

Las urbanizaciones privadas

Las urbanizaciones privadas es un treball de Julia Ruiz-Rico Ruiz-Morón, profesora de Dret Civil a la Universitat de Granada.

En ell analitza la problemàtica de les urbanitzacions i el tractament que la llei els dona en data de 1987. Des de la confrontació entre el dret privat i el dret públic, passant per la formació de les urbanitzacions, les lleis i normes aplicables i acabant amb el paper del registre de la propietat enfront aquestes entitats.

En el primer capítol s'estudia quin és el paper en la intervenció urbanística dels agents públics i els privats. Segons Ruiz-Rico l'urbanisme és una activitat deslligada del context privat de la propietat i convertit en una missió pública, avalada pels interessos col·lectius generals, per tant la intervenció pública en el camp de l'urbanisme es fa necessària per tal de defensar aquests interessos.

Les administracions públiques tenen el paper de l'ordenació urbana, amb l'objectiu final de fomentar el benestar social i el respecte i protecció de la riquesa del sòl. De fet, la Constitució Espanyola de 1978 empara aquesta actuació en diferents articles, així, l'Estat assumeix la protecció del medi ambient i la millora de la qualitat de vida, en base al deure general de vetllar per la utilització racional de tots els recursos naturals (art. 45.2), també en l'art. 47 es dona a l'Estat la regularització de la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per impedir l'especulació.

Malgrat el paper dels agents públics, els privats, no tenen un paper inexistent en el marc urbanístic, en el plantejament urbanístic si bé la intervenció pública suposa una sèrie de limitacions per la iniciativa privada, també representa una sèrie de possibles actuacions que els privats poden o no utilitzar.

Així aquests poden intervenir en l'elaboració dels plans d'ordenació urbana, el Reglament de Plantejament aprovat pel Reial Decret 2159/1978 de 23 de juny ofereix arguments legals per aquesta intervenció, però limitant-la només a aquells plans que no són generals, sinó als parcials dirigits al desenvolupament del pla general en sòls catalogats com a urbanitzables programats, al desenvolupament dels programes d'actuació en el sòl urbanitzable no programat, el desenvolupament de les normes complementàries i subsidiàries del plantejament i també permet l'elaboració de plans especials en alguns aspectes com la conservació del medi rural o el sanejament de poblacions.

Pel que fa a la tipologia del sòl la legislació espanyola el divideix en sòl urbà, urbanitzable i no urbanitzable.

L'urbà es caracteritza per tenir o que pot tenir, amb el desenvolupament del pla, l'accés rodat, abastament d'aigua, evacuació d'aigües i subministrament d'energia elèctrica o que estigui comprès en àrees consolidades per l'eficàcia com a mínim en dues tercers parts de la superfície.

El sòl urbanitzable es divideix en programat o no programat. El sòl urbanitzable programat és el que ha de ser urbanitzat segons el pla i es convertirà en urbà li és d'aplicació els plans parcials. En canvi, el no programat és el que també es convertirà en urbà però abans serà necessària l'aprovació d'un programa d'actuació urbanística (PAU) i posteriorment un pla parcial.

Finalment, el sòl no urbanitzable és el delimitat per l'exclusió respecte de les categories anteriors i es caracteritza perquè no pot ser objecte de construccions diferents a les agrícoles que guardin relació amb la naturalesa i destí de la finca.

Malgrat tot això, la legislació urbanística també preveu una tipologia i característiques diferents per a aquells sòls que no estan subjectes a l'actuació d'un pla d'ordenació. Per a aquests supòsits es distingeix només entre

sòl urbà i sòl no urbanitzable. El sòl urbà varia del definit anteriorment en que el sòl ha d'estar comprès en àrees consolidables per l'edificació almenys en la seva meitat de la superfície i estiguin inclosos en un projecte de delimitació. El sòl urbanitzable serà la resta del sòl del municipi.

En aquests supòsits sempre és l'administració la que determina els criteris per considerar el sòl d'una categoria o d'una altra.

Com ja s'ha pogut comprovar l'actuació privada és palesa en alguns aspectes de l'ordenació urbana. Pel que fa a l'execució dels plans aprovats l'article 1 del Reglament de 1978 estableix l'execució del plantejament urbanístic correspon, dins les seves respectives esferes d'actuació a l'administració de l'Estat, a les Entitats locals, a les Entitats Urbanístiques especials i els particulars i les administracions urbanístiques suscitaran, en la mesura més amplia possible, la iniciativa privada i la substituiran quan aquesta no aconsegueixi complir els objectius necessaris amb les compensacions que la llei estableix.

En l'àmbit de l'exclusió de plans l'administració pública admet la iniciativa privada, però pel fet determina els sistemes d'actuació. Aquests sistemes són el de compensació, cooperació i expropiació.

En el de compensació els propietaris aporten els terrenys de cessió obligatòria i realitzen la urbanització en les condicions que determina el Pla o PAU o en l'acord aprovatori del sistema i es constitueixen en junta de compensació, sempre que els terrenys no siguin propietat d'un mateix titular.

En el sistema de cooperació els propietaris també aporten el sòl de cessió obligatòria, però és l'administració la que executa les obres.

Finalment, el sistema d'expropiació l'administració pública assumeix la propietat de terrenys, donant als propietaris el preu just, i s'inicia el procés d'ordenació urbanística.

La intervenció privada en l'execució dels plans d'ordenació ve regulada per la Ley del Suelo de 1976 on en l'article 120 estableix com a càrregues les cessions de terrenys i el sufragar els costos de la urbanització. Les cessions de terrenys es realitzen per dotar-se d'uns serveis mínims com els de viabilitat, sanejament, subministrament d'aigua i energia elèctrica, enllumenat públic, arbrat i jardineria. La llei també preveu que en el cas que les càrregues siguin majors que el benefici previsible, derivada de l'execució dels pla, es podrà autoritzar una reducció de la contribució dels propietaris o una compensació econòmica de l'administració (art. 121 Ley del Suelo 1976).

El segon apartat duu el títol de Concepto de urbanizaciones privadas i s'hi tracta les urbanitzacions com a fenomen social i com a fenomen jurídic. El fenomen social que representen les urbanitzacions és la concentració de població en grans nuclis i les comoditats que això comporta, que duen als individus a buscar aïllament i les avantatges de la vida al camp o de la platja.

En quan als factors que converteixen a les urbanitzacions privades en fenomen jurídic:

Una primera causa és la coincidència d'interessos. Els particulars que volen aprofitar les oportunitats que ofereix la conversió d'un sòl a urbà; l'administració en el seu paper de racionalitzar el procés d'ordenació urbana i d'edificació i aconseguir el benestar social, i finalment els destinataris que pretenen aconseguir un mitjà de vida amb les avantatges del medi rural i les comoditats del medi urbà. Els particulars són els que intervenen en l'elaboració del pla urbanístic i la seva execució.

Aquesta actuació es produeix de dues formes: la primera com a col·laboradora de l'administració en la relació i l'execució dels plans i la segona com inspiradora, redactora i executora dels seus propis plans. Aquesta darrera dona origen a les urbanitzacions privades.

Així doncs les urbanitzacions privades constitueixen, segons Rico, manifestacions de la iniciativa privada en el procés urbanitzador que es caracteritza perquè els particulars realitzen el pla d'ordenació i l'executen sufragant els costos i on l'administració només intervé per aprovar el pla d'ordenació i el vigilar que les obres es realitzin.

Segons els articles 26 i 52 de la Llei del Sòl els particulars només podran intervenir en sòls urbanitzables no programats. També el sòl no urbanitzable en pot ser objecte ja que és possible la modificació del Pla i el canvi de règim jurídic del sòl i convertir-lo en urbanitzable.

Aquests processos es realitzen amb l'objectiu de proporcionar una forma de vida permanent dins un context de relacions determinades i unes instal·lacions precises.

Així doncs per a l'autora les urbanitzacions privades és un forma d'ordenar el sòl i deixant-lo en condicions òptimes per la seva edificació, duta a terme pels particulars.

La reglamentació jurídica no és gratuïta, és el resultat d'una sèrie d'elements que provoquen una sèrie de relacions que s'han de normalitzar.

Aquests elements són que estan constituïdes per un terreny que es sotmetrà a la urbanització i que es presenta com una unitat de finca funcional i l'aprovació per part de l'administració del pla elaborat pel propietari del terreny. Finalment amb l'aprovació administrativa es produeix a la divisió del terreny en parcel·les, amb aquesta es converteixen en realitat jurídic-privada necessitada d'una reglamentació.

El tercer capítol Resumen Jurídico de las urbanizaciones és el més extens del llibre, i n'ocupa la meitat. Després de la introducció en el primer capítol i la conceptualització en el segon, aquest es destina a l'estudi del règim jurídic que afecta a les urbanitzacions, i quins són els elements que el provoquen i la seva aplicació.

La primera observació en l'estudi de les urbanitzacions privades és l'absència d'una normativa específica d'aplicació, i la tendència d'omplir el buit amb la normativa d'altres figures jurídiques.

Segons l'autora malgrat que en el Codi Civil existeixen algunes normes que poden afectar les urbanitzacions, aquestes són insuficients per oferir una reglamentació precisa dels problemes que les afecten.

La finalitat, les relacions imposades per la convivència i la determinació de la seva específica naturalesa jurídica són els principals problemes que es pretenen solucionar amb l'aplicació de les normes jurídiques.

Aquests problemes sorgeixen a causa de les relacions jurídiques que origina el fenomen en estudi. Aquests poden venir originats per la pertinència a la unitat objectiva del conjunt, de la presència d'elements comuns o imposades per la convivència i proximitat de les diferents propietats. A més d'aquestes també apareixen d'altres que es produeixen de propietari a propietari.

La regulació d'aquestes relacions, combinades amb la falta d'una normativa específica ha provocat la recerca de diferents teories per explicar la situació. Algunes d'aquestes són la teoria de la servitud que tracta de sotmetre parts comunes a la titularitat de les propietats privades, aquesta possibilitat, però, ha estat refusada per alguns autors com De la Rico, sota les afirmacions de que la servitud es produeix sobre béns aliens i per tant no és possible en el cas de les urbanitzacions on l'usuari i el servent són el mateix propietari; una altra ha estat la teoria de la comunitat de béns on l'ús ve imposat per la condició de propietari. En aquesta modalitat la relació d'elements comuns-elements privats ha estat refusada per alguns autors; la societat civil com a posada en comú de parcel·les al servei d'altres amb la intervenció de provocar la seva utilització i gaudi. Per l'existència de la societat és necessària l'aportació de cada un dels socis constituint un fons comú i l'intent d'obtenir un lucre repartible entre ells. Aquesta fórmula no seria vàlida ja que faltaria l'ànim de lucre que segons el Codi Civil ha de caracteritzar la societat civil; la teoria de la propietat especial o de caràcter

complex es basa en un avantprojecte de llei sobre urbanitzacions privades de data aproximada de 1973. Aquesta forma es caracteritza per la forma d'organitzar la propietat, i així el govern de l'administració de cada urbanització es encomanada a una entitat rectora, que des de la seva constitució en escriptura pública, té plena personalitat jurídica (pàg. 105).

Per Rico aquesta solució és la millor, ja que contempla de manera exclusiva i directa les urbanitzacions. Malgrat això aquesta solució encara no s'ha posat en marxa; finalment la teoria sobre la propietat horitzontal es formulada com la millor solució per tractar les urbanitzacions privades. Per la setena Comissió del Primer Simposi sobre Propietat Horitzontal de 1973 només amb algunes disposicions complementàries o simplement declaratives de l'ampliació del supòsit reglamental i sense necessitat de cap llei especial. De fet, aquesta és la solució per la que va optar l'ordenament francès amb la llei de 31 de desembre de 1985.

Així doncs seria d'aplicació diverses fonts com les normes interpretatives contingudes en l'article 396 del Codi Civil, els acords o convenis celebrats i aprovats pels propietaris de les diferents parcel·les, les normes de la llei de 1960 i les disposicions del Codi Civil reguladores de la propietat i de la comunitat de bens. A més es preveu la possibilitat de que els particulars incorporin pactes o convenis modificant o complementant les disposicions legals. Aquesta incorporació es produirà amb els estatuts i els reglaments de règim interior.

La constitució de la propietat es produeix quan el propietari o propietaris d'una finca preveuen la divisió en parcel·les privades i comuns.

Les normes de la propietat horitzontal s'utilitzen per exemple per regular el conjunt de drets i obligacions que cada propietari ostenta en les zones d'utilització comuna a tots ells.

Aquests elements comuns són, en el cas de les urbanitzacions, i d'acord amb l'article 396 del Codi Civil, el sòl, les canalitzacions i les servituds, a més dels designats per la voluntat particular del promotor o dels propietaris, com els destinats a l'oci (zones verdes, piscines, instal·lacions esportives), els dirigits a la guarda i cura (caseta del guarda, jardins, arbrat) i tots aquells que es designin en benefici dels propietaris.

Els propietaris de la urbanització contribuiran amb una quota que es destinarà a aquests espais comuns.

Aquesta quota seria proporcional, única, fixada pel propietari únic de l'edifici en iniciar la seva venda, per acord de tots els propietaris o resolució judicial; i només podrà ser modificada amb acord unànim o per innovacions introduïdes en l'immoble.

Aquesta quota es fixarà partint com a base de la superfície de la parcel·la i no tindrà, com el cas de les propietats horitzontals una diferenciació per situació.

Finalment, aquest quart capítol tracta el tema dels òrgans d'administració de les urbanitzacions privades, on segons l'autora, s'aplicaria la mateixa regulació que a les propietats horitzontals i hauria de tenir una Junta amb almenys: un president, un secretari i un administrador.

Les funcions de la Junta seran les de nomenar i cessar a les persones que exerciran els càrrecs de president i administrador, aprovar el pla de despeses i ingressos, l'execució d'obres extraordinàries i de millora i recollir fons per la seva realització, aprovar o reformar els estatuts i determinar les normes de règim interior, així com conèixer i decidir en els altres assumptes d'interès general per a la comunitat. Aquesta s'hauria de reunir almenys una vegada a l'any.

El president haurà de ser propietari i serà el representant de la comunitat, convocarà les juntes i intervindrà en aquelles qüestions en que la urbanització estigui interessada.

El càrrec d'administrador i el de secretari pot recaure en una mateixa persona. El càrrec d'administrador haurà

de vetllar pel bon règim de la urbanització, instal·lacions i serveis, i fer les oportunes advertències als titulars, preparar amb antelació i sotmetre a la Junta el Pla de despeses previsibles, proposant els mitjans necessaris per fer-los front, atendre a la conservació i entreteniment de la urbanització, executar els acords adoptats en matèria d'obres i efectuar els pagaments, realitzar els cobraments que siguin precedents i actuar, en el cas que coincideixi, com a secretari de Junta i custodiar la documentació de la comunitat.

Finalment el secretari, al que la llei no designa funcions específiques, aixecarà actes de les sessions de la Junta, comunicar al President allò relatiu a la comunitat, expedir certificacions de les actes, procedir a la pràctica de les citacions de la Junta, efectuar les modificacions dels acords i custodiar la documentació de la comunitat.

El capítol quart La extinció de las urbanizaciones privadas tracta les situacions que s'han de produir perquè es produeixi l'extinció de la urbanització i que tal i com disposa l'article 21 de la llei de Propietat Horitzontal són la destrucció i la conversió o propietat ordinària.

Pel que fa a la destrucció, per causa fortuïta, si es produeix en un element privatiu serà el propietari implicat el que l'haurà de reconstruir, i si afecta els elements comuns es farà en funció de la quota de participació de cada propietari.

Si la destrucció s'origina per expropiació s'extingeix la comunitat.

La segona causa, la conversió de la propietat especial en propietat o copropietat ordinària suposa la reunió en un sol propietari de les diferents titularitat. Malgrat això per provocar l'extinció s'hauran de cancel·lar les inscripcions respectives.

També els copropietaris de la urbanització poden decidir per acord unànime la conversió en copropietat ordinària les zones destinades a elements comuns. A partir d'aquest moment es regularà com una comunitat del Codi Civil, i cada propietari resultarà titular d'una quota de participació.

El cinquè i darrer apartat Las urbanizaciones privadas y el registro de la propiedad analitza la relació legal jurídica que existeix entre les urbanitzacions privades i el Registre de la Propietat.

L'article 95 de la Llei del Sòl imposa a notaris i registradors l'obligació de fer constar en la descripció de la finca. Aquesta inscripció es fa necessària per l'entrada al món del dret de les urbanitzacions.

Malgrat tot això no existeix una legislació específica per a la realització d'aquest fet en el cas de les urbanitzacions, per això segons l'autora és més oportú seguir les indicacions que en relació a la propietat horitzontal.

La inscripció es realitzarà almenys en dos tipus de folis registrals, el de la urbanització com a finca única i els destinats a cada parcel·la objecte de la propietat privada.

En el primer tipus, l'urbanitzador privat ha de constituir la finca sobre el règim especial de les urbanitzacions privades per això haurà de promoure l'atorgament del títol públic inscrit al registre. Aquesta és la primera inscripció relativa a la urbanització.

Com qualsevol inscripció al Registre de la Propietat s'haurà de procedir a la descripció de immoble en el seu conjunt (naturalesa, límits...); les condicions resolutòries del dret que s'iniciïn, el comprador, el venedor entre d'altres.

També aquesta descripció haurà d'expressar els serveis i instal·lacions de que consta, incloent els elements comuns per tal d'evitar que aquests resultin, amb la venda de les parcel·les privatives, restes de la urbanització

sense atribuir.

Valoració:

L'estructura que planteja l'autora, és en la meua opinió, molt vàlida per a l'exposició del tema que ens importa.

La divisió del llibre en cinc capítols no és arbitrària, i així, abans d'entrar directament en matèria, com podria ser el capítol tercer, Ruiz-Rico introdueix una sèrie de conceptes i qüestions tant sobre el dret en general i el plantejament urbanístic i ja entrant més en matèria a l'apartat II la conceptualització de les urbanitzacions privades.

De fet per a Bernardo Moreno, autor del pròleg del llibre el rigor en el sistema i la distribució de matèries són els propis d'una lliçó que té com a destí immediat el de ser exposada en les aules.

Ja sigui per aquest motiu o per la limitada extensió de l'obra, en la meua opinió, l'autora no aprofundeix en alguns punts que podrien resultar claus en la gestió d'aquestes urbanitzacions i que afecten al dret.

Un punt important són les quotes, que es tracten al llibre però de les que per exemple no s'analitza temes com l'impagament i quins són els passos per al seu cobrament.

Un altre aspecte que l'autora dóna per suposar és el fet que les urbanitzacions privades són constituïdes com a segones residències i majoritàriament d'una classe amb alt poder adquisitiu. Aquest fet en els darrers anys està canviant, i així, urbanitzacions que en un principi havien estat concebudes com a segones residències s'han acabat convertint en primeres residències, ja sigui per les avantatges econòmiques respecte a altres àrees urbanes com els municipis principals, com les avantatges socials i de benestar que provoca el viure en una construcció la majoria de vegades aïllada.

Tampoc es té en compte al llibre, la divisió que es podria fer a les urbanitzacions entre les que són de luxe com la de Bellaterra o altres situades per exemple a la Costa Brava sud poblades per treballadors de classe obrera qualificada

Malgrat tots aquests aspectes el factor que afecta i dirigeix tota l'exposició és la falta d'una normativa específica per a les urbanitzacions o en el seu cas quina ha de ser la seva regulació.

En els temes tractats per a l'autora una part important és per analitzar quina pot ser la legislació a aplicar, aquest problema és infranquejable, ja que el llibre es va publicar el 1987 i no es va poder valorar les realitzacions d'aquests darrers anys com la Llei del Sòl de 1992 o altres de més recents.

D'entre aquestes últimes segurament les més importants són la sentència del Tribunal Constitucional 61/1997 que declara inconstitucionals molts aspectes de la Llei del Sòl de 1992 i la nova llei 6/1998 sobre el Règim del Sòl i Valoracions. Aquesta darrera suprimeix, per exemple, l'antiga tipologia de sòl urbanitzable no programat, tipifica les circumstàncies del sòl no urbanitzable i redueix el sòl urbanitzable a un nivell residual.

A més d'aquests canvis soferts també s'han vist afectats altres aspectes com els sistemes d'actuació.

Si bé aquests s'han mantingut en el sistema d'expropiació, cooperació i compensació, s'ha creat una nova figura, l'Entitat Urbanística de Conservació (E.U.C.) que serà constituïda pels propietaris quan el Pla d'Ordenació o el PAU expressament ho disposin, sempre després que la Junta de Compensació hagi realitzar el seu treball.

Els elements a conservar seran les obres d'urbanització i el manteniment de les dotacions i instal·lacions.

Malgrat aquestes i altres novetats i canvis que per qüestions obvies no han estat tractades al llibre, aquest continua tenint vigència 13 anys després de la seva publicació, ja que és un llibre molt conceptual i qüestions com el dret privat i el dret públic, les mateixes urbanitzacions privades o inclòs el debat sobre el seu millor tractament encara són vigents.

Les urbanitzacions privades

– 2 –