

# LOS AYUNTAMIENTOS Y LAS URBANIZACIONES PRIVADAS (\*)

333.6:711:352

por

**Federico Romero Hernández**

Vicesecretario General del Ayuntamiento de Málaga

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION.—II. LOS SUJETOS ACTIVOS DEL URBANISMO DE BASE PRIVADA: 1. UNIFICACIÓN DE LAS FORMAS DE GESTIÓN. 2. LA CUESTIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ENTIDADES ESPECIALES.—III. LA URBANIZACION PRIVADA COMO SITUACION TRANSITORIA: 1. PRESENTE DE LAS URBANIZACIONES PRIVADAS. 2. LA INTEGRACIÓN DE LAS URBANIZACIONES PRIVADAS. 3. LA PROBLEMÁTICA DE SU SITUACIÓN TRANSITORJA. 4. LAS FORMAS INSTITUCIONALIZADAS DE COLABORACIÓN PRIVADA. 5. LA DIFICULTAD DE CALIFICACIÓN DE LAS NUEVAS FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN SOCIAL. 6. LAS COMUNIDADES DE BARRIADA COMO ENTES DE ORGANIZACIÓN DE LA CONVIVENCIA. 7. LAS REFERENCIAS A LAS ENTIDADES DE CONSERVACIÓN.

## I. INTRODUCCION

Hablar de las urbanizaciones privadas en Málaga es como tratar de explicarles a un grupo selecto de divos de la ópera, en la Scala de Milán, qué clase de inflexiones melódicas han de utilizarse en un aria de VERDI.

Málaga ha sido y es todavía el ágora central de las transacciones del urbanismo privado, que es tanto como decir el nervio indiscutible de ese llamado «milagro turístico de la Costa del Sol», donde, más que taumaturgia pública, los particulares han sabido desarrollar arte de magia, difícil equilibrio, riesgo funambulista,

---

(\*) Texto de la conferencia pronunciada en el Salón de Actos de la Excma. Diputación Provincial de Málaga el día 28 de junio de 1979, dentro del Ciclo organizado por la Sociedad de Urbanizadores de Andalucía con el título de «El urbanismo en la Región andaluza».

asombro de propios y extraños e imaginación sin límites, frente a una Administración que ha sido, casi siempre, convidado de piedra en una tertulia de prestidigitadores del solar y del volumen, que, con todos sus grandes inconvenientes y ventajas, ha sido motor oculto y corazón potente de un resurgir económico basado en esa actividad que denominamos turística.

Yo no voy a tratar de explicar artes ocultas a los maestros de una lamasería. Voy a hablarles como eterno aprendiz de juspublicista, de mi interpretación, también arriesgada y comprometida, del régimen jurídico urbanístico y local, que configuran y configurarán un futuro inquietante y a la vez estimulante, en que el órgano público no será ya el asistente estático, sino el comendador activo de ese drama de nuestro tiempo que se llama convivencia.

La recluta que la ciudad verifica en el campo se realiza por medio del proceso urbanizador, que no significa otra cosa que dotar de servicios al suelo rústico para convertirlo en urbano. Hoy en día nadie discute que esta tarea es una función pública. Pero ¿qué alcance tiene tal afirmación?, ¿es que existen determinadas actividades que *per se*, por su propia naturaleza, deban ser públicas o privadas?; es evidente que no y que en la mayoría de las ocasiones ello depende de las circunstancias históricas e incluso, por supuesto, de la ideología política imperante.

Resultaría impensable hoy que actividades como el abastecimiento domiciliario de aguas o la extinción de incendios perteneciesen a la esfera de actuación de los particulares; y, sin embargo, está claro que ha habido épocas no demasiado lejanas que esto era admitido pacíficamente.

Pero es que además de ello hay que distinguir muchas veces el contenido real que quiere producirse con la *publicatio* de una determinada actividad. Con diversos matices, en orden al carácter monopolizador o no con que puede realizarse una «publicación» en el sentido técnico estricto (1), a raíz del pronunciamiento que el artículo 3.º de la Ley General de Educación hacía, calificando a ésta de servicio público fundamental (2), la doctrina española volvió a dejar sentado que si bien hay funciones como éstas, las edu-

---

(1) Véase a este respecto la doctrina expuesta en diversas ocasiones por GARCÍA DE ENTERRÍA, GARCÍA-TREVIJANO y VILLAR PALASÍ.

(2) Ver R. GÓMEZ FERRER: «El régimen general de los centros privados de enseñanza», *Revista de Administración Pública*, núm. 70, págs. 7 y sigs.

cativas, que sí pueden entenderse como públicas en el sentido objetivo que les da la doctrina italiana, ello no quiere decir que se haya asumido la titularidad por el Estado y que para su posterior desarrollo deban ser objeto de una declaración concesional.

Estaríamos aquí en el caso de actividades que pueden ser tanto públicas como privadas, y en el supuesto de que se desarrollen por este último sector, requieren, por su trascendencia social, un específico y continuado control por parte del Estado. Así lo entendió un autor tan poco sospechoso de conservadurismo como GIANNINI al interpretar los artículos 41 y 43 de la Constitución italiana, con el fin de evitar la colectivización de servicios públicos no encuadrados dentro de los que dicho país calificaba de esenciales.

No es nuestro propósito detenernos en un tema que por lo demás es especialmente discutido tras la evolución política española; sólo queríamos dejar constancia de estas distintas maneras de entender la *publicatio* de una actividad con vistas a precisar el sentido que en nuestro Derecho y nuestra doctrina tiene la declaración de que el urbanismo es una función pública.

En primer lugar, la competencia urbanística se extiende, de acuerdo con el artículo 3.º de la antigua Ley del Suelo y 2.º y 3.º del nuevo Texto refundido de la Ley del Suelo, al planeamiento del territorio, a su ejecución posterior y al régimen jurídico urbanístico del suelo y de su utilización. Y para ello se dispone de facultades exorbitantes, inherentes a la Administración pública (como la expropiación), de carácter vinculante (a diferencia de la planificación económica). Y utilizando para ello tanto técnicas operativas de limitación como de fomento o prestación, por referenciarlas a la tripartición que tanta fortuna ha hecho en España.

Los ejemplos de cada una de estas técnicas de actuación se encuentran casi siempre bien definidos en el artículo 3.º del Texto refundido de la Ley del Suelo. Estas actividades comportan muchas veces la realización de obras, que han de calificarse de públicas sin ninguna duda, para lo cual no hay más que proceder a la lectura de los artículos 1.º y 3.º del todavía vigente Reglamento de Obras y Servicios municipales del 14 de julio de 1924.

Estamos, pues, en presencia de una actividad pública en el sentido pleno de la palabra, tanto desde el punto de vista subjetivo—por incumbir, en principio, a la Administración su realización—como desde el objetivo, oponiéndolas así a las que se suelen denominar como actividades privadas de interés público. Manifestamos,

pues, nuestro desacuerdo con los que así califican las actuaciones de las llamadas urbanizaciones privadas, que controlan la conexión de lo estrictamente particular con el interés público por la vía de los compromisos a contraer en virtud del antiguo artículo 41 de la antigua Ley del Suelo del 56 (3). Ni desde el punto de vista teórico ni, como ya veremos, desde el estrictamente jurídico positivo, tras el nuevo Texto refundido de la Ley del Suelo, aclarado y desarrollado por el Reglamento de Gestión aprobado por Real Decreto 3.288/78, de 25 de agosto, se puede mantener en pie tal postura.

Como consecuencia de lo dicho queremos adelantar una serie de cuestiones que nos proponemos desarrollar en seguida:

1.º Creemos que las llamadas urbanizaciones privadas no son una categoría autónoma dentro del campo de la gestión urbanística, sino que simplemente constituyen un estadio intermedio en el proceso de la ejecución y gestión de planes. Precisamente la confusión de su estimación como un modo gestor o como una categoría definida ha planteado y sigue planteando múltiples problemas organizativos, económicos, jurídicos y fiscales.

2.º La evolución expansiva de las actividades públicas ha llevado consigo la paralela ampliación no sólo de los modos gestores, sino de las propias Administraciones públicas, lo que supone, nada menos, que un replanteamiento de la concepción esencial del Derecho administrativo desde una perspectiva subjetiva que sigue siendo válida para su calificación, pero que requiere una visión menos esquemática de la constelación de estas Administraciones y una utilización del criterio objetivo a título de contraprueba.

3.º El urbanismo español, que ha pasado por una etapa en que se centró con un carácter excesivamente monográfico sobre los temas de planeamiento, pasa en la actualidad por una fase de exaltación de la importancia de una buena gestión y ejecución de los planes, pero olvida demasiado que todo esto no son más que medios para la orquestación futura de la realidad urbana, propiciando la organización de la convivencia ciudadana en el marco de Ayuntamientos concebidos con una participación poblacional que todavía está muy distante de las perspectivas actuales, al menos desde su planteamiento jurídico.

---

(3) Así MOLA DE ESTEBAN CERRADA: «Valoración de los intereses públicos y privados en las urbanizaciones particulares», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 29.

Al análisis de estos apasionantes temas vamos a dedicarnos a continuación, conscientes de que vale la pena correr el riesgo de errar en beneficio de la apertura de nuevos caminos en el marco de ideas explicitadas o sugeridas, que permitan una evolución necesaria y deseada del Derecho administrativo y de su rama urbanística.

## II. LOS SUJETOS ACTIVOS DEL URBANISMO DE BASE PRIVADA

### 1. UNIFICACIÓN DE LAS FORMAS DE GESTIÓN

Uno de los temas capitales que nos ocupan es el análisis de la situación y naturaleza jurídica de las personas privadas que, por así permitirlo la Ley, actúan en el planeamiento y gestión del urbanismo y que, a través de lo que se ha dado en llamar urbanizaciones privadas, han sido las más de las veces pioneras en la gestión y ejecución de los planes.

En primer lugar debe quedar claro desde ahora que, a nuestro juicio, la distinción planteada en el capítulo tercero del título tercero de la antigua Ley del 56, entre formas de gestión públicas y formas de gestión privadas, que estaban pensadas más en función de fórmulas financieras, no sólo era confusa conceptualmente, sino que, desde el punto de vista jurídico positivo, tenía escasa trascendencia práctica.

El nuevo Texto refundido de la Ley del Suelo, en el mismo título tercero ha hecho desaparecer, a mi juicio acertadamente, tal distinción y se limita a decir, en el artículo 114 del Texto refundido de la Ley del Suelo, que son el Estado, las Entidades locales y las Entidades urbanísticas especiales los ejecutores de los planes de ordenación, a través de cuyos entes encuentran los particulares las fórmulas de colaboración adecuadas.

### 2. LA CUESTIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ENTIDADES ESPECIALES

Ya hemos anticipado algo de nuestra visión acerca de la naturaleza jurídica de las Entidades urbanísticas especiales, cuestión ésta que tiene mayor trascendencia práctica de la que parece. Esta-

mos ante un caso de Corporación pública creada por una resolución administrativa que opera en el ámbito de la Ley del Suelo y que, aunque exige una iniciativa de sus miembros, no es precisamente un pacto asociativo privado en cuanto que su alcance y fines están determinados por la propia Ley y Reglamento de Gestión, por lo que aquella iniciativa juega como requisito previo del acto creador de la Administración territorial (4), con la que continúa relacionada en virtud de lazos que han de calificarse de actividad de tutela o de control mejor que de policía.

Dadas estas relaciones, vistos los intereses públicos que se actúan y considerando el origen legal de su nacimiento y configuración, ¿pueden calificarse estas Corporaciones públicas de base privada de auténticas Administraciones públicas? El planteamiento hay que matizarlo lógicamente según se refiera a actuaciones de urbanismo ejecutadas por las llamadas por el Reglamento de Gestión «Entidades urbanísticas especiales» de aquellas otras realizadas directamente por particulares, siendo un propietario o un conjunto de propietarios agrupados en una comunidad o sociedad civil o mercantil.

Con independencia de estas opciones, que en realidad suponen que una persona física o moral, absolutamente privada, actúa como un solo propietario sobre su terreno y que (en vez de construir solo) planea, urbaniza, vende o construye después sobre su dominio, cosa que más adelante entraremos a calificar, las formas de actuación urbanística de un conjunto de propietarios y otros titulares de derechos sobre el propio suelo están institucionalizadas ya en el régimen jurídico urbanístico vigente a través de los entes constituidos por las juntas de compensación o las asociaciones administrativas de cooperación, sin que a nuestro juicio quepa capacidad innovativa alguna fuera de la Ley.

El examen que la doctrina reciente realiza para contestar a la cuestión formulada de si tales Corporaciones son verdaderas Administraciones públicas no lleva a una conclusión definitiva, como era de esperar. Frente a algunas actitudes negativas (5), GARCÍA DE ENTERRÍA, después de calificar a la pregunta de demasiado elemental, prefiere contestar un «según y cómo» que se matiza en relación

---

(4) Véase GARCÍA DE ENTERRÍA: *Curso de Derecho administrativo*, tomo I, página 214.

(5) Véanse *Apuntes de la Cátedra* de GARCÍA DE ENTERRÍA recibidos por MORELL OCAÑA y MUÑOZ MACHADO, págs. 118 y sigs.

con las diversas funciones que realiza. Esta primera afirmación recuerda mucho la actitud adoptada ante el famoso «arrêt Monpeurt» por EISSENMANN referida a las comisiones de organización industrial creadas por el Gobierno de Vichy para realizar la función pública de organizar el sector, a las que, pese a su base privada, se les calificaba de órganos públicos en tanto que actuaban funciones públicas, y como simples organismos privados en tanto que actuaban con un carácter estrictamente privado (6).

Después del proceso posterior sufrido por esta actividad crítica de la concepción subjetiva del Derecho administrativo, y que en Francia ha hecho reevaluar el criterio orgánico, aplicándolo con carácter principal, o al menos a título de contraprueba de los criterios materiales, una postura radical al respecto no parece conveniente. Por supuesto que en estas actuaciones conviven, a veces difícilmente, fines de interés público con otros intereses particulares, ya que es perfectamente válida la subsistencia de un ánimo de lucro en términos normales. Pero ni esto constituye una novedad, ya que el concesionario de un servicio público ha tenido siempre que combinar ambas perspectivas, ni ello ha bastado para que la doctrina identifique subjetivamente estas Corporaciones con las Administraciones públicas. A este respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA hace notar que ni los fondos de estos entes constituyen dinero público, ni sus cuotas o derramas entre sus miembros, no *ad extra* naturalmente, exacciones públicas regidas por el principio de legalidad tributario, ni sus empleados son funcionarios, ni sus contratos son administrativos, etc. (7).

La conclusión a la que se llega no es, pues, la de que «sean Administraciones públicas», sino, más bien, la de que «actúan como verdaderos agentes descentralizados de la Administración pública», cayendo así plenamente en el supuesto del artículo 28, apartado 4.º B, de la vigente Ley de Jurisdicción Contenciosa, cuando los particulares obran por delegación o como meros agentes o mandatarios de la Administración, integrándoseles en su complejo orgánico, aunque no considerándolos como propiamente Administraciones públicas.

En un sentido parecido se debe entender, ya que, a nuestro jui-

---

(6) En *Mélanges Mestre*, 1956: «Arrêt Monpeurt, leyende et réalité», págs. 221 y sigs. Sobre este tema ver la referencia de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*. I. E. A. L., Madrid, 1972, pág. 49.

(7) Ob. cit., tomo I, pág. 219.

cio, el matiz terminológico tiene escasa trascendencia, que lo consideran los que acuden al llamado vicariato de la Administración pública. LLISSET (8) define a los vicarios de la Administración pública como «aquellos particulares —sujetos privados no pertenecientes a un ente público en su totalidad— a los que, en virtud de una norma legal, se les confiere el derecho o se les impone la obligación de realizar una actividad, que el ordenamiento jurídico declara como propia y asumida formalmente por la Administración, a través de diferentes formas jurídicas de habilitación que garantizan el cumplimiento de los fines públicos, sin que dichos particulares queden por ello absorbidos por la organización administrativa, aunque, no obstante, pueden quedar encuadrados en un ente público de base privada calificado impropiaemente de administrativo».

En definitiva todos sabemos cuál es el contenido de esta situación, pero resulta extraordinariamente arriesgado llegar a incluir a estas entidades dentro de la amplia constelación de las Administraciones públicas. El caso de los particulares que como tales individualmente o constituidos como comunidades de propietarios *pro indiviso* o referidos a una persona jurídica única en calidad de sociedad mercantil acometan la planificación o gestión de una zona no urbana tendría, por supuesto, una situación más discutible en cuanto a su encuadramiento en el marco del conjunto de las Administraciones públicas. En todo caso estimamos que también podrían considerarse como agentes descentralizados cuando realizan lo que hemos venido calificando de función pública, pero, siempre a nuestro juicio, la situación ha quedado mucho más clara después del nuevo Texto refundido de la Ley del Suelo y su reciente Reglamento de Gestión.

### III. LA URBANIZACION PRIVADA COMO SITUACION TRANSITORIA

#### 1. PRESENTE DE LAS URBANIZACIONES PRIVADAS

¿Qué han sido en realidad las llamadas urbanizaciones privadas?, ¿qué proceso han seguido en su pequeña historia urbanizadora? Todos sabemos cuáles han sido su protagonistas.

---

(8) FRANCISCO LLISSET BORRELL: *La actividad urbanística de los particulares*, página 50.



Una persona física o jurídica, o una comunidad de propietarios *ab initio*, titulares de una porción de terreno, planean una urbanización. Sobre ella confeccionan un proyecto y en el mejor de los casos, obtenidas las oportunas aprobaciones, urbanizan y construyen sobre sus propias parcelas o las venden. Hasta tanto se producía la cesión de todos los servicios públicos al Municipio, son copropietarios de una serie de elementos comunes constituidos por zonas verdes, equipamientos, instalaciones, edificios, etc., y que, como dice AMORÓS (9), se constituye en comunidad permanente e indivisible *ob rem*.

El elemento subjetivo lo constituye el promotor inicial de la urbanización, que puede ser una persona física o una sociedad, y que después se constituye en comunidad de propietarios con los sucesivos compradores de parcelas. En fin, sobre ambos elementos existe un régimen jurídico específico y unitario que está constituido por un conjunto de derechos, limitaciones, obligaciones, deberes, cargas, normas de aprovechamiento, etc. Como dice AMORÓS (10), toda urbanización supone siempre el establecimiento de un régimen jurídico unitario aplicable a un conjunto de fincas. Lo que presupone la unidad de la finca funcional de procedencia—totalidad del suelo sometido a urbanización— como elemento subjetivo de esta unidad de régimen antes de que se transforme por división material en un conjunto de parcelas.

## 2. LA INTEGRACIÓN DE LAS URBANIZACIONES PRIVADAS

Pues bien, las denominadas urbanizaciones privadas, zonas residenciales, etc., no pueden estar indefinidamente constituidas como pequeñas ciudades enquistadas dentro de un Municipio, como una versión urbanizada y moderna del feudalismo agrario y medieval.

Están llamadas a integrarse definitivamente en la ciudad y sus habitantes son unos vecinos más dentro del ámbito municipal, por lo que la situación a que antes nos hemos referido no es más que una etapa transitoria desde que la actividad urbanizadora convierte en realidad a una zona residencial que debe ser admitida por el Ayuntamiento cuando comprueba que lo ejecutado se ajusta al proyecto de urbanización que previamente se ha aprobado.

(9) AMORÓS GUARDIOLA: «Aspectos registrales de las urbanizaciones», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 62, marzo-abril 1979, pág. 16.

(10) Ob. cit., pág. 16.

Es por ello que haber hablado de una urbanización privada como categoría jurídica, con visos de autonomía institucional y con cualquier género de vocación de permanencia, o al menos como un sistema de ejecución más, al margen de los taxativamente regulados por la Ley del Suelo, no es ya admisible (11), sobre todo después del nuevo Texto de dicha Ley.

Las referencias —aunque no muy afortunadas de algunas de dichas normas— de los artículos 53.1, 55.3, 62.2 y 181.1 a las urbanizaciones de iniciativa particular no pueden entenderse, después de desaparecer una regulación específica de la gestión privada y de tipificarse los sistemas de gestión, más que en relación con la iniciativa de planeamiento, ya que la colaboración privada en la gestión ha de encontrar sus cauces a través de los modos institucionales establecidos por la Ley en el artículo 119.

Buena prueba es que en el sistema de compensación, que es el adecuado cuando la gestión y ejecución de la urbanización de un polígono o unidad de actuación la realizan los mismos propietarios del suelo comprendido en su perímetro, o todos los terrenos pertenecen a un solo propietario, físico o jurídico, o a una comunidad *pro indiviso*, sin oposición de ninguno, el sistema sigue siendo el de compensación, aunque el artículo 157.3 del Reglamento de Gestión los libera de constituirse en Junta de Compensación.

No obstante, los restantes aspectos del sistema deben cumplirse y, por supuesto, la redacción del proyecto de compensación. Todo ello es coherente con nuevas actuaciones que, lógicamente, han de desarrollarse en suelo urbanizable programado casi siempre, y en las que el Ayuntamiento será propietario del 10 por 100 del aprovechamiento medio del sector en que se encuentre la finca.

Insistimos, pues, en que la situación de muchas urbanizaciones privadas actuales debe considerarse como residual de un sistema de gestión del planeamiento que quedará ultimado una vez comprobado que se han cumplido las condiciones del plan y la ejecución del proyecto de urbanización y se integren plenamente, tras la cesión de los oportunos servicios, a la vida municipal.

Con esta visión se resuelven o al menos se facilita la solución de multitud de problemas derivados no tanto de la insuficiencia normativa como de esa consideración como institución permanente de las urbanizaciones privadas.

---

(11) ORTEGA GARCÍA: *Los deberes o cargas en la legislación urbanística*. Madrid, 1974, págs. 248-251.

### 3. LA PROBLEMÁTICA DE SU SITUACIÓN TRANSITORIA

Sin ánimo de ser exhaustivo, pero como una ejemplificación orientativa, las cuestiones y dudas planteadas han sido innumerables:

— La indefinición del régimen aplicable a los elementos comunes de equipamiento de la zona y la subordinación objetiva de las fincas a ellos destinadas, con respecto a las privativas, ha forzado la aplicación, tan flexiblemente analógica como inadecuada, de la Ley de Propiedad horizontal y sus abundantes problemas registrales (12).

— Esta misma indefinición ha planteado y plantea problemas en relación con las zonas verdes del plan parcial que no pueden ser acotadas para su uso exclusivo por la urbanización, pese a que los propietarios o vecinos de la misma tienen que soportar durante algún tiempo la carga específica de su conservación por tener el carácter de públicas y poder ser, por tanto, utilizadas por todos. Con independencia de que su conservación pueda corresponder a las entidades creadas *ad hoc*, a las que nos referiremos brevemente, el destino normal de esas zonas verdes es el de integrarse en el conjunto del equipamiento público de esta clase para ser cuidado por el servicio municipal correspondiente.

— Los viales públicos, aun no estando cedidos, y, por tanto, durante el período de tiempo que transcurra hasta su entrega al Municipio, están inmediatamente afectados a un uso público por su propia definición en el Plan General de Ordenación; y tienen, pues, casi todos los elementos que la doctrina ha señalado para su calificación de dominio público con esa sola situación difusa en cuanto al elemento subjetivo que supone la entrega a que hemos hecho referencia. De ahí que ante la situación de inseguridad ciudadana, cuando los propietarios pretendan colocar vallas en los puntos estratégicos durante la noche, en las calles que dan acceso a la urbanización, se plantea siempre el problema de la posibilidad de bordear, o incluso incurrir con ello en el delito de coacción, ya que su afección, insistimos, opera desde un principio y puede considerarse que la entrega de la conservación no es óbice para la titularidad pública inicial.

— El territorio destinado para el equipamiento docente, con

---

(12) Sobre este tema ver AMORÓS, ob. cit., sobre todo la pág. 21.

los diversos matices presentados en la Ley del Suelo, no sólo ha de ser reservado, sino cedido al Municipio para tal destino, por lo que resultan incorrectas las ventas o cesiones a entidades particulares, sin perjuicio de que el Municipio a su vez pueda permitir, por un análisis sociológico de la zona y atendiendo al correspondiente plan de construcciones escolares, que se destinen en algún caso a colegio privado. Sin embargo, esto debe ser no sólo excepcional, sino yo diría que hasta impropio. Los colegios privados deben existir, pero a nadie se le debe privar de un equipamiento docente público próximo, a lo que, como vecino y ciudadano que paga sus impuestos, tiene derecho.

— En fin, los problemas tributarios de las urbanizaciones privadas, de las que no nos corresponde hablar ahora, pero de las que supone un botón de muestra el arbitrio con fin no fiscal que constituye el denominado «sobre solares sin edificar» y cuyo objetivo es precisamente promover esta actividad. Para el promotor de la urbanización privada, el éxito de su operación financiera reside, cuando no construye las parcelas, en vender éstas cuanto antes. Si esto, como es frecuente, no lo consigue, se encuentra con que la inspección municipal, de conformidad con el artículo 499 de la Ley de Régimen local y el 201 del nuevo Texto refundido de la Ley del Suelo, liquidan el arbitrio desde el momento mismo de finalizar las obras de urbanización afectadas. Ante esto —y reproducimos palabras de CLAVERO ARÉVALO en el prólogo a mi libro *La edificación forzosa y la especulación del suelo* (13)—, «el promotor piensa también en los beneficios fiscales de la Ley del Suelo, pero pronto queda desengañado al contemplar que su artículo 189 sólo concede los beneficios con respecto a los arbitrios locales que recayeren sobre edificaciones construidas en los terrenos en los que costearon las obras, pero no en relación con el arbitrio sobre solares sin edificar. Una interpretación que conduce a semejantes resultados puede producir un freno a la iniciativa privada.

En tales casos resulta verdaderamente difícil convencer al promotor que, teniendo el propietario de los solares los plazos para construir que señala la norma sobre fomento de edificios de la Ley del Suelo, tenga que someterse, sin embargo, al arbitrio sobre solares sin edificar, desde el momento mismo en que terminaron las obras de urbanización. Este tema de los plazos para el cumpli-

---

(13) Federico ROMERO HERNÁNDEZ: *La edificación forzosa y la especulación del suelo*. I. E. A. L., Madrid, 1971.

miento de la carga de edificar suele ser, por lo general, para las nuevas urbanizaciones de tres años a partir de la recepción provisional de las obras de urbanización. Mucho más fácil le resulta en estos casos al propietario esperar la revalorización sin urbanizar, dada la escasa aplicación que los Municipios hacen del arbitrio sobre ordenación urbanística.

#### 4. LAS FORMAS INSTITUCIONALIZADAS DE COLABORACIÓN PRIVADA

Por contra, a partir de ahora la gestión privada de una urbanización se deberá canalizar a través del sistema de compensación, actuando como órgano la junta correspondiente o el propietario único, y las diversas situaciones del territorio afectado por la urbanización serán las siguientes:

A) Los terrenos destinados a la cesión obligatoria y gratuita según plan, para su incorporación al patrimonio municipal del suelo, o su afectación a los usos previstos por el mismo, serán costeados y mantenidos por los particulares copropietarios y su régimen deberá tener carácter privado transitoriamente y con todas sus consecuencias hasta el momento de la aprobación por el Ayuntamiento del proyecto de compensación. Producido este acuerdo municipal, el régimen jurídico de estos terrenos pasa a ser el del dominio público en sus diversas manifestaciones y lo será a todos los efectos y con la trascendencia que para los problemas antes enumerados, a título ejemplificativo, hemos señalado.

No obstante, y hasta que se generalicen las obras de urbanización y con arreglo al artículo 179.2 del Reglamento de Gestión, el propietario único, la Junta de Compensación o la empresa que tenga a su cargo las obras de urbanización podrá ocupar los terrenos objeto de cesión hasta que, terminadas las obras, sean recibidas por la Administración, pero solamente a los efectos de urbanización y sin perjuicio de este régimen jurídico a que hemos hecho referencia.

Un ejemplo puede clarificar lo que queremos decir. Hasta el momento en que un acuerdo municipal apruebe el proyecto de compensación, un parque público deberá tener un régimen privado a todos los efectos. Adoptado que sea aquel acuerdo, el parque será público y nadie podrá ser privado del acceso a esos terrenos, por razón de no pertenecer a la urbanización de que se trate. Sin em-

bargo, de la misma manera que por razones de la ejecución de una obra pública se acota un terreno y se impide su acceso a todos, en tanto no se ejecute la obra, de igual manera, con el fin de permitir la colocación de bocas de riego en el parque o la tarea de plantación, etc., por estas causas y en tanto se realizan se podrá impedir el acceso a todas las personas ajenas a la ejecución de esas obras.

B) Con independencia de la cesión de los terrenos a que acabamos de hacer referencia, las obras de urbanización y las instalaciones y dotaciones previstas en el plan y el proyecto de urbanización se verificarán (una vez hechas las oportunas comprobaciones por la Administración de la correspondencia de lo realizado con aquellos documentos) en los plazos previstos en el artículo 180 y mediante acta suscrita entre dicha Administración actuante y la Junta. Como acertadamente se preocupa de aclarar el párrafo 2.º del artículo 180 del Reglamento de Gestión, estas cesiones pueden referirse a una parte del polígono o unidad de actuación, aun cuando no se haya completado la urbanización de ese ámbito territorial, siempre que el área ya urbanizada constituya una unidad funcional directamente utilizable, y que haya producido respecto de la misma la recepción definitiva por parte de la Junta de Compensación.

C) Por último, los terrenos definitivamente privados y con usos lucrativos quedan perfectamente delimitados también al aprobarse el proyecto de compensación. De acuerdo con CLAVERO, en el prólogo al que nos referíamos, dada la propia finalidad no fiscal del arbitrio sobre solares sin edificar, aun cuando la nueva Ley del Suelo sigue regulando dicho arbitrio como segunda fase del arbitrio denominado de ordenación urbanística, parece lógico, al menos en el caso de las nuevas urbanizaciones, que el mismo no deba percibirse sino desde el momento en que se incumple la obligación de edificar con arreglo a la mecánica y plazos del capítulo dedicado en la Ley del Suelo al fomento de la edificación, pero no desde la terminación de las obras urbanizadoras.

## 5. LA DIFICULTAD DE CALIFICACIÓN DE LAS NUEVAS FORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN SOCIAL

Hasta aquí el análisis del nuevo sentido de estas urbanizaciones privadas que se consideran como verdaderos agentes descentrali-

zados de la Administración pública. Pero no debe perderse de vista que dentro del interminable incremento de la actividad del Estado, en el que éste asume constantemente funciones que así se hacen públicas, las manifestaciones del intervencionismo no se refieren sólo a esta ampliación de la esfera de sus fines, sino a la diversificación de los modos gestores en el que la participación ciudadana encuentra cauces difícilmente discernibles de los de auténticos entes, considerados como Administraciones públicas, y en los que esa necesidad de utilizar órganos soportados por personas físicas no se configura, por supuesto, como una simple colaboración de los particulares.

Es éste un tema en el que merece la pena que se ahonde, ya que su apreciación acertada es esencial para el futuro del Derecho administrativo, sobre todo si, como cada vez más nos ocurre, nos vamos dando cuenta de que en el firmamento del conjunto de Administraciones públicas, las diferencias entre la Administración del Estado y otras Administraciones, como las locales, son más profundas y sustanciales de lo que parece, ya que el indudable carácter burocrático de las primeras y el corporativo y participativo de las segundas hacen más difícil una homologación desde la perspectiva de los medios personales que las sirven.

Cada vez más se abandona la idea de una consideración de las Administraciones locales, y más aún de los Ayuntamientos, como Administración indirecta del Estado, y se atiende, sin embargo, a que esa descentralización de competencias la realiza la Ley en atención a estimaciones de que, con el fin de dar a cada uno lo suyo, han de aplicarse motivos basados en una eficacia social, antes que en una apriorística aplicación del principio de subsidiariedad. Por supuesto que este principio tiene manifestaciones en que el Estado es sustituido por otras fuerzas sociales o Administraciones, pero ese flujo y reflujo: sociedad-Estado-sociedad, tiene sus manifestaciones a través de una descentralización social en que los límites sociedad-Administración local son cada vez más difuminados y en el que dicha descentralización no se produce sólo por la simple aplicación de un principio, sino que el contenido del mismo se justifica en razones de un mejor servicio o, si se quiere, de una eficacia social que ontológicamente justifica la decisión del poder legislativo en el reparto de las competencias, ya que si no, por otra parte, no se justificaría el primer movimiento de ausencia formal por parte del Estado de la actuación de la actividad correspondiente.

En definitiva, pues, en esa dinámica que supone la descentralización social, cada vez se hace más complicado la previa determinación de cómo debe calificarse el sujeto que realiza la función pública, ya que para su definición no basta sólo con el análisis de la actividad realizada y las relaciones con la Administración territorial que lo tutela o controla, sino de la forma de integración de los sujetos físicos que son el ingrediente personal de sus órganos.

Cada vez es más difícil saber si el sujeto físico que actúa ha de calificarse de ciudadano que colabora, de vecino que participa, de funcionario que presta un servicio o de representante popular que ejercita la autocracia. En el ámbito de la Administración del Estado, que supone un instrumento en manos del Ejecutivo, la cuestión ofrece menos duda que en el ámbito de la Administración local, en el que los modos gestores no sólo han sido tradicionalmente más diversificados, sino en el que el dinamismo de las células sociales activas o participativas es mucho más acusado que en la esfera estatal.

Las Entidades urbanísticas colaboradoras son un ejemplo de ello y, como en seguida vamos a apreciar, en cuanto pasen, como debe ser, al campo de organizadores de la convivencia, los límites con la actuación municipal van a ser más difícilmente apreciables.

## 6. LAS COMUNIDADES DE BARRIADA COMO ENTES DE ORGANIZACIÓN DE LA CONVIVENCIA

En efecto, como apuntamos al principio, el urbanismo se ha centrado excesivamente sobre los temas de planeamiento y su gestión, pero se olvida muchas veces que todo ello no puede tener otro objetivo que organizar la convivencia. Resulta curioso observar que aun sin haber terminado todavía la etapa transitoria de ejecución del plan de una urbanización, existen comuneros que conviven en ella, que inmediatamente empiezan a participar activamente en esa organización de la convivencia y en el que las actuaciones de los grupos vecinales o comunidades de propietarios y sus representantes cada vez más también se parecen a las funciones que inicialmente cumplían los pueblos que dieron lugar históricamente a la aparición del Municipio moderno.



Es éste un tema que he tratado más extensamente en otro lugar (14), pero en todo caso he puesto de manifiesto que el origen de la vida municipal y su organización están en esa defensa frente a un poder de cualquier clase o frente a otras comunidades y de los intereses nacidos en el ámbito de una de ellas. El tránsito de una estructura rústica a la ciudad moderna se produce a partir de una organización comunitaria y se justifica por la coincidencia de intereses militares, gremiales, mercantiles, etc.

No quiero, por otra parte, dejar pasar esta ocasión sin dejar sentado que la distinción entre asociación de vecinos y comunidad de propietarios de las urbanizaciones es injustificada y hasta absurda, porque supone una clasificación desde perspectivas absolutamente distintas sólo derivadas, por un lado, del error que ya hemos denunciado de confundir lo transitorio de la urbanización privada, como ejecución de planeamiento, con lo permanente de su desenvolvimiento vital y, de otro lado, de una perspectiva patrimonialista carente de sentido.

Cuando un ciudadano que convive en un ámbito territorial determinado se agrupa para participar o actuar en la organización de su convivencia, lo está haciendo en función de la habitualidad de su residencia y al amparo del derecho que lo asiste a influir en las decisiones que le afectan en su vida comunitaria, y ello es independiente de su renta per cápita y de la relación jurídica con el hábitat, lo sea por razones dominicales o arrendaticias, y que su vivienda sea residencial aislada o plurifamiliar. Estas situaciones servirán para matizar las actuaciones, pero sustancialmente la actitud de cada uno es idéntica por lo que se refiere a la orquestación de la convivencia.

Como hemos dicho también en mi trabajo ya referenciado, y que supone un modesto intento de desarrollo de la teoría de las comunidades, iniciada ya por el profesor NIETO (15), la participación de la población en esa organización de su convivencia no puede quedar relegada al momento puntual de la elección del Concejal que lo representa en el Ayuntamiento; se hace precisa una institucionalización de las asociaciones de vecinos o si se quiere de las comunidades de barriada. En mi trabajo ponía también de manifiesto cómo «la distinción inicial de TÖNNIES entre *Gemeinschaft*

(14) «Una nueva perspectiva jurídico-administrativa de la población», *Revista de Administración Pública*, núm. 86, mayo-agosto de 1978, págs. 395 y sigs.

(15) «Entes territoriales y no territoriales», *Revista de Administración Pública*, número 64, enero-abril de 1971, págs. 43 y sigs.

y *Gessellschaft* (Comunidad-Asociación), en el que la primera tiene un fundamento natural y afectivo y la segunda un comportamiento racional, voluntario e interesado, el tema ha evolucionado posteriormente, en el sentido de que sirve para distinguir el elemento psicológico interno de la comunidad, su vinculación espiritual del externo, constituido por la unidad organizativa que gestiona sus intereses (16).

Conviene, pues, que el ordenamiento jurídico sea recepticio de una organización de esas comunidades o asociaciones de personas que se relacionan con otras y toman conciencia de ello para la realización de unos intereses y valores comunes. Se trata de volver a una nueva división del gran Municipio en pequeñas comunidades o asociaciones de barriada, en el que la pérdida de sus connotaciones políticas determinadas no pueden hacer perder su sentido político global, sino que lo reencuentren adecuadamente por el camino de que el Derecho les confiera una estructuración orgánica debidamente respaldada por las normas.

Una vez más las circunstancias políticas, sociales y económicas, en un proceso salvífico para el hombre, le van a obligar a recrear un hábitat adecuado a su propia dimensión. Convenzámonos de ello, la gran urbe ha llegado a su punto culminante de deshumanización y los enormes problemas de tráfico, de aglomeraciones agobiantes, de terroríficas situaciones de inseguridad no se van a poder resolver por la vía de ampliar las carreteras o las plantillas de la policía. Requieren un planteamiento filosófico o político nuevo en el que la aportación del urbanismo va a consistir no en un desmembramiento de la gran ciudad, sino en su reestructuración, para hacer viable la vida cívica, social y cultural, y en definitiva vital, de las correspondientes comunidades de barriada y la contribución del Régimen local en su recepción organizativa mediante la modificación sustancial de la estructura del Municipio y sus Ayuntamientos.

Evitemos que vuelvan a producirse otra vez circunstancias tan traumatizantes como las que dieron origen a la casi desaparición del mundo antiguo, en la que Roma pasó de un millón y medio de habitantes a ser un modesto pueblo de unos veinte mil habitantes, dotado, eso sí, de un alucinante cementerio urbano y monumental.

---

(16) Ob. cit., pág. 400.

## 7. LAS REFERENCIAS A LAS ENTIDADES DE CONSERVACIÓN

Me interesa destacar ahora, aunque no es el tema de mi conferencia, el atisbo que supone para ello las llamadas Entidades de conservación, creadas por el Reglamento de Gestión. A mi juicio, estas Entidades urbanísticas colaboradoras son, desde una perspectiva filosófica, sustancialmente distintas de las otras a que se refiere el artículo 24 del citado Reglamento. Suponen un tímido intento de institucionalizar a ciertas comunidades de barriada en una forma activa de participar en la organización de su propia convivencia. No me extrañaría que esas Entidades se creen sobre todo en aquellos sectores de la población en que los ciudadanos se sientan temerosos de que la asunción municipal de los servicios va a suponer un empobrecimiento de su prestación. Paralelamente van a pretender, hasta cierto punto lógicamente, que en la medida en que asuman la obligación de conservar y mantener las obras y servicios de la urbanización, en los términos del artículo 62 del Reglamento de Gestión, las cuotas de mantenimiento sustituyan y eximan análogas cantidades de los tributos municipales correspondientes; y decimos «hasta cierto punto» porque no se puede olvidar que seguirán beneficiándose de los servicios prestados por los sistemas generales y que tampoco se puede hacer abstracción de la justa función redistributiva de las rentas que realizan los tributos, aunque hubiera matización entre lo que sea arbitrio y tasa. Sobre todo, lo que nos interesa decir aquí es que los responsables del poder legislativo y la sociedad en general no deben inhibirse de lo que esto puede suponer de auténtica ruptura de la organización municipal.

Queremos decir que si estas Entidades funcionan bien debían hacernos pensar a todos acerca de cuáles sean sus causas. Si por este camino se descubre que la participación en la conservación de un jardín contribuye a responsabilizarse de su buen estado, si una cuota se paga más fácilmente cuando se ve su traducción inmediata y directa en la prestación de un buen servicio, si, en definitiva, ello va creando una toma de conciencia comunitaria, de la que estamos tan necesitados, que va a contribuir a solidarizar al pueblo frente a actos incívicos, la actitud del ordenamiento jurídico administrativo no debe ser la de tratar de encuadrarlo dentro de sus sistemas teóricos actuales y la de regularizar los procedi-

mientos de control de la Administración territorial sobre esos pequeños quistes, aceptados dentro de su ámbito de una manera pacífica. Digámoslo de una vez, lo que ello está demandando es una modificación sustancial del gran Municipio y de su estructura, en el que el protagonismo de las comunidades no se va a referir a la inserción de un voto en una urna, para, después de oír el canto celestial de todos y cada uno de los partidos, sentarse a esperar a ver qué ocurre hasta la próxima confrontación electoral. Va a requerir, por el contrario, una mutación profunda del régimen jurídico municipal, en el que el gran Ayuntamiento será coordinador de los intereses de las distintas comunidades, constantemente representadas por medio de los enlaces elegidos en el seno de cada una de ellas. Las propagandas electorales de los partidos se modificarán así y serán mucho más comprometidas por ser más concretas.

Estos enlaces no tendrán más remedio que recibir constantemente las instrucciones de sus representados a través de las pequeñas asambleas de comunidad. El Pleno municipal será una Junta general que marcará directrices de servicios y ante quienes serán responsables la Comisión de Gobierno y la Alcaldía.

En definitiva, el flujo y reflujo de información y de transmisiones de mandato serán constantes, y este dinamismo participativo favorecerá la eficacia en las prestaciones y fluidificará el cauce de financiación de las actuaciones.

\* \* \*

Me vais a perdonar esta especie de sueño final de una tarde de verano, pero a veces cuando la vida se hace difícil y se encuentra ante situaciones sin salida, la consulta a los soñadores y los poetas supone una fuente de sugerencias para los que en un momento determinado tienen la responsabilidad de decidir en el campo de lo público y de lo privado. No me considero poeta, aunque me gustaría serlo, y a veces soy menos soñador de lo que debiera, porque el agobiante problema de cada día le hace a uno olvidarse del bosque y de las estrellas.

Sin embargo, no puedo dejar de agradecer que un numeroso grupo de personas que han dado prueba de imaginación en todos los sectores, y que estoy seguro de que tienen más cualidades que yo para traducir la capacidad onírica en realidad tangible, me hayan dedicado una buena parte de su valioso tiempo y contribuyan a enriquecernos no sólo con sus preguntas, sino con el alentador futuro de su andadura.