferencia dominical no se opera cuando la gestión es pública.

(52) Para MANZANEDO, en *El comercio exterior...*, cit., pág. 356, nota 550, los acreedores del consorcio no pueden reclamar el pago de deudas a un miembro sin que, previamente, haya dirigido sin éxito su acción contra el consorcio. Por contra, el artículo 211, 2, de la Ley del Suelo establece que «los procedimientos de ejecución y apremio se dirigirán, ante todo, contra los bienes de las personas que no hubieren cumplido sus obligaciones, y sólo en caso de insolvencia, frente a la Asociación administrativa de propietarios». Se ha de advertir, con todo, que los deberes de los propietarios, en este último caso, son preexistentes al nacimiento de la Asociación, puesto que derivan de la aprobación definitiva del plan parcial y de su puesta en ejecución.

(53) MANZANEDO, J. A., *El comercio exterior...*, cit., pág. 351.

como dice MARTÍN MATEO (54), ilustraría de por sí relaciones jurídicas surgidas mediante su aplicación. Y por este motivo no vemos inconveniente alguno, antes al contrario supone una poderosa ayuda metodológica, el destacar, dentro de un mundo un tanto caótico de las Asociaciones de Derecho público, aquellas figuras asociativas que encuentran su justificación precisamente en el empleo de una técnica consorcial, con cuyos principios se arrojará no poca luz para una adecuada comprensión de su régimen. No otra cosa ocurre con las Asociaciones administrativas de propietarios, que cabe calificar, con la limitación apuntada, como Asociaciones de Derecho público de base privada y carácter consorcial, instrumental o fiduciario (55).

VIII. MIEMBROS DE LAS ENTIDADES URBANISTICAS

Estas Entidades, como figuras asociativas que son, exigen una pluralidad de sujetos, que han de tener, por lo general, la cualidad de propietarios (miembros ordinarios), aunque también pueden formar parte de la Asociación las Empresas urbanizadoras y la Administración pública (miembros extraordinarios).

El grupo más importante de miembros lo constituirían, sin duda, los propietarios. Las Entidades urbanísticas agrupan, al igual que las Asociaciones sindicales de propietarios francesas (56), más que propietarios, propiedades, fincas urbanas. Todos los propietarios del polígono o sector a que extiende su ámbito de actuación la Entidad, se entenderán incluidos en ésta una vez constituida (57).

(54) MARTÍN MATEO, R., *Los consorcios locales*, cit., pág. 50.

(55) CASTRO, F. DE, *El negocio jurídico*, Madrid, 1967, págs. 379 y sigs., se refiere al negocio fiduciario en sentido estricto. La falta de sentido propio y su naturaleza de artificio empleado para servir resultados que caen dentro del ámbito de otras figuras jurídicas, las que le imponen distinto y específico carácter, que CASTRO (pág. 408) aplica al negocio jurídico fiduciario, MANZANEDO los atribuye al consorcio.

(56) BERTHELEMY, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13 ed., París, 1933, página 746.

(57) GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968, pág. 749, comentando el artículo 136. Acertadamente indica BASSOLS COMA, M., en *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español*, págs. 226 y 227, que los organismos que son el precedente histórico de nuestras Asociaciones de propietarios —las Comisiones de ensanche en el Proyecto Posada Herrera— tienen una estructura representativa de intereses de clases, fundiaria y censitaria, pero constituyen un importante elemento de colaboración social a la acción administrativa.

El carácter necesario de la pertenencia de los propietarios de una zona determinada a la Asociación es una consecuencia de la creación de ésta por razones objetivas o *propter rem*, y no atendiendo a circunstancias subjetivas o *intuitu personae* (58), con lo que unimos una especificación más a la naturaleza de las Entidades que estudiamos.

La posibilidad de Asociaciones mixtas estaba claramente recogida en el artículo 126, c), de la Ley del Suelo, al referirse a la iniciativa pública del proyecto de compensación, y en el artículo 41, 1, f), del Reglamento de Reparcelaciones, en que se dispone que si la Entidad urbanística fuere mixta corresponderá la presidencia al Alcalde o al Jefe del órgano urbanístico o persona en quien deleguen. En el Derecho vigente, conforme al artículo 113, 4, de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo, las Juntas de compensación son en todo caso Asociaciones mixtas en el sentido de que «un representante de la Administración actuante formará parte del órgano rector de la Junta».

Es inconcuso que las Asociaciones en el sistema de cooperación no podrán ser mixtas, pues ello podría suponer una mediatización de la función fiscalizadora de la gestión pública que a estas Entidades compete (59). Quede claro que no nos referimos aquí a las Empresas de economía mixta, cuyo estudio ha sido realizado entre nosotros, en materia urbanística, exhaustivamente (60).

Del contenido del antiguo artículo 126, c), de la Ley del Suelo y del vigente artículo 113, 4, de la Ley de Reforma, se desprende que el carácter de la Asociación mixta no viene dado por la cualidad de propietario concurrente en la Administración municipal, sino que es una consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa; no es la vía *propietatis* la que justifica la intervención administrativa, sino la vía *imperium*. Por tanto, cuando la Adminis-

(58) ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho administrativo*, cit., pág. 343. La distinción es recogida por BAENA DEL ALCÁZAR, M., en *Los colegios profesionales*, cit., págs. 54 a 56.

(59) Este criterio es, en definitiva, el mantenido por el Ministerio de la Vivienda (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 244, de 11 de octubre de 1963) al denegar la aprobación de los Estatutos de una Asociación mixta formada entre los propietarios de la playa de San Juan, de Alicante, y el Ayuntamiento de esta ciudad. Una de las razones de la denegación fue la de estar orientada la Entidad hacia la Asociación administrativa prevista en el artículo 136 de la Ley del Suelo, en la que no tendría intervención del Ayuntamiento (resolución citada por GONZÁLEZ BERENGUER, J. L., en *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, 1964, pág. 456, en nota).

(60) COMISIÓN DE URBANISMO Y SERVICIOS COMUNES DE BARCELONA, *Las Sociedades de economía mixta de actuación urbanística*, Barcelona, 1967.

tración pública forma parte de una Asociación como propietario no estamos ante el caso singular de una Asociación mixta si no se trata de una Junta de compensación, sino ante una pura y simple Asociación de propietarios, en que el Alcalde o el Jefe del órgano urbanístico, o siquiera un representante de la Administración, no podrán imponer su presencia en la Entidad.

El carácter mixto de una Asociación no había de ser, en la legislación derogada, necesariamente originario, sino que puede ser adquirido en un momento posterior por incumplimiento de las condiciones aprobadas, con arreglo al artículo 128, 2, de la Ley del Suelo.

La posibilidad legal de que las Empresas urbanizadoras formen parte de las Entidades urbanísticas deriva de numerosos preceptos de la Ley del Suelo. Con CARCELLER, entendemos por Empresa urbanizadora la que no siendo propietaria de los terrenos del polígono de actuación aporta los fondos o ejecuta la urbanización. Mientras que los propietarios aportan los terrenos, las Empresas aportan las obras de urbanización o los fondos necesarios para ejecutarlas (61).

El artículo 42 del Reglamento de Reparcelaciones ha tratado de resolver el complejo problema de la incorporación de las Empresas urbanizadoras a las Asociaciones de propietarios, tema sobre el que más adelante habremos de volver.

IX. CONSTITUCION VOLUNTARIA DE LOS PROPIETARIOS

Con base en nuestro Derecho positivo creemos poder sentar el principio de que la constitución de las Entidades urbanísticas colaboradoras en sentido lato es voluntaria. La excepción que establece el artículo 38, 1, del Reglamento de Reparcelaciones de que «la imposición procederá únicamente cuando se declare obligatoria la reparcelación», salvada la posibilidad del requerimiento obligatorio de los Ayuntamientos a que se refiere el artículo 136 de la Ley del Suelo, no hace más que confirmar la anterior regla.

No obstante, la doctrina suele citar otro supuesto de excepción a aquel principio general. Así CARCELLER (62), cuando afirma, con

(61) CARCELLER FERNÁNDEZ, A., «El régimen de las Entidades urbanísticas colaboradoras», *RDU*, núm. 2, 1967, pág. 65, cuya tesis es recogida por GONZÁLEZ PÉREZ, J., en *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968, pág. 683.

(62) CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *ob. cit.*, pág. 58.

base en la legislación anterior, que es evidente que bajo el régimen de compensación la constitución de la Asociación puede imponerse coactivamente, hecha abstracción de si ha de operar o no la reparcelación y del carácter que pueda tener ésta (artículo 126 de la Ley del Suelo). Disentimos de esta opinión en base a que el Ayuntamiento, en el supuesto planteado, no impone la Asociación, sino que simplemente «invita» a los propietarios a que constituyan una Junta de compensación o propone las bases de Asociación mixta, que los particulares pueden rechazar. La amenaza de expropiación que pesa sobre los propietarios disconformes puede ejercer una gran presión desde el punto de vista psicológico, pero es jurídicamente irrelevante, pues la Asociación no nace hasta que los propietarios, o por lo menos un propietario en el último caso, presten su conformidad (63).

Por lo que se refiere a las Asociaciones simples de propietarios, tal como hemos insinuado al principio de este mismo epígrafe, hemos de llegar a una conclusión totalmente contraria a la mantenida para las Juntas de compensación, pues el antiguo artículo 136 de la Ley del Suelo proclamaba que aquéllas podrán constituirse bien por iniciativa voluntaria o a requerimiento obligatorio de los Ayuntamientos. Se trata, en este último caso, de una constitución de oficio, que producirá sus efectos incluso en el caso de incomparecencia de todos los propietarios afectados, de modo semejante a como se opera por aplicación del artículo 19, c), del Reglamento de Haciendas locales. Dado que estas Asociaciones se constituyen no tanto en beneficio de la Administración como en el de los propietarios, es impensable que los Ayuntamientos requieran a estos últimos para la constitución de una Asociación consultiva y fiscalizadora, y sólo excepcionalmente gestora, si un precepto de igual o parecido tenor al del artículo 465 de la Ley de Régimen local no impone una obligación para todos o algunos de los supuestos de gestión pública.

(63) Para MANZANEDO, J. A., en «Expropiaciones urbanísticas», *RAP*, número 60, 1969, pág. 68, la constitución de las Entidades de compensación es siempre voluntaria, tanto en el supuesto de que la iniciativa parta de los propietarios, como en el caso de «invitación» del Ayuntamiento. *Vid.* también BUSQUETS CUEVAS, J. M., en *La práctica del sistema de compensación*, Madrid, 1972, pág. 63, en que, comentando el artículo 126, c), de la Ley del Suelo, señala la exigencia del conocimiento de por lo menos un propietario para que nazca la Junta de compensación.

X. SUJECION OBLIGATORIA DE LOS PROPIETARIOS DEL POLIGONO

Los miembros de la Asociación, en los casos mayoritarios de constitución voluntaria, están obligados a acatar las decisiones colectivas adoptadas con arreglo al procedimiento establecido en los Estatutos para la formación de la voluntad de la Entidad, en virtud de la técnica de la convención o negocio jurídico plurilateral constitutivo.

Si la Asociación ha sido impuesta por la Administración, en el único supuesto en que se admite de la reparcelación obligatoria, la obligación de todos los propietarios se obtiene en virtud de la adhesión forzada de los mismos al grupo, que, al juridificarse por el nacimiento de la Entidad, podrá adoptar decisiones de carácter obligatorio. Lo propio cabe decir en el caso de las Asociaciones simples constituidas a requerimiento de los Ayuntamientos.

La técnica de la integración de las personas que se encuentran en una determinada situación objetiva o subjetiva ha sido tradicionalmente utilizada y es una nota común a todas las Corporaciones o Asociaciones de Derecho público, y es incluso aplicable, por disposición de la ley, a Entidades privadas, a la que es forzoso pertenecer si se quiere ejercer una determinada actividad (64). Esta misma técnica aplicaba el derogado artículo 136, 4, de la Ley del Suelo, pues sólo a través de la Junta de delegados podrán los interesados ejercitar, en relación con la Administración, las facultades de información, asesoramiento y fiscalización de las obras gestionadas públicamente.

Hasta ahora nos hemos referido a las técnicas (convencional y de integración de personas) utilizadas para obligar a los miembros voluntarios o forzosos de la Asociación, pero nos queda por ver en virtud de qué principio se opera la sujeción de los propietarios no adheridos a una Asociación constituida voluntariamente. Se trata de la técnica de la extensión de reglas o mandatos dictados por

(64) El carácter obligatorio de las Corporaciones es puesto de relieve por ENTRENA, R., *Curso de Derecho administrativo*, cit., pág. 334. Con referencia a los colegios profesionales señala su carácter forzoso BAENA DEL ALCÁZAR, M., en *Los colegios profesionales en el Derecho administrativo español*, cit., pág. 52. En relación con los Entes privados de carácter forzoso u obligatorio, véase NEGRÍN, J. P., *L'intervention des personnes morales de Droit privé dans l'action administrative*, París, 1971, págs. 147 y 149.

una Entidad a la que no pertenecen los obligados. El artículo 41, 1, *h*), del Reglamento de Reparcelaciones da pie a pensar que se contempla dicha técnica: «Si la Entidad se hubiere constituido con carácter obligatorio a petición de los propietarios de más del 60 por 100 de la superficie, las aportaciones del resto no podrán exigirse hasta que aquéllos hubieren desembolsado el 60 por 100 de las que les correspondan para sufragar el coste de la urbanización, salvo acuerdo en contrario del órgano actuante». Estamos en presencia de una Entidad urbanística no impuesta por la Administración, sino de constitución voluntaria de los propietarios. Lo que ocurre es que, al cumplirse la condición de la concurrencia de una mayoría cualificada de propietarios, los acuerdos adoptados por la Asociación tienen la virtualidad de extenderse a los propietarios de la zona no adheridos. La adhesión es facultativa, pero no así el cumplimiento de los acuerdos emanados de la Entidad (65).

El precepto transcrito no parece, sin embargo, que esté pensado para la Junta de compensación, puesto que si ésta se constituye con los propietarios que representan el 60 por 100 de la propiedad total del polígono o polígonos afectados, y los demás propietarios no se incorporan a la Asociación, la Junta procederá a la expropiación forzosa de los terrenos no incorporados (artículo 111, 2, en relación con el 116, 3, de la Ley de Reforma).

XI. OBJETO ESPECIFICO

Es precisamente lo específico de la misión de estas Entidades lo que les confiere el carácter de Entes no territoriales (66), si bien, dado su carácter asociativo en un *substratum* eminentemente privado, el principio de especialidad ha de interpretarse de una manera flexible y extensiva, aunque no así en todas aquellas actuaciones que constituye el ejercicio de una competencia administrativa (67), cuyo marco es más bien limitado (68).

Podría resumirse el objeto de las Entidades urbanísticas, de una parte, en la ejecución de un plan parcial de ordenación y sus

(65) NEGRÍN, J. P., *ob. cit.*, pág. 148.

(66) PÉREZ BOTIJA, E., *Introducción al Derecho urbanístico español*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950, pág. 16.

(67) ARIÑO ORTIZ, G., *La Administración institucional*, Madrid, 1972, pág. 274.

(68) ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho administrativo*, cit., pág. 345, con referencia a las Corporaciones.

proyectos de urbanización, con todas las operaciones que esta finalidad fundamental lleva implícitas, como la reparcelación, constitución de Sociedades mercantiles y conservación de obras y servicios (que ni la Ley del Suelo ni el Reglamento de Reparcelaciones mencionan expresamente), incluso la edificación, y de otra, la defensa de los intereses de los propietarios. Huelga referirnos al objeto específico de las que hemos llamado Asociaciones simples, tantas veces aludido, y que se concreta, aparte de la defensa de los intereses fundiarios, a la información, asesoramiento y fiscalización. Bastará indicar, con todo, que las Asociaciones de propietarios en el sistema de cooperación podrán concertar con el Ayuntamiento o Entidad urbanística actuante la realización de las obras (69).

XII. CONCLUSIONES EN RELACION CON LA TEORIA DE LOS SUJETOS TITULARES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

El estudio de la naturaleza jurídica de las Entidades urbanísticas colaboradoras nos ha reafirmado en el valor del esquema clasificatorio de los sujetos titulares de la función administrativa que dejamos esbozado en un trabajo anterior (70).

La Administración pública de base, territorial o de cobertura, está constituida por la Administración del Estado y por la Administración local, según se desprende de los artículos 40 y 45 de la Ley Orgánica del Estado. Pero el concepto de Administración pública, en sentido subjetivo, es mucho más amplio, pues abarca, además, otros Entes públicos que dependen, en alguna forma, de la Administración de cobertura (artículo 1.º, 2, de la Ley sobre la Jurisdicción contencioso-administrativa) y que integran la Administración no territorial.

A nuestro juicio, la Administración no territorial o institucional está formada por los Entes que realizan descentralización funcional o son establecimientos públicos (GARRIDO) y las Entidades asociativas de base pública (Mancomunidades, Consorcios, etc.). Quedan, desde luego, excluidas aquellas Asociaciones que, aun cuando creadas por la Administración de cobertura, tienen una base privada e integran la que se ha denominado Administración corporativa.

(69) LLISSET BORRELL, F., *La actuación urbanística de los particulares*, Madrid, 1975, pág. 280.

(70) LLISSET BORRELL, *ob. cit.*, pág. 51.

Hecho el precedente deslinde conceptual de la Administración pública en sentido subjetivo, queda por aclarar que la función administrativa —o Administración en sentido objetivo— se define como la actividad que es consecuencia del ejercicio de las potestades singulares de que goza la Administración pública en sentido subjetivo, y que es desplegada bien por ella misma o bien a través de vicarios suyos.

Denominamos vicarios administrativos a aquellas organizaciones de base privada que colaboran con la Administración pública en sentido subjetivo en el ejercicio de las potestades que el ordenamiento jurídico ha atribuido a aquélla.

Estos vicarios administrativos pueden ser bien Entes públicos no encuadrados en sentido puro en la Administración pública (Administración corporativa, Sindicatos, Entidades del Movimiento) u organizaciones privadas (Sociedades privadas de Ente público, Sociedades privadas de particulares o simples personas físicas a las que se les ha transferido algunas incumbencias públicas) (artículo 28, 4, de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa).

Pues bien, las Entidades urbanísticas colaboradoras son auténticos vicarios de la Administración pública en cuanto sujetos de la función pública urbanística, sin que, en modo alguno, pueda afirmarse que están encuadradas en la Administración pública en sentido subjetivo, por cuanto no les son aplicables los llamados privilegios subjetivos de la Administración, sino sólo los privilegios de la actividad en cuanto ésta tiene una naturaleza jurídico-administrativa.

En consecuencia, la supuesta naturaleza administrativa de estas Entidades urbanísticas colaboradoras sólo es referible a una parcela de su actividad, evidentemente reducida por otra parte, y nunca a la forma jurídica de su organización, que es fundamentalmente, dado su régimen jurídico, extraadministrativa. Por ello no es extraño que los controles de la Administración de cobertura recaigan no tanto sobre el sujeto tutelado como sobre la actividad administrativa que dicho sujeto realiza (71).

(71) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso de Derecho administrativo*, I, Madrid, página 34, y FERNÁNDEZ, T. R., *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, Madrid, 1972, para los que, sin embargo, *de lege data*, las Corporaciones son Administración pública, con arreglo al artículo 1.º de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, admitiéndose, al amparo del artículo 28, 4, b), de la misma Ley, la figura de los particulares delegados de la Administración pública.