



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 61_enero-junio 2021 | pp. 409-430
Santiago de Compostela, 2021
<https://doi.org/10.36402/regap.v0i61.4759>
© Sabela Pardo Rodríguez
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 13/05/2021 | Aceptado: 16/06/2021
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

Os condominios no Dereito comparado e no Dereito urbanístico galego

Los condominios en el Derecho comparado y en el Derecho urbanístico gallego

61 Regap

Condominiums in comparative law and in Galician urban law

Regap



ESTUDIOS

SABELA PARDO RODRÍGUEZ
Funcionaria del Cuerpo Superior de la Administración General
Xunta de Galicia

sabela.pardo.rodriguez@xunta.gal

Resumo: As urbanizacións pechadas naceron nos Estados Unidos e en poucos anos comezaron a proliferar por toda América Latina. En España o momento álxido dos condominios foron os anos 60 do século XX, ao abeiro da Lei do solo de 1956. En Galicia, aínda que existen varios exemplos de condominios, o máis paradigmático é o da illa de Toralla en Vigo, autorizado nesa época. Na actualidade é posible atopar na nosa comunidade autónoma normas urbanísticas de ámbito local e carácter regulamentario que permiten expresamente a construción de condominios.

Palabras clave: Condominios, urbanizacións privadas, urbanizacións pechadas, complexos inmobiliarios privados, vías públicas, vías privadas, equipamentos comúns.

Resumen: Las urbanizaciones cerradas nacieron en los Estados Unidos y en pocos años comenzaron a proliferar por toda América Latina. En España el momento álgido de los condominios fueron los años 60 del siglo XX, al amparo de la Ley del suelo de 1956. En Galicia, aunque existen varios ejemplos de condominios, el más paradigmático es el de la isla de Toralla en Vigo, autorizado en esa época. En la actualidad

es posible encontrar en nuestra comunidad autónoma normas urbanísticas de ámbito local y carácter reglamentario que permiten expresamente la construcción de condominios.

Palabras clave: Condominios, urbanizaciones privadas, urbanizaciones cerradas, complejos inmobiliarios privados, viales públicos, viales privados, equipamientos comunes.

Abstract: Gated communities were born in the United States of America and in a few years began to proliferate throughout Latin America. In Spain their peak was the 60s of the 20th century, under the Land Use Act of 1956. In Galicia, although there are several examples of gated communities, the most paradigmatic is the island of Toralla in Vigo, authorized at that time. Nowadays it is possible to find in our Autonomous Community urban planning regulations of a local and regulatory nature that expressly allow the construction of gated communities.

Key words: Private communities, gated communities, walled communities, public roads, private roads, shared amenities.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Los condominios en el Derecho comparado. 2.1 Las *gated communities* estadounidenses. 2.2 Los condominios horizontales cerrados y los *loteamentos fechados* en el Brasil. 2.3 Los condominios en Chile. 2.4 Los *countries* en la Argentina. 2.5 Principales reflexiones extraídas del análisis de la figura de los condominios en el Derecho comparado. 3 Perspectiva histórica de los condominios en el ordenamiento jurídico de España con especial mención al caso gallego. 3.1 Los años cincuenta del siglo XX. 3.2 Los años sesenta del siglo XX. 3.3 Los años setenta del siglo XX. 3.4 Los años ochenta del siglo XX. 3.5 Los años noventa del siglo XX. 3.6 Las dos primeras décadas del siglo XXI. 4 Los condominios en el ordenamiento jurídico gallego. 5 Conclusiones.

1 Introducción

El término condominio encuentra sus raíces en el Derecho privado, definiendo la situación en la que varios propietarios comparten un bien común indivisible de forma física o tangible que, sin embargo, se divide de forma legal con las denominadas cuotas que corresponden a cada propietario¹. El concepto pasó al Derecho público, en concreto al del Derecho administrativo en su especialidad de urbanismo, para designar las urbanizaciones privadas.

La forma paradigmática de los condominios viene constituida por las *gated communities* estadounidenses², fórmula que se extendió a buena parte de América Latina y que en menor medida llegó también a España, aunque en este último caso mediante interpretaciones de la legislación aplicable no exentas de polémica. En el caso gallego existen normas urbanísticas administrativas de rango reglamentario y ámbito local que reconocen expresamente la figura del condominio, con las matizaciones que se explicarán a lo largo de este artículo tras un análisis previo a la regulación de los condominios en el Derecho comparado. Asimismo, además de centrar la atención en el Derecho administrativo, se hará una breve mención a su regulación en el derecho civil, ya que ambos aspectos se encuentran estrechamente interrelacionados, considerando que la legalización y regulación de los condominios desde el derecho

¹ La palabra "condominio" procede de los términos latinos *cum* (conjuntamente) y *dominium* (dominio).

² Aunque *gated community* es la denominación más frecuente en la literatura jurídica de las urbanizaciones cerradas estadounidenses, también se emplea el término *condominium*. Sin embargo, este último es más habitual para denominar los edificios en altura en régimen de propiedad horizontal con equipaciones en común (como gimnasio o piscina).

civil ha condicionado en buena parte que el legislador también los tuviese en cuenta desde la perspectiva del Derecho administrativo.

2 Los condominios en el Derecho comparado

2.1 Las *gated communities* estadounidenses

Las urbanizaciones cerradas surgieron en los Estados Unidos de América en los años cincuenta del siglo XX³ como respuesta primero de la ciudadanía más adinerada y después de las clases medias al crecimiento de las tasas de delincuencia, aunque en algunos puntos del país su aparición se debió únicamente al deseo expreso de aislarse de grupos étnicos distintos (no caucásicos), sin que la convivencia mixta causara grandes problemas de delincuencia. En el caso de las clases sociales más altas, los condominios contaban además con atractivos exclusivos, como campos de golf u otros equipamientos de lujo, incluyendo por tanto la motivación para sus residentes de hacer constar su elevado estatus social.

Las notas características y comunes son: perímetro vallado (con cierre de distintas formas, desde vegetal hasta metálico), vigilancia (con una persona encargada de estas funciones o mediante cámaras u otras medidas de seguridad) y acceso controlado. A pesar de ser posible encontrar *gated communities* en las áreas metropolitanas de todo el país, el mayor número de ellas se concentra en el denominado *Sun Belt* (Florida, California, Texas y otros territorios limítrofes).

Jurídicamente se sustentan en un pacto privado entre propietarios del suelo (*private covenant*, que se materializa en unos estatutos de la comunidad denominados *covenants, conditions and restrictions*) con carácter real (*running with the land*). Estos propietarios sustentan una cuota (*assessment*) sobre los elementos comunes y se integran en una asociación denominada *homeowner's association*⁴. Como se puede apreciar, desde la perspectiva del derecho civil⁵ estamos ante un régimen muy similar al regulado en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.

³ No obstante, algunos autores señalan que el verdadero origen de los condominios cerrados en los EE. UU. se encuentra en el suburbio de Llewellyn Park, fundado en el año 1853 en New Jersey. Esta corriente doctrinal considera, en general, que los primeros condominios cerrados son las urbanizaciones que se construyeron en el siglo XIX en distintos países como experimentos de los urbanistas de la época (los *common interest housing developments* en Gran Bretaña o las ciudades jardín en el mismo país y en los EE. UU. basándose en el modelo ideado por Ebenezer Howard). Sin embargo, en opinión de la corriente doctrinal a la que se suscribe este artículo, los condominios cerrados como tales surgen en la segunda mitad del siglo XX obedeciendo a motivaciones distintas. En concreto, desde la perspectiva de los compradores, a un deseo de seguridad, de mostrar cierto estatus social y de vivir separados de grupos étnicos distintos (fundamentalmente, de latinos y afroamericanos), en algunos casos vinculados además al disfrute de equipamientos exclusivos como campos de golf o instalaciones de equitación. Desde la perspectiva de los vendedores –promotoras inmobiliarias–, la motivación principal sería el descubrimiento de un nuevo y rentable nicho de negocio.

⁴ CALLIES, D.L., FRANZESE, P.A. y GUTH, H.K., "Urbanizaciones 'encerradas', pactos y problemas", *Ciudad y Territorio*, n. 133-134, 2002, pp. 473-490.

⁵ Hay que señalar que las materias Derecho Civil y Derecho Administrativo de los regímenes jurídicos derivados del *Common Law* no se corresponden con exactitud en muchos aspectos con las de los regímenes del denominado Derecho Continental, pero a los efectos que nos ocupan no precisamos profundizar en tales distinciones.

En lo que se refiere a la perspectiva del Derecho administrativo, en un sistema jurídico, político y social como el estadounidense, en el que la autonomía de la voluntad frente al público representa un papel más importante que en Europa, la creación de urbanizaciones cerradas no supone un grave conflicto ni legal ni social cuando estas surgen a partir de una gran finca privada que no cuenta previamente en su interior con viales ni equipamientos públicos⁶.

2.2 Los condominios horizontales cerrados y los *loteamentos fechados* en el Brasil

Los condominios horizontales cerrados surgen en el Brasil con la construcción del Alphaville en la ciudad de São Paulo⁷ en los años setenta del siglo XX como respuesta de las clases medias y altas brasileñas a la creciente inseguridad de sus ciudades, acentuando las desigualdades sociales que arrastra el país con el marcado contraste que se crea entre favelas y condominios⁸. En las décadas siguientes, los condominios comenzarán a proliferar por todo el Brasil.

Es preciso aclarar que las urbanizaciones cerradas brasileñas adoptan dos tipologías jurídicas diferenciadas: los condominios horizontales por una parte y los denominados *loteamentos fechados* (o *murados*) por otra.

Los *loteamentos fechados* carecen de sustento legal en el ordenamiento jurídico brasileño, siendo calificados incluso de inconstitucionales. Jurídicamente los *loteamentos* (no cerrados) en el Brasil encuentran su fundamento en la Ley número 6.766, de 19 de diciembre de 1979, sobre la parcelación del suelo urbano⁹, que establece el deber de destinar a sistema viario zonas de uso común y otros equipamientos urbanos parte del área que se va a desarrollar. Se trata de una figura semejante a nuestros proyectos de equidistribución. En el caso brasileiro, desde la aprobación de la Ley de 1979 los viales y equipamientos públicos pasan a integrar el patrimonio público del municipio automáticamente desde la inscripción registral del *loteamento* (como en el ordenamiento jurídico gallego), frente al sistema anterior en el que el *loteador* tenía que realizar una donación de esos viales y equipamientos públicos¹⁰. Asimismo,

⁶ Otra cuestión distinta son los casos en que la propiedad original sobre la que se promueve la *gated community* está atravesada, por ejemplo, por un vial público preexistente que tras la construcción de la urbanización queda inutilizado para la ciudadanía ajena a aquella. Este tipo de casos son objeto de frecuente jurisprudencia, que no analizamos aquí porque obedecen a una casuística muy variada y excede el propósito del presente artículo, que es centrarse en el régimen jurídico de los condominios en nuestro ordenamiento jurídico.

⁷ CASTRO SILVA, G., GOMES REIS LOPES, W. y LIRA MONTEIRO, M.S., "Presença de condomínios horizontais e loteamentos fechados nas cidades contemporâneas: expansão e transformações do espaço urbano", *Geosul*, n. 30(59), 2015, pp. 167-187.

⁸ Considerando además que en el caso brasileño los grupos sociales separados están mucho más próximos físicamente que en otros países.

⁹ La Ley 6.766/79 es conocida popularmente en el Brasil como Ley Lehmann, en homenaje a su proponente, el abogado y senador Otto Cirilo Lehmann, quien luchó por zanjar con la mayor brevedad posible el conflicto urbano (de segregación social de la ciudad, fundamentalmente) que estaba surgiendo con las urbanizaciones cerradas. Acceso web: <https://www.conjur.com.br/2019-diez-21/ambiente-juridico-40-años-ley-parcelamiento-suelo> (9 de mayo de 2021).

¹⁰ DAL MORO, T.F. y GOMES, D., "La (i)legalidad de los condominios cerrados frente às normas de direito urbanístico", *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, n. 7(26), 2013. Acceso web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4816088> (9 de mayo de 2021).

en una modificación del artículo 22 de la Ley de 1979 que tuvo lugar en el año 2011 se incluyó el siguiente párrafo:

“En la hipótesis de parcelación de suelo implantado y no registrado, el Municipio podrá requerir, por medio de la presentación del plano de parcelación elaborado por el loteador o aprobado por el Municipio y de declaración de que la parcelación se encuentra implantada, el registro de áreas destinadas a uso público, que pasarán de esa forma a integrar su dominio”.

Por tanto, no es posible legalmente restringir el uso de los viales interiores y demás zonas de obligada cesión al municipio a la ciudadanía ajena al *loteamento*. Por ello algunos autores califican los *loteamientos fechados* como inconstitucionales, al contravenir –a mayores de la Ley 6.766/79– el artículo 5.XXIII de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988, que consagra (igual que el artículo 33 de nuestra Constitución de 1978) la función social de la propiedad, así como aquellos preceptos que establecen el derecho de libre desplazamiento y el derecho de reunión.

Los condominios, por su parte, se caracterizan por que las calles, plazas, jardines y espacios libres son propiedad del condominio, que gestiona su uso, y las parcelas edificadas tienen acceso directo a estos viales privados, que, a su vez, conectan con ellas viales públicos exteriores los condominios. Su sustento legal hasta el año 2017 se encontraba en la Ley 4.591, de 16 de diciembre de 1964, sobre el condominio en edificaciones y las incorporaciones inmobiliarias, en concreto en su artículo 8, que permitía construir más de una edificación en terrenos no edificados, sin ningún deber legal de cesión de viales y espacios libres al municipio como en los *loteamientos*¹¹. No obstante, no se trataba de una regulación rigurosa, entre otros motivos por su carácter previo al surgimiento de los condominios cerrados en el Brasil. En el año 2002 el nuevo Código civil brasileño reguló en los artículos 1.331 y siguientes el denominado *condominio edilício* (siendo modificado en los años 2004 y 2012). Una de las críticas –que no la única ni la más importante– a esta doble regulación se basaba en el hecho de tratarse de normas de derecho civil y no de Derecho administrativo (por el contrario, la mencionada Ley 6.766/79 sí es una norma administrativa). En cualquier caso, el 11 de julio de 2017 se aprobó la Ley número 13.465¹² (que además introdujo un nuevo precepto en el Código civil de 2002, el número 1.358-A), creando un nuevo concepto, el *condominio de lotes*. A partir de este momento los condominios horizontales cerrados cuentan con una legislación más sólida, aplicándose de forma subsidiaria la Ley 6.766/79 (excepto en preceptos incompatibles, como la cesión al municipio de los viales y espacios libres, que en esta nueva tipología son siempre

¹¹ Aunque en este artículo estamos haciendo referencia a los *loteamientos* tradicionales y a los condominios horizontales cerrados, existe una tercera modalidad mixta en la que las autoridades municipales autorizan a los propietarios del condominio a proceder a la identificación de toda persona que pretenda entrar, pero sin denegarle la entrada por ser viales públicos.

¹² Estamos ante una norma heterogénea que “*dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União*” y modifica un considerable número de textos legales.

privados, propiedad de los condominios)¹³. Se consolida de este modo en el Brasil la segregación de la ciudad y la acentuación de las desigualdades socioeconómicas entre su ciudadanía.

2.3 Los condominios en Chile

Los condominios cerrados surgen en Chile en la segunda mitad de los años setenta del siglo XX destinados a las clases medias, aunque con el transcurrir del tiempo se fueron creando condominios para distintas clases sociales, más y menos acomodadas¹⁴.

Los primeros condominios cerrados encontraron cabida legal –aunque tampoco de manera exhaustiva– en la Ley número 16.742 de 1968¹⁵. En la actualidad están regulados por la Ley número 19.537, de 5 de diciembre de 1997, sobre copropiedad inmobiliaria. Este texto legal –que ha sufrido diversas modificaciones, la última en 2015– distingue entre dos tipos de condominios:

“Tipo A, las construcciones, divididas en unidades, localizadas en un terreno de dominio común, y

Tipo B, las fincas, con construcciones o con proyectos de construcción aprobados, en el interior de cuyos deslindes existan simultáneamente sitios que pertenezcan en dominio exclusivo a cada copropietario y terrenos de dominio común de todos ellos”.

Los condominios tipo A son los denominados condominios verticales (es decir, edificios en régimen de propiedad horizontal), mientras que el tipo B son los horizontales, objeto de este artículo.

Los condominios cerrados chilenos cuentan con las mismas notas características que los ya analizados en este artículo: perímetro cerrado, acceso controlado y vigilancia permanente o semipermanente (bien presencial, bien a través de cámaras y otros sistemas de seguridad). Asimismo, coexisten, como en el Brasil, los condominios en los cuales no se permite acceder a nadie ajeno a la urbanización con aquellos en los que los municipios únicamente les permiten a los titulares del condominio (por lo general, mediante la persona encargada de las funciones de guardia y seguridad) identificar a las personas que desean acceder a ellos, sin que se les impida la entrada excepto por motivos justificados. En cuanto a su régimen interno, cada condominio elabora su reglamento interno, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 19.537/1997.

¹³ Asimismo, la nueva Ley 13.465/2017 legaliza las situaciones en que una familia construye en uno único solar varias edificaciones aisladas para cada uno de los hijos o hijas, permitiendo que cada una de las viviendas constituya una finca registral independiente. Se trata, por tanto, de la legalización de lo que en España se denomina “propiedad horizontal tumbada” y que en este tipo de supuestos (encubrimiento de una parcelación sin contar con la preceptiva licencia) no está permitida por nuestro ordenamiento jurídico.

¹⁴ HIDALGO DATTWYLE, R., SALAZAR BARROWS, A. y ÁLVAREZ CORREA L., “Los condominios y urbanizaciones cerradas como nuevo modelo de construcción del espacio residencial en Santiago de Chile (1992-2000)”, *Scripta Nova (Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales)*, n. 7, 2003. Acceso web: [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(123\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(123).htm) (9 de mayo de 2021).

¹⁵ ORREGO ACUÑA, J.A., *Ley n. 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria*. Acceso web: <https://www.juanandresorrego.cl/publicaciones/> (9 de mayo de 2021).

En diciembre de 2017 el Senado chileno comenzó a tramitar una nueva regulación de la copropiedad inmobiliaria, aprobando en enero de 2020 el proyecto de ley. Este texto superó en abril del mismo año el correspondiente trámite en la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile¹⁶, a pesar de que un año después continuaría aún en tramitación.

Resulta curioso observar que la figura del condominio cerrado en Chile no resulta tan polémica como en otros países del mismo continente, quizás por contar con una regulación civil más específica y detallada que el resto. Sin embargo, la controversia desde el punto del Derecho administrativo sigue estando presente, por mucho que no cause preocupación al estar regulado exhaustivamente por normas de derecho civil.

2.4 Los *countries* en la Argentina

La figura jurídica de los condominios objeto de estudio de este artículo no recibe, sin embargo, esta denominación en la Argentina, donde el calificativo habitual es lo de *barrios cerrados* o *countries* (o en singular, *country club*)¹⁷. No obstante, presentan algunas diferencias entre ellos. Los *countries* son la modalidad más exclusiva, siendo sus datos distintivos la exaltación de la vida al aire libre y los equipamientos deportivos y sociales –como canchas de deporte (tenis, pádel, fútbol...), piscina, campo de golf, equitación y centro social, entre otros–. Por el contrario, los *barrios cerrados* normalmente no cuentan con este tipo de equipamiento común, constituyendo la forma más habitual de urbanizaciones cerradas o privadas en la Argentina¹⁸.

La construcción de las urbanizaciones cerradas en el país comienza en los años ochenta del siglo XX (aunque es posible encontrar algún caso aislado a finales de los setenta), surgiendo en zonas clasificadas como “no urbanizadas”¹⁹, primero en el territorio de Buenos Aires y después en el resto de la Argentina. Sin embargo, su aparición no se debe tanto a huir de la inseguridad ciudadana como a acceder a equipamientos exclusivos y a relacionarse con otras personas de clase media-alta, aislándose de otras clases sociales. Muchos de ellos se construyen mediante la asociación de lo público y de lo privado, distribuyéndose por las ciudades y su periferia sin una planificación urbana previa.

Desde el punto de vista jurídico, su proliferación coincide, según LIBERTUN DE DUREN²⁰, con el comienzo de las políticas de descentralización de la regulación de la planificación urbana, que concede mayor autonomía a las localidades municipales en este tema. Esto no significa que los condominios surjan siempre fruto de una

¹⁶ Acceso web: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12056&prmBOLETOIN=11540-14> (9 de mayo de 2021).

¹⁷ Asimismo, la dicotomía *condominios-favelas* que se produce en el Brasil, en la Argentina tiene la denominación de *countries-villas miseria*.

¹⁸ MALIZIA, M. y PAOLASSO, P., “Countries y barrios privados en Yerba Buena, Gran San Miguel de Tucumán, Argentina: nuevas formas de expansión urbana”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 24, n. 3(72), 2009, pp. 583-613.

¹⁹ HIDALGO DATTWYLE, R., SALAZAR BARROWS, A. y ÁLVAREZ CORREA L., “Los condominios y urbanizaciones cerradas como nuevo modelo de construcción del espacio residencial en Santiago de Chile (1992-2000)”, cit.

²⁰ LIBERTUN DE DUREN, N., “Barrios cerrados como estrategia de desarrollo municipal”, *Apuntes de investigación / Tema central: Conourbano*, n. 16/17, 2009-2010, pp. 41-54.

planificación urbanística rigurosa (puesto que en buena parte de los casos es todo lo contrario), sino que simplemente van a contar con normas de carácter local que amparen su legalidad. Por tanto, la proliferación de las urbanizaciones privadas se produce en los años noventa del siglo XX con la descentralización normativa en materia de urbanismo, a pesar de existir ya algunas desde finales de los años setenta y otras en los años ochenta.

No obstante, a pesar del crecimiento exponencial de las urbanizaciones cerradas en la Argentina al amparo de la normativa local, también sigue existiendo por otra parte normativa de carácter superior (provincial) que busca que de alguna manera cumplan una función social. En este sentido, en la provincia de Buenos Aires el 29 de noviembre de 2012 se sancionó (con publicación en octubre de 2013) la Ley 14.449 de acceso justo al hábitat, estableciendo el sometimiento de los nuevos grandes desarrollos inmobiliarios (además de otros supuestos jurídicos), entre los que se encuentran todo tipo de urbanizaciones cerradas, a la denominada “contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria”, que obliga a los municipios a contar con una ordenanza que establezca una contribución obligatoria no inferior al diez por ciento de la valoración inmobiliaria del desarrollo urbanístico. Esta contribución podrá ser abonada mediante dinero efectivo o mediante cesiones de bienes inmuebles.

Esta normativa, como es fácil de apreciar, está inspirada –con inmensas diferencias– en el ordenamiento jurídico español, en concreto en la cesión del diez por ciento del aprovechamiento urbanístico de un ámbito urbanístico y en la posibilidad de su monetarización (aunque es preciso recordar, respecto a esta última, que en la normativa gallega su uso se fue restringiendo con las sucesivas reformas de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, hasta convertirse en anecdótica en la vigente Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia). Asimismo, la norma prevé un régimen inspirado –también con abismales diferencias– en nuestro Registro de Solares, para aquellos solares que no se edifiquen en determinado plazo.

Por tanto, podemos concluir que en el caso argentino la proliferación de las urbanizaciones cerradas se debe fundamentalmente a un deseo de vivir en tranquilidad, fuera del ajetreo de los cascos urbanos y la adquisición de un cierto estatus social, más que a evitar la delincuencia. Desde el punto de vista jurídico, el análisis de las urbanizaciones cerradas en la Argentina nos lleva además a dos conclusiones: el no empleo del término *condominio* como en los países del entorno y la regulación fundamental por el Derecho administrativo de ámbito local (frente a la regulación mayoritariamente del derecho civil de otros países latinoamericanos, y aunque estas normas civiles chocan en algunos casos con normas de su Derecho administrativo, pero siempre con un ámbito espacial más amplio, estatal o federal), aunque existen normas de ámbito superior (provincial) que buscan que la propiedad cumpla de alguna manera una función social, aunque no lleguen a limitar el hecho de que las urbanizaciones queden cerradas.

2.5 Principales reflexiones extraídas del análisis de la figura de los condominios en el Derecho comparado

En el informe *Urbanization and development. Emerging futures* publicado por la ONU-Hábitat en el año 2016 se afirma que, “socialmente, el modelo de urbanización genera múltiples formas de desigualdad, exclusión y carencias, lo que crea desigualdades espaciales y ciudades divididas, frecuentemente caracterizadas por urbanizaciones cerradas y áreas de chabolismo”. En el documento se hace mención a los principales lugares del mundo en los que se está produciendo este fenómeno: en el mundo anglosajón, en los Estados Unidos (en el año 2007 existían cerca de siete millones de hogares dentro de veinte mil *gated communities*) e Inglaterra (con más de un millar de condominios en el año 2004, sobre todo cerca de Londres y en el sureste del país); en América Latina, las ciudades de Santiago de Chile y Buenos Aires; y en África, las ciudades de Johannesburgo, Nairobi y Lagos.

En el presente artículo nos hemos detenido más en el análisis de los condominios de los países que cumplían con dos requisitos: contar con ordenamientos jurídicos semejantes al nuestro y con un número significativo de urbanizaciones cerradas (a mayores se analizó el caso de los Estados Unidos, por constituir el germen de los condominios). Argentina, Chile y Brasil cumplen notoriamente con las dos condiciones²¹. Sin embargo, como señaló el sociólogo polaco-británico ZYGMUNT BAUMAN²² –en la misma línea que el informe de la ONU–, las urbanizaciones cerradas no son un fenómeno exclusivo de América Latina, sino que “la misma tendencia prevalece en todos los continentes. Se trata de otro intento desesperado de separarse de la vida incierta, desigual, difícil y caótica de “afuera”. [...] Cercarse en una “comunidad cerrada” no puede sino significar también excluir a todos los demás de los lugares dignos, agradables y seguros, y encerrarlos en sus barrios pobres. En las grandes ciudades, el espacio se divide en “comunidades cerradas” (guetos voluntarios) y “barrios miserables” (guetos involuntarios). El resto de la población lleva una incómoda existencia entre esos dos extremos, soñando con acceder a los guetos voluntarios y temiendo caer en los involuntarios”.

Las principales conclusiones que podemos extraer del análisis de los condominios en América desde una perspectiva jurídica son las siguientes:

1. Los condominios cerrados (sea cual sea su denominación en el país en concreto) surgen o bien aprovechando vacíos legales o bien al amparo de las normas civiles existentes, normalmente las reguladoras de la propiedad horizontal.

2. La elevada demanda de las urbanizaciones cerradas provoca que –despacio en algunos casos, con mayor celeridad en otros–, la mayor parte de los países vayan legislando de cara a alcanzar una completa legalización de los condominios, a pesar

²¹ Existen muchos otros países latinoamericanos con condominios, aunque no con un número tan elevado como el que existe en los tres países analizados. Asimismo, su regulación se torna repetitiva, al tratarse de normas civiles, especialmente de propiedad horizontal, sin que en el campo del Derecho administrativo se haya regulado nada. El estudio de la legislación de varios de ellos lleva a la conclusión de que incluirlos no aportaría mucho a este artículo. Por otra parte, también es preciso tener en cuenta que los tres países analizados son los que cuentan con una mayor literatura científica publicada sobre este tema.

²² PAVÓN, H., “Entrevista a Zygmunt Bauman. El Estado benefactor volvió para los ricos”, *Revista Ñ*, n. 303, 2009. Acceso web: https://www.clarin.com/ideas/entrevista-zygmunt-bauman_0_HjEXpdsw7l.html (9 de mayo de 2021).

de la crítica y la oposición de la mayor parte de la doctrina, tanto en el campo jurídico como desde la geografía, la sociología o las ciencias políticas. Sin embargo, no se puede olvidar que es la forma de residencia de la mayor parte de los integrantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en muchos países, especialmente en los latinoamericanos.

3. Esta legislación, por la propia naturaleza del condominio aplicado al uso del suelo, debería tener carácter administrativo en determinados aspectos (especialmente para otorgarle un sustento legal al hecho de que se puedan abrir viales que no van a tener la condición de públicos, por tratarse de un aspecto que no tiene fácil encaje desde un punto de vista urbanístico), pero no siempre es así. En muchos casos están regulados en exclusiva por normas de carácter civil, que, a pesar de resultar de suma importancia para regular el funcionamiento interno de las comunidades de propietarios o condominios, no son suficientes –como se explicó– para abordar todos los aspectos conflictivos que surgen con la construcción de condominios.

Afortunadamente, como se verá a continuación, en la legislación española y gallega se sigue en general la tendencia inversa: del vacío legal y su aceptación tácita a su prohibición, con las curiosas excepciones que se pueden encontrar en la normativa de ámbito local.

3 Perspectiva histórica de los condominios en el ordenamiento jurídico de España con especial mención al caso gallego

3.1 Los años cincuenta del siglo XX

El origen jurídico de los condominios urbanísticos en España –bajo la denominación *urbanizaciones particulares*– la encontramos en una norma del franquismo²³, en el artículo 41 de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Es necesario aclarar que la inclusión de este artículo se debió a un interés del legislador de conceder apoyo legal a realidades que se estaban materializando en aquella época. Resulta paradigmático el caso de la Posesión de Somosaguas (en la que se integra La Finca), en el municipio madrileño de Pozuelo de Alarcón, que en la actualidad sigue siendo una de las más exclusivas urbanizaciones de España. En el año 1955 su promotor, el Grupo Empresarial del Banco Urquijo, presentó un plan para su urbanización ante la Comisión de Urbanismo de Madrid, dividiendo las 750 hectáreas que conforman el conjunto en cinco zonas distintas²⁴.

²³ Poseyendo, por tanto, el Estado la competencia exclusiva en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

²⁴ CALLEJA DÍEZ, L., *Gated communities. Adaptación del modelo al entorno de Madrid*, trabajo fin de grado en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, 2018, p. 41. Acceso web: <http://oa.upm.es/51341/> (9 de mayo de 2021). Las cinco zonas en que se dividió la Posesión de Somosaguas fueron: Somosaguas A, Somosaguas Norte, Somosaguas Centro, Prado de Somosaguas y Somosaguas Sur (La Finca).

Dado que a partir del año 1956 los promotores de urbanizaciones privadas comenzaron a contar con apoyo desde el punto de vista del Derecho administrativo para construir las de forma legal²⁵, era preciso acudir al derecho civil para regular la relación entre los propietarios y la gestión de los elementos privativos de la urbanización. Para tal efecto, se comenzó a aplicar el artículo 396 del Código civil²⁶, en ese momento con la modificación efectuada en el año 1939, que sentaba las bases de la propiedad horizontal cuando aún no existía una ley específica que la regulara. El precepto, no obstante, estaba pensado para las edificaciones en altura, al comenzar estableciendo: *“si los diferentes pisos de un edificio o las partes de piso susceptibles de aprovechamiento independiente por tener salida propia a un elemento común de aquel o al vial público, pertenecieran a distintos propietarios [...]”*.

3.2 Los años sesenta del siglo XX

A la aprobación de la Ley del suelo de 1956 le siguió cuatro años después la aprobación de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal (que implicó una nueva modificación del artículo 396 del Código civil). Hay que señalar que las dos normas marcaron un hito importante en el ordenamiento jurídico español. La del suelo porque hasta ese momento el urbanismo solo estaba regulado por ordenanzas municipales y por normas de rango legal cuyo ámbito se reducía a las grandes ciudades²⁷ (frente al ámbito universal –del territorio español– de la nueva norma) y la de propiedad horizontal porque, como se ha explicado, esta cuestión únicamente estaba regulada en el Código civil, siendo insuficiente para atajar todos los problemas que genera la convivencia vecinal.

La nueva Ley de 1960, igual que el artículo 396 del Código civil, tenía como objeto las edificaciones en altura. La solución que se adoptó para las primeras urbanizaciones privadas fue realizar una interpretación analógica de estas normas, de modo que no serían elementos comunes las escaleras o el ascensor –por no existir–, sino los viales y las zonas verdes interiores.

En el caso gallego, la urbanización privada paradigmática cuya tramitación administrativa comenzó en este período es la de la isla de Toralla, en la ciudad de Vigo²⁸. El proyecto de urbanización de la isla se redactó en el año 1967, estando esta regulada por la Ordenanza 11-Zona Exterior de las Ordenanzas Municipales de Edificación de Vigo. Por aquel entonces la ciudad carecía de un instrumento de planificación general del municipio. El primero que se redactó, dos años después de que hubiera

²⁵ Esto no significa que todas las urbanizaciones privadas que comenzaron su tramitación antes de 1956 lo hicieran sin amparo legal, puesto que podían encontrar fundamento en alguna norma de ámbito local.

²⁶ La redacción original de este precepto, del año 1889, fue modificada en los años 1939, 1960 y 1999.

²⁷ Además de normas genéricas –no urbanísticas en exclusiva– aplicadas a todo el territorio español, como es el caso de las leyes de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, que fueron refundidas en un texto único en el año 1955.

²⁸ La isla perteneció al monasterio de Celanova hasta la desamortización de Mendizábal en 1836, momento en que pasa a manos privadas. Después de tener varios propietarios, en 1965 la adquieren José Manuel Kowalski Fernández y Mercedes Peyrona Díez de Güemes. En ese mismo año Kowalski constituye con los hermanos Ramón y Guillermo Vázquez Lorenzo la entidad Toralla, S.A., que se convierte en la nueva propietaria.

comenzado la tramitación de Toralla, en 1969²⁹, no llegó a entrar en vigor, debiendo esperarse a que Vigo contara con su primero Plan General de Ordenación Urbana, en 1971. Por tanto, en virtud de la mencionada Ordenanza 11, fueron aplicadas sus letras D (que permitía construir “colonias”) y E (de “edificios aislados”). Los propietarios, basándose en esta norma reglamentaria y en las zonas que delimitaba, propusieron realizar dos tipologías distintas en la isla: ciudad jardín compuesta por viviendas unifamiliares por una parte y edificios en altura por otra. El proyecto fue aprobado inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento de Vigo con fecha de 3 de febrero de 1968 y definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo de Pontevedra con fecha de 10 de octubre del mismo año. El proyecto estipulaba la urbanización completa de Toralla (suministro de agua y electricidad, red viaria y de alcantarillas y un puente que comunicara la isla con la ciudad). Además de un paseo marítimo por la parte norte de la isla, contemplaba tres zonas diferenciadas:

a) Residencial. Constituida por hasta cuarenta y tres viviendas unifamiliares de hasta dos plantas.

b) Turística. Compuesta por dos bloques destinados a apartamentos.

c) Deportiva. Con pistas de tenis, piscina, playa deportiva y muelle privado.

A los bloques de apartamentos se les designaron las letras A y B, denominándose el primero “Edificio Parque”, con diez pisos de altura y el segundo “Edificio Torre”, con veinte pisos de altura. El bloque A, tras varios años de litigios judiciales, no llegó a construirse³⁰, pero sí se edificó el bloque B, convirtiéndose en un símbolo de la especulación urbanística y del maltrato al territorio³¹. En cuanto a las viviendas unifamiliares, finalmente se construyeron treinta y cuatro³².

La superficie total a urbanizar en Toralla fue de 76.900 metros cuadrados, de los cuales 51.900 m² correspondían a la propiedad y 25.000 m² al dominio público marítimo-terrestre³³.

²⁹ De acuerdo con GONZÁLEZ PÉREZ y LÓPEZ GONZÁLEZ, este PGOU fue aprobado inicialmente en mayo de 1967 y provisoriamente en marzo de 1969, pero el Ministerio de Vivienda denegó su aprobación definitiva en resolución de fecha 22 de julio de 1969 (GONZÁLEZ PÉREZ, J.M. y LÓPEZ GONZÁLEZ, A., “La dinámica demográfica y el planeamiento urbano en Vigo desde 1960. Impacto del proceso de industrialización desarrollista”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, n. 23, 2003).

³⁰ Sin embargo, sí llegó a contar con un proyecto técnico visado por el Colegio de Arquitectos, que fue redactado por Jesús de Juan y Álvarez. El origen del conflicto radicó en el hecho de que el Plan Parcial de Coruxo-Canido Norte en el que se incluía Toralla había omitido las especificaciones relativas a las edificaciones en altura de la isla. Tampoco se llegó a materializar un proyecto de garaje-aparcamiento de dos plantas presentado en el Ayuntamiento en el año 1973, aunque por motivos distintos, en los cuales no nos detenemos por exceder las pretensiones del presente artículo, que aspira a tener un carácter más general.

³¹ Paradójicamente, su proyecto técnico fue redactado (con visado en el colegio profesional en el año 1968) por un arquitecto vigués que dejó otras obras singulares en la ciudad que hoy constituyen verdaderas obras de arte por su carácter innovador pero respetuoso con el entorno, Xosé Bar Boo.

³² Desde el punto de vista del derecho civil, los propietarios de viviendas de la isla se constituyeron en comunidad de propietarios de acuerdo con la Ley de propiedad horizontal de 1960. Las dos comunidades de propietarios de la isla, El Castro de Toralla y la Torre de Toralla decidieron en el año 1984 adquirir la totalidad de las acciones de la entidad Toralla, S.A. Inicialmente estaba previsto que la comunidad general estuviese también compuesta por una tercera denominada Bloque Curvo. Sin embargo, al no construirse este edificio, tampoco se llegó a constituir esta subcomunidad.

³³ La entidad Toralla, S.A., consiguió la concesión de parte del dominio público marítimo-terrestre (Orden ministerial de 10 de agosto de 1973). En total fueron tres las concesiones obtenidas para obras de defensa contra el mar y servicios. No obstante, el Consejo de Administración de Toralla, S.A., decidió revertir las concesiones y facilitar que se les concediera a la Universidad de Vigo para la creación de una Estación de Ciencias Marinas, que fue inaugurada en el año 2006. No fue este el primer paso en la apertura parcial de la isla, puesto que en el año 1997 el Tribunal Supremo dictaminaba que debía liberalizarse el paso por el puente (que había sido construido por la entidad Toralla, S.A., con una concesión administrativa por 99 años).

3.3 Los años setenta del siglo XX

A comienzos de la década de los setenta, el Ministerio de Vivienda promovió la redacción de un anteproyecto de ley de las urbanizaciones residenciales privadas, en una norma que mezclaba asuntos propios del Derecho administrativo con asuntos del derecho civil³⁴ y que nunca llegó a avanzar en su tramitación.

Por otra parte, el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana aprobado mediante el Real decreto 1346/1976, de 9 de abril, recogió el guante de la Ley del suelo de 1956 y en su artículo 53 reprodujo de forma bastante similar el anterior 41, modificando la denominación de urbanizaciones *particulares* por la de urbanizaciones *de iniciativa particular*. Sin embargo, esta matización y la obligación de cesión de dotaciones para el dominio y uso público impuesta por la norma limitaban jurídicamente la posibilidad de construcción de urbanizaciones que contarán con la totalidad de elementos comunes de titularidad privada. Aun así, muchos ayuntamientos optaron por adoptar variadas argucias legales para desentenderse de la conservación y mantenimiento de viales y dotaciones que deberían haber sido públicos, derivando estos actos en urbanizaciones privadas.

Por otra parte, la llegada de la democracia en esta década provocó una modificación sustancial del ordenamiento jurídico español debido a la aprobación de una norma común de rango constitucional y a la creación de comunidades autónomas dotadas de autonomía propia a varios niveles, como el legislativo para los efectos que nos ocupan.

En este sentido, es bien sabido que el artículo 148.1.3.^a de la Constitución española de 1978 otorga a las comunidades autónomas competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

3.4 Los años ochenta del siglo XX

Desde la perspectiva del derecho público, en lo que respeta a Galicia en esta década, el artículo 27.Tres del Estatuto de autonomía de Galicia, aprobado mediante la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, consagró la competencia exclusiva de la comunidad autónoma gallega en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

Desde la perspectiva del Derecho privado, resultó crucial en toda España la Resolución de 2 de abril de 1980 de la Dirección General de los Registros y del Notariado³⁵, en la cual se resolvía un recurso interpuesto por un notario de Ciudad Rodrigo en relación con una escritura de declaración de obra nueva y división horizontal en la que la sociedad cooperativa promotora pretendía declarar como

Asimismo, la sentencia establecía que los propietarios debían ceder seis metros de terreno para dominio público a partir de la próxima pleamar registrada. Por otra parte, la sentencia mantuvo la prohibición de acceder a la isla por parte de vehículos ajenos a la propiedad.

³⁴ Acceso web: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/urbanizacion-privada/urbanizacion-privada.htm> (9 de mayo de 2021).

³⁵ BOE n. 129 de 29 de mayo de 1980.

elementos comunes de las edificaciones construidas “los espacios destinados a calles y los terrenos sobrantes sobre los que en su día se construirán la zona escolar, la zona comercial, la guardería infantil y los jardines cooperativistas.” La DGRN estableció lo siguiente: “Considerando que en tanto no aparezca la normativa legal que regule esta nueva figura jurídica se hace preciso arbitrar los medios pertinentes para que pueda tener reflejo en el Registro dicha figura, y entre ellos cabe estimar aquel que se inspira en la forma de acceso de la propiedad horizontal”.

En esta década de los ochenta el Tribunal Supremo dictó varias sentencias en las cuales asimiló el régimen de las urbanizaciones privadas al de una propiedad horizontal tradicional. Resulta paradigmática en este sentido la Sentencia de 28 de mayo de 1986, en la cual, en relación con la Urbanización Monteclaro en el municipio madrileño de Pozuelo de Alarcón³⁶, se afirma que se acepta “la situación de copropiedad similar a la conocida como propiedad horizontal, por la existencia de un derecho de propiedad singular sobre cada parcela y un derecho de copropiedad sobre un conjunto de elementos comunes y por la voluntad manifiesta de las partes de aplicar el régimen de la propiedad horizontal”.

3.5 Los años noventa del siglo XX

Desde la perspectiva del Derecho administrativo, resulta relevante en esta época la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo (que dio lugar al Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana). Su relevancia radicó sobre todo en la Sentencia del Tribunal Constitucional que se dictó tras los recursos presentados, la 61/1997, de 20 de marzo, que vino a aclarar que, a pesar de que las comunidades autónomas cuentan con competencias exclusivas en urbanismo, ordenación del territorio y vivienda, el Estado tiene competencia en lo que se refiere a las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad, a las garantías generales de la expropiación forzosa y el régimen de valoraciones, a los aspectos registrales y a la responsabilidad patrimonial de la Administración (sin contar con otras competencias estrechamente ligadas a esta materia que no incluyó la sentencia, como la del procedimiento administrativo común).

No significa esto que las competencias quedaran perfectamente delimitadas a partir de este momento, ya que la siguiente norma urbanística estatal, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, volvió a invadir competencias autonómicas, dando lugar a una nueva Sentencia del Tribunal Constitucional, la 164/2001, de 11 de julio.

³⁶ De acuerdo con CANOSA ZAMORA, Monteclaro tuvo como principales adquirentes desde su realización a residentes extranjeros y a famosos del panorama artístico español. La promotora de la urbanización fue la empresa de origen norteamericana Levitt-Bosch Aymerich, S.A. (que también promovió otras cuatro urbanizaciones en la zona). Siete años después de que William Levitt vendiera su empresa familiar a International Telephone & Telegraph Corp., esta llegó a Madrid de la mano de José María Bosch Aymerich, un arquitecto, ingeniero industrial y promotor catalán. Montealto fue su primer condominio, copiando el modelo estadounidense de urbanizaciones privadas. El segundo fue Monte Alina, también en Pozuelo de Alarcón, residencia de varios políticos y artistas españoles (CANOSA ZAMORA, E., “Las urbanizaciones cerradas de lujo en Madrid: una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial”, *Ciudad y Territorio*, n. 133-134, 2002).

Desde la perspectiva del derecho civil, en el año 1991 se aprobó un anteproyecto de Ley de conjuntos inmobiliarios que no continuó con su tramitación. Lo que sí resultó significativo en esta década fue la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal. Su artículo vigésimo introdujo un nuevo precepto a la norma de propiedad horizontal, el número 24, para regular los denominados *complejos inmobiliarios privados* (es decir, las urbanizaciones privadas), que entre otras muchas cosas –dado que cuenta con una longitud considerable– establece que “*el título constitutivo contendrá la descripción del complejo inmobiliario en su conjunto y de los elementos, viales, instalaciones y servicios comunes*”.

3.6 Las dos primeras décadas del siglo XXI

A la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo (con texto refundido aprobado por el Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio), le siguieron las normas que dieron lugar al texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que no hace mención a las urbanizaciones de iniciativa particular, al tratarse de una cuestión que deben regular las comunidades autónomas.

4 Los condominios en el ordenamiento jurídico gallego

Analizando las normas de rango legal reguladoras del urbanismo gallego en el marco constitucional³⁷, se llega a la conclusión de que algunas hicieron mención a las *urbanizaciones de iniciativa particular* en los mismos términos que las leyes estatales, como es el caso de la del año 1985 o de la del año 1997, pero no llegaron a contener una regulación exhaustiva de los condominios. Hay que aclarar, no obstante, con efectos tanto para las normas estatales como para las autonómicas, que el término empleado no implicaba necesariamente que las urbanizaciones estuvieran cerradas y contaran con viales y otros elementos comunes privados. Pueden existir urbanizaciones al amparo de esta denominación que simplemente fueran promovidas por particulares pero que no encajaran en la tipología de urbanización cerrada o condominio. De hecho, lo habitual es que los ayuntamientos no permitieran el establecimiento de condominios, considerando que las obligadas cesiones dotacionales a la Administración pública local en todo el suelo urbano no categorizado como consolidado impedían su construcción si se aplicaran las normas con rigor.

No obstante, la falta de mención expresa en las normas autonómicas y estatales en lo que se refiere al suelo urbano consolidado llevó a algunos ayuntamientos gallegos a autorizar los condominios de acuerdo con sus propios criterios internos, ante la ausencia de regulación de esta materia también y en prácticamente todos los

³⁷ Estas normas fueron: la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia; la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia; la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural; y la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (con su reglamento de desarrollo, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre).

instrumentos de planeamiento municipal. Estos criterios fueron durante muchos años considerar la parcela de suelo urbano consolidado como un todo y no cada vivienda que se iba a construir en particular, y para ello solo se consideraba que la parcela sobre la que se construía la urbanización cumpliera los parámetros urbanísticos generales, como contar con todos los servicios urbanísticos y dar frente a vial público pavimentado. Este fue el caso, por ejemplo (ya que se podrían citar muchas otras), de la urbanización construida en los primeros años de la década de los noventa del siglo XX en las inmediaciones de la avenida Atlántida de la parroquia viguesa de Alcobre, con una superficie aproximada de dos hectáreas y los viales interiores y elementos comunes del condominio (pistas deportivas, piscina y zonas verdes) cerrados a terceros.

Sin embargo, los tribunales de justicia consideraron en algunas situaciones que todo vial que se abra debe aparecer grafiado en el planeamiento, prohibiendo de este modo toda urbanización en que no se dé el supuesto de que la totalidad de las viviendas tengan frente a vial público pavimentado (existente o de nueva apertura, pero en todo caso grafiada en el planeamiento). Entre otras, resulta de interés la Sentencia del Tribunal Superior de Galicia de 9 de octubre de 2008, que, en relación con un estudio de detalle sobre una parcela de suelo urbano en que se grafiaba un vial privado para dar acceso rodado a siete bloques residenciales, estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Xunta de Galicia. Esta última defendía que *“aunque en el ED se pretenda calificarlo como privado, es de uso público, pues es el que da acceso rodado a los siete bloques situados hacia el oeste, que no lo tienen desde la carretera LU-540; que de ser privado, las parcelas en las que se prevén dichos bloques no serían solares por carecer de acceso por vial público; y que dicho vial es el único acceso desde la indicada carretera, pues los señalados en los planos del ED como viales NSP Norte y Sur no existen en la realidad física”*.

Esta situación cambió en municipios como Vigo, que con la aprobación definitiva en agosto de 2008 del nuevo Plan General de Ordenación Municipal legalizó –sin necesidad de acudir a criterios internos sin verdadero sustento legal, como antes– los condominios³⁸. En este sentido, en el artículo 2.3.5. *Deber de conservación de la urbanización* de su normativa urbanística se establecía en su punto 8:

“Fuera de los supuestos anteriores, cuando la totalidad o una parte de la superficie de la urbanización se dedique al servicio exclusivo de los propietarios, o se encuentre en régimen de condominio, estos asumirán su conservación, sin necesidad

³⁸ Debe señalarse que la inclusión de los condominios en el PGOM estuvo motivada por cuestiones exclusivamente técnicas. El objetivo era ofrecerle una solución urbanística a un conjunto de parcelas en que se incluían solares que legalmente solo podían ser clasificados y categorizados como suelo urbano consolidado, pero que dejaban detrás varias parcelas inedificables. El equipo redactor del plan (en concreto, la entidad Consultora Gallega, S.L., fundada en el año 1979 por el sociólogo Daniel Pino y los arquitectos César Portela, Iago Seara y Xosé Bar Boo, en concurso de acreedores voluntario desde el año 2014 y en proceso de liquidación desde 2019) optó por otorgarle el régimen de condominio a estas bolsas de suelo –compuestas por las parcelas con frente al vial público y también por las que quedaban detrás–, con una superficie media de alrededor de media hectárea. Parece razonable descartar los motivos ideológicos en la elección de la figura del condominio porque el texto del PGOM comenzó a elaborarse en el año 2001 bajo el gobierno municipal del BNG, se aprobó inicialmente en 2004 y provisionalmente en 2006 con el PP, de nuevo provisionalmente en 2007 con el PSOE (porque este introdujo una serie de modificaciones, sin que ninguna de ellas supusiera una alteración en el régimen de los condominios) y finalmente con carácter definitivo por la Xunta de Galicia en 2008.

de constituir una entidad de conservación. El deber de conservación tendrá plazo indefinido y se referirá a la totalidad de los servicios de dichas superficies de servicio exclusivo. El régimen aplicable será el establecido en el artículo 8.2.2, del título VIII de estas normas urbanísticas”.

Asimismo, en el artículo 5.2 *Uso residencial*, al regular la categoría 1.^a *Vivienda unifamiliar* (de acuerdo con su definición “*la ubicada en una única parcela con acceso independiente desde el vial o espacio público. En función de su relación con las edificaciones colindantes puede ser aislada, pareada o adosada con otras edificaciones*”), se reconocen en el apartado 5.2.1.b) las siguientes condiciones de condominio:

“N.º 1. Las producidas como consecuencia de la parcelación «ob rem» en que se configuran parcelas unifamiliares, con acceso independiente desde el espacio público, en cada una de las cuales se diferencian dos superficies: una donde se situará la vivienda unifamiliar y otra integrada en una superficie configurada como elemento común de la totalidad de las parcelas unifamiliares resultantes de la parcelación, cumpliendo además las siguientes condiciones:

– Deberá quedar garantizada, mediante la constitución del régimen jurídico correspondiente, la imposibilidad de disposición independiente de la parte de la parcela donde se localiza la edificación y la parte restante que de la misma se integra en la superficie configurada como elemento común de la totalidad de las parcelas unifamiliares del conjunto de la actuación.

El cumplimiento de este régimen se exigirá en el acto de concesión de licencia de parcelación y se inscribirá en el Registro de la Propiedad.

– El número máximo de viviendas será el número entero resultante de dividir la superficie de la parcela edificable objeto de la parcelación, por la superficie mínima establecida en la zona de ordenanza y grado correspondiente.

– La superficie de la parcela en la que se asienta la vivienda no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la superficie mínima establecida y, en ningún caso, menor de cien (100) metros cuadrados.

– La superficie de la parcela de vivienda unifamiliar resultante de la suma de las dos partes producidas en el proyecto de parcelación no podrá ser inferior a la superficie mínima de parcela establecida por la zona de ordenanza y grado.

– Las superficies de las parcelas definidas en los apartados anteriores deberán tener continuidad física y quedarán garantizadas las condiciones de seguridad y accesibilidad de unas y otras.

– La edificabilidad y ocupación correspondientes serán las aplicables al conjunto de la suma de las superficies de las dos partes diferenciadas de la parcela.

N.º 2. Las viviendas en régimen completo de condominio sin parcelación de la finca de origen, en el que las viviendas están repartidas en el conjunto y a ellas se accede de forma peatonal, o con acceso ocasional de vehículos, y comparten los espacios libres como espacios comunes.

Podrán realizar garajes comunes o independientes, bajo rasante, o al borde de la alineación del vial público al que dé frente la parcela.

La realización de estas viviendas exigirá la redacción de un proyecto unitario sometido a la obtención de una única licencia.

El número máximo de viviendas será el número entero resultante de dividir la superficie de la finca objeto de condominio, por la superficie mínima establecida en la zona de ordenanza y grado correspondiente, y no podrá superar el de 10 viviendas por condominio.

La edificabilidad será la que corresponda aplicar al número de parcelas teóricas calculadas según el párrafo anterior, según ordenanza y grado.

En todos los supuestos de los condominios anteriores, la separación a colindantes será la de la ordenanza y grado correspondiente”.

El PXOM de Vigo fue anulado por una Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2015 por el único motivo de haberse incumplido el trámite de evaluación de impacto ambiental estratégica. Tras la anulación recobró vigencia el anterior planeamiento, de 1993, un instrumento de ordenación municipal en exceso sucinto, que no menciona los condominios o figura equivalente ni en sentido positivo ni negativo. En abril de 2017 los técnicos municipales de Vigo comenzaron a redactar un Instrumento de Ordenación Provisional (en adelante, IOP), en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación.

El IOP fue aprobado con carácter definitivo, tras contar con los informes preceptivos, por el Pleno del Ayuntamiento de Vigo en sesión de 24 de julio de 2019 (DOG de 26 de agosto de 2019 y BOP de 20 de septiembre de 2019). La regulación de los condominios fue copiada palabra por palabra del PGOM de 2008, estando vigente a día de hoy mientras no se apruebe el nuevo PGOM en tramitación³⁹.

La regulación viguesa de los condominios no considera que los caminos interiores de las urbanizaciones construidas al amparo de esta normativa sean verdaderas carreteras o calles, de ahí que no se les apliquen las mismas normas que a los nuevos viales⁴⁰ (a efectos de anchura, conexión de suministros, aceras, cesión al dominio público, etc.), sino que les confiere la condición de accesos rodados privados equivalentes a los que puede hacer la persona propietaria de una vivienda unifamiliar en su parcela o a aquel con el que cuenta un edificio multifamiliar para acceder al portón del garaje común. Se trata de una cuestión discutible, pero lo que resulta un peligroso antecedente de cara a una eventual proliferación de las urbanizaciones privadas es el hecho de que se considere que no sea preciso que cada una de las viviendas integrantes del condominio dé frente al vial público, sino que sea suficiente con que lo haga la parcela global (con el símil de que en un edificio multifamiliar lo que da frente al vial público es el portal, no cada una de las viviendas, volviendo otra vez a justificar

³⁹ Se prevé la aprobación inicial del nuevo PGOM en la segunda mitad del año 2021.

⁴⁰ La Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, únicamente hace mención expresa a la prohibición de la apertura de caminos que no estén grafiados en el planeamiento en suelo rústico y en suelo de núcleo rural, pero nada dice del suelo urbano consolidado. Para este último es preciso acudir al artículo 117 de su reglamento, cuya redacción no es tan contundente como la ley en las dos clases de suelo comentadas, al limitarse a señalar que los planes generales deben establecer el trazado y la alineación de toda la red viaria pública en suelo urbano consolidado. Sin embargo, como se está explicando, en el caso de los condominios el Ayuntamiento de Vigo no considera que se trate de verdaderos viales, sino de caminos interiores de servicio.

las urbanizaciones privadas desde la normativa civil, en concreto de las normas de propiedad horizontal, y no desde la normativa administrativa).

Resulta una paradoja, por otra parte, la existencia de esta normativa sobre condominios y la denegación por parte del Ayuntamiento de Vigo de una licencia de parcelación en la isla de Toralla por no dar la parcela frente al vial público. Lo oportuno de esta denegación fue ratificado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 6 de octubre de 2020. Esta decisión judicial marca un hito inédito en nuestra comunidad autónoma, al ratificar, en una urbanización privada ya existente, la denegación de la licencia porque el vial al que da frente no es de titularidad pública. Inédita resulta igualmente la decisión adoptada por la Gerencia Municipal de Urbanismo de Vigo en esta ocasión. Esta nueva sentencia reafirma el criterio establecido por la Sentencia de 9 de octubre de 2008 comentada con anterioridad en este escrito (pero no sobre una urbanización futura, sino ya construida, de ahí su novedad), al disponer que *“queda constatado el carácter privado del vial de manera difícilmente refutable, sin perjuicio de advertir que ciertamente las actuaciones precedentes en relación con otras edificaciones existentes en la Isla no repararon en esta circunstancia con la precisión que lo hizo en esta ocasión a resolución denegatoria de la licencia de parcelación”*.

5 Conclusiones

Las urbanizaciones cerradas en Galicia no suponen un problema urbanístico, como sí ocurre en otros lugares, debido a su escaso número, no apropiándose de demasiado espacio que podría ser público ni llegando a constituir verdaderos guetos. Sin embargo, no debería consentirse su existencia, por contravenir los principios básicos en que se sustenta nuestro sistema urbanístico.

En lo que se refiere a los condominios ya construidos, no existen muchas soluciones para hacer públicos los viales existentes (la desprivatización del resto de las zonas comunes es un asunto mucho más complejo que habría que analizar caso por caso), puesto que si en su día no fueron cedidos a la Administración local, hoy solo podrían obtenerse grafiándolos en el planeamiento urbanístico como sistemas locales y obteniéndolos mediante expropiación forzosa, convenio o permuta forzosa⁴¹ y, a tal efecto, habría que valorar si merece la pena este procedimiento, tanto desde el punto de vista de interés general como económico. Asimismo, es preciso tener en cuenta que la mayor parte de las urbanizaciones cerradas existentes en Galicia fueron edificadas con todos los permisos municipales correspondientes sin ninguna oposición ni por parte de otras administraciones públicas ni por parte de particulares, lo que lleva a pensar que la aplicación del procedimiento señalado implicaría la interposición por parte de los copropietarios de los correspondientes recursos en vía judicial, con un resultado incierto. No obstante, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 6 de octubre de 2020 marca un horizonte optimista en la búsqueda de una solución satisfactoria sin coste para las arcas públicas, dado que encontrarla se va

⁴¹ Artículo 129.1 de la LSG 2016.

a convertir en uno de los objetivos primordiales de aquellas personas propietarias en condominios que deseen obtener licencias municipales de demolición, obras, reformas y parcelaciones, entre otras.

Por otra parte, en lo que se refiere a la posibilidad de construir nuevos condominios, hay que tener en cuenta que esta figura urbanística puede ser una solución –sin necesidad de acudir a un procedimiento de normalización de fincas– para determinados solares (es decir, para aquellos terrenos que tengan de forma indudable esta condición y, por tanto, no puedan ser clasificados y categorizados de otro modo que no sea suelo urbano consolidado) de una superficie considerable pero que por su forma disponen de poco frente al vial público para realizar parcelaciones y resultan demasiado grandes para una o dos viviendas unifamiliares, en especial en aquellos situados en lugares donde el precio del metro cuadrado de suelo es muy elevado. Una solución a esta problemática que conjugue los intereses públicos con los particulares podría ser otorgarle a esta figura de los condominios, en los escasos solares en los que las ordenanzas municipales aplicables los permitan por estos motivos comentados, la singularidad de posibilitar abrir nuevos caminos en suelo urbano consolidado, incluso con requisitos inferiores a los previstos para los viales comunes en lo relativo a la anchura y otras cuestiones, siempre que sean cedidas a la Administración local para formar parte del dominio público.

Bibliografía

- CALLEJA DÍEZ, L., *Gated communities. Adaptación del modelo al entorno de Madrid*, trabajo fin de grado en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, 2018.
- CALLIES, D.L., FRANZESE, P.A. y GUTH, H.K., “Urbanizaciones ‘encerradas’, pactos y problemas”, *Ciudad y Territorio*, n. 133-134, 2002.
- CANOSA ZAMORA, E., “Las urbanizaciones cerradas de lujo en Madrid: una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial”, *Ciudad y Territorio*, n. 133-134, 2002.
- CASTRO SILVA, G., GOMES REIS LOPES, W. y LIRA MONTEIRO, M.S., “Presença de condomínios horizontais e loteamentos fechados nas cidades contemporâneas: expansão e transformações do espaço urbano”, *Geosul*, n. 30(59), 2015.
- DAL MORO, T.F. y GOMES, D., “A (i)legalidade dos condomínios fechados frente às normas de direito urbanístico”, *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, n. 7(26), 2013. Acceso web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4816088> (9 de mayo de 2021).
- GARCÍA CARBALLO, A., “Urbanizaciones de lujo y segregación residencial de las clases altas en Somosaguas, Pozuelo de Alarcón (Madrid)”, *Ería*, n. 94, 2014.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.M. y LÓPEZ GONZÁLEZ, A., “La dinámica demográfica y el planeamiento urbano en Vigo desde 1960. Impacto del proceso de industrialización desarrollista”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, n. 23, 2003.

- HIDALGO DATTWYLE, R., SALAZAR BARROWS, A. y ÁLVAREZ CORREA L., “Los condominios y urbanizaciones cerradas como nuevo modelo de construcción del espacio residencial en Santiago de Chile (1992-2000)”, *Scripta Nova (Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales)*, n. 7, 2003. Acceso web: [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(123\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(123).htm) (9 de mayo de 2021).
- LE LOUARN, P., “Las ciudades privatizadas o la impotencia del derecho”, *Ciudad y Territorio*, n. 133-134, 2002.
- LIBERTUN DE DUREN, N., “Barrios cerrados como estrategia de desarrollo municipal”, *Apuntes de investigación / Tema central: Conurbano*, n. 16/17, 2009-2010.
- MALIZIA, M. y PAOLASSO, P., “Countries y barrios privados en Yerba Buena, Gran San Miguel de Tucumán, Argentina: nuevas formas de expansión urbana”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 24, n. 3(72), 2009.
- ONU-HÁBITAT, “Urbanization and development. Emerging futures”, *World Cities Report*, 2016. Acceso web: <https://unhabitat.org/world-cities-report> (9 de mayo de 2021).
- ORIOLANI, F.A. y CANESTRATO, M.L., “Precariedad jurídica y políticas habitacionales. Conflictos y disputas en el caso del conjunto habitacional «Lomas del Golf» (Mar del Plata, Argentina)”, *Revista Cis*, n. 25, 2018.
- ORIOLANI GARCÍA, F.A., “Configuración socio-espacial del barrio Lomas del Golf (Mar del Plata). Una aproximación a partir de su génesis constitutiva y la percepción de los actores sociales”, *Quid 16*, n. 10, 2019.
- ORREGO ACUÑA, J.A., *Ley n. 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria*. Acceso web: <https://www.juanandresorrego.cl/publicaciones/> (9 de mayo de 2021).
- PARDO RODRÍGUEZ, S., “La isla de Toralla”, trabajo final del Máster de Política Territorial y Urbanística de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2004.
- PAVÓN, H., “Entrevista a Zygmunt Bauman. El Estado benefactor volvió para los ricos”, *Revista Ñ*, n. 303, 2009. Acceso web: https://www.clarin.com/ideas/entrevista-zygmunt-bauman_o_HjJEXpds7l.html (9 de mayo de 2021).
- PRIORE, E.R., VELOZO, C.R.M., HIKAZUDANI, P.I. y ANDRADE, Z.R.M., “A importância do planejamento e orçamento: um estudo de caso sobre o uso da ferramenta de orçamento em um condomínio”, *Revista ENIAC Pesquisa*, n. 4(1), 2015.
- REDACCIÓN, “Toralla salta a la red”, *Atlántico Diario*, 11 de agosto de 2010. Acceso web: <https://www.atlantico.net/articulo/vigo/toralla-salta-red/20100812093756092511.html> (9 de mayo de 2021).
- RITTER, C., “O Alphaville no aglomerado metropolitano de Curitiba”, *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 119, 2010.
- RODRIGUES, A.M., “Propriedade fundiária urbana e controle socioespacial urbano”, *Scripta Nova (Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales)*, n. 493(23), 2014. Acceso web: <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15012> (9 de mayo de 2021).
- RODRÍGUEZ-TARDUCHY, M.J., *Forma y Ciudad. En los límites de la arquitectura y el urbanismo*, Editorial Cinter Divulgación Técnica, Madrid, 2017.

- ROJO MENDOZA, F., JARA ROJAS, T. y FRICK RAGGI, J.P., “Las urbanizaciones cerradas en la ciudad intermedia. El caso de Temuco (Chile), 2005-2014”, *Bitácora Urbano Territorial*, n. 29(1), 2018.
- SANTOS DOS, M.A.M. y AMORA, Z.B., “Os enclaves residenciais: fragmentação e mercantilização do espaço urbano na RMF”, *Revista Casa da Geografia de Sobral (RCGS)*, vol. 17, n. 2, 2015.