

CONSTRUCCIONES TURÍSTICAS Y LEGISLACIÓN URBANÍSTICA: LA LIBERALIZACIÓN DEL SUELO

José Manuel Díaz Lema

Catedrático de Derecho Administrativo

1. Construcciones turísticas y legislación urbanística: la liberalización del suelo

1. La ponencia que me ha sido encargada lleva por título *La construcción de instalaciones turísticas y el territorio*, título lo suficientemente amplio para dar cabida en él a toda suerte de reflexiones sobre el influjo o condicionamiento de las instalaciones turísticas o usos turísticos en general en el espacio. Por mi parte preferiría acotar un poco más el contenido de la ponencia y plantearme sencillamente qué exigencias o especialidades impone a la legislación urbanística el fenómeno turístico, y esto no tanto desde un punto de vista más o menos teórico, sino desde la perspectiva concreta de nuestra experiencia legislativa y sobre todo en el marco de la actual legislación urbanística, estrechamente condicionada por lo que ha dado en llamarse liberalización del suelo.

2. El uso intensivo de amplios espacios del territorio español para usos turísticos desde los años 1960 forzosamente estaba llamado a influir en la legislación urbanística. Dos han sido los grandes modelos en

* Texto de la conferencia pronunciada en el curso «Turismo y urbanismo», organizado por la EGAP en Sada (A Coruña) en julio de 2001.

los que se ha plasmado esa compleja relación entre el turismo (mejor dicho, las construcciones con fines eminentemente turísticos) y la legislación urbanística, y dentro de ella, de los instrumentos de planificación u ordenación: el primero se caracteriza por el intento de crear una normativa especial para las zonas turísticas, en gran medida al margen de la normativa común o general de ordenación urbana, buscando tanto dar cumplida respuesta a las necesidades específicas de las zonas turísticas como una mayor eficacia, dada la tradicional lentitud de los procesos de la legislación urbanística general. El que podríamos denominar segundo modelo trata de incorporar las construcciones turísticas y sus singularidades al régimen común de la ordenación urbana. En el uno prima la especialidad de las construcciones turísticas; en el otro el sometimiento a reglas comunes de todo tipo de construcciones o instalaciones, al margen de los usos concretos.

El primer modelo –legislación turística especial frente a legislación general del suelo– se plasma en la Ley de centros y zonas de interés turístico nacional de 28 de diciembre de 1963, dictada no muchos años después de nuestra primera Ley del Suelo (1956). El primer artículo de la Ley deja claro el objetivo del legislador: la ordenación turística del territorio nacional por medio de la planificación y desarrollo de Centros y Zonas de interés turístico. «Centros» son áreas determinadas del territorio dotadas de condiciones especiales para la atracción y retención del turismo; varios Centros pueden lugar a una «Zona». Desde nuestro punto de vista, lo más importante de esta Ley era que una vez aprobado el Plan de promoción turística de uno de estos Centros conforme al artículo 11, se debía proceder a la «redacción del correspondiente Plan de ordenación urbana» en el plazo fijado por el Plan de Promoción, correspondiendo dicha tramitación bien a las autoridades promotoras de la solicitud de Centro o a la Administración del Estado (artículo 12). El contenido de estos Planes de ordenación no difería en lo sustancial del contenido propio de los Planes de la Ley de 1956, como se puede colegir de la lectura del artículo 12.2 de la Ley. Realmente lo más destacado de esta ordenación urbana por razones turísticas residía en la competencia para su tramitación, como se ha señalado, y sobre todo para su aprobación, que correspondía al Consejo de Ministros (artículo 13).

Se producía por tanto un importante desplazamiento competencial hacia la Administración del Estado en una materia como el urbanismo que ha tenido en nuestro Derecho siempre un fuerte componente local. La solución de la Ley de 1963 debe ser entendida en el contexto de un Estado profundamente autoritario, que afirmaba por encima de todo la presencia de la Administración estatal, y desconfiaba de los Municipios, al mismo tiempo que buscaba la aceleración y concentración de los pro-

cesos conducentes a las construcciones urbanísticas. Se trataba de una Ley perfectamente explicable en el contexto de la época, tanto desde el punto de vista competencial, como de la impronta típicamente desarrollista que se aprecia en ella.

De hecho, por razón del contenido de esta ponencia concentramos nuestra atención en la ordenación urbana de estos Centros y Zonas de interés turístico nacional, pero en realidad la Ley iba más lejos: la ordenación urbana era una pieza más en un mosaico más completo formado por los Planes de promoción turística y el establecimiento de beneficios económicos para el desarrollo de actividades turísticas. Así lo establecía expresamente el artículo 13.2 de la Ley («En dicho Decreto [de aprobación del Plan de ordenación urbana] se determinarán expresamente los beneficios que se concedan para la ejecución de los proyectos, obras y servicios incluidos en los Planes del Centro»). Toda la Ley está construida desde el prisma del desarrollismo, y su corolario competencial estatal.

La Ley de Centros y Zonas de 1963 suponía un reto de gran envergadura para la legislación general del suelo representada por la Ley de 1956. La convivencia entre ambas normas no fue nada fácil, y ya a la altura de los primeros años 1970 se vio la necesidad de limar las especialidades de esta legislación turística incorporándola a la legislación común del suelo. Este es en definitiva el que antes denominábamos segundo modelo, por el que se decanta la reforma de la Ley del suelo de 1975 y el Texto refundido de la Ley del suelo de 1976, de una manera suave, sin provocar bruscamente la derogación o ruptura del modelo anterior.

La disposición final 3ª de la Ley de reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 preveía la aprobación de un Texto refundido de la Ley de Centros y Zonas de interés turístico nacional, salvando las competencias atribuidas en dicha Ley a la Administración estatal, y adaptando en todo lo demás la legislación turística a lo dispuesto en la legislación general del suelo. Este Texto refundido no se llegó a dictar nunca. Cuando el Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 establece la tabla de vigencias deja en vigor la Ley de Centros y Zonas de 1963, sin perjuicio del cumplimiento de la disposición final 3ª aludida, y siempre bajo la premisa de que dicha legislación especial no se opondrá al Texto refundido de la Ley del Suelo. En definitiva, la legislación del suelo de 1975/1976 no deroga frontalmente la Ley de Centros y Zonas de 1963, pero deja clara la superior posición de la legislación del suelo. El mismo hecho de que no se llegara a elaborar el texto refundido previsto en la Ley de 1975 es bien indicativo de que en la pugna entre la normativa turística especial y la común del suelo, el legislador se decanta por la segunda, aunque se dejan a salvo las competencias del Estado en la materia.

Finalmente, la aprobación de la Constitución y la poderosa afirmación de la autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) ya desde el año 1981, inclinan definitivamente la balanza hacia la legislación del suelo, quedando prácticamente en desuso la legislación turística especial y su esquema competencial. Obviamente, hoy es impensable construir una legislación turística (o de construcciones turísticas) al margen del marco competencial local. La Ley de 1963 sirve por tanto únicamente de referencia histórica de un modelo de relación entre ambas legislaciones periclitado en términos positivos, pero del que se pueden extraer enseñanzas concretas. Al fin y al cabo es innegable que las construcciones turísticas suponen un reto para la ordenación urbana en general, con particularidades de todo orden que no se pueden ocultar.

5. La plena inserción de las construcciones turísticas dentro de la legislación urbanística común no ha impedido sin embargo que asomen ciertas particularidades, de las que debemos ocuparnos a continuación. No se trata en realidad de normas específicas sobre las construcciones turísticas (ya se ha dicho que nuestro Derecho rehuye este modelo partir de los años 1970), sino que ciertas reglas de la legislación urbanística han encontrado un caldo de cultivo favorable en las construcciones turísticas. Me voy a referir a dos aspectos relativos a la planificación y a la gestión urbanísticas.

Como es bien sabido, dentro del elenco de los planes urbanísticos nuestro Derecho regula –con no excesivo detalle, por cierto– los llamados planes de iniciativa particular, esto es, planes parciales cuya iniciativa procede de particulares o promotores. Por supuesto, cualquier persona puede promover dichos planes, cuya tramitación, salvo ciertos aspectos de la elaboración inicial, es idéntica a la del resto de los Planes de iniciación pública. Ahora bien, en la práctica ha sucedido que en las urbanizaciones turísticas la aplicación de esta figura del planeamiento ha tenido una repercusión enorme. Una parte muy destacada de las urbanizaciones turísticas en el litoral español se han llevado a cabo en el marco de estos Planes. Más adelante tendremos ocasión de comprobar cómo afecta esta realidad a la legislación vigente. Y en el plano de la gestión urbanística, también ha sido frecuente que la conservación de la urbanización, que en principio es cometido de la Administración, descansa en los propietarios de modo muy frecuente en las urbanizaciones turísticas. Nos hallamos en definitiva ante un modelo en el que, bajo el paraguas de la legislación común del suelo, se advierten de hecho ciertas singularidades en las construcciones turísticas estrechamente relacionadas con la iniciativa particular ya sea en la planificación, en la gestión, o en la fase posterior de la conservación de las obras de urbanización.

Puede decirse en este sentido que la importa de lo privado en las urbanizaciones urbanísticas es en términos cuantitativos mucho más elevada que en el resto de la urbanización y edificación en España. Esto como veremos a continuación va a enlazar con suma facilidad con el nuevo régimen del suelo que pretende imponer el legislador estatal, y que se caracteriza por la liberalización del suelo y el otorgamiento de un protagonismo a los propietarios o promotores del que carecían en la anterior legislación.

6 En efecto, la nueva legislación del suelo estatal plasmada en la Ley 6/1998 y reformada en parte por el Decreto-Ley 4/2000 constituye el marco idóneo para encauzar el dinamismo propio de las urbanizaciones turísticas. Veamos en primer lugar los rasgos principales de esta legislación directamente vinculados con el tema aquí tratado.

La Ley 6/1998 altera radicalmente los mecanismos tradicionales de clasificación del suelo. Manteniendo el suelo urbano, reduce el suelo no urbanizable al protegido por razones medio ambientales o preservado por razones económicas (de productividad agrícola, por ejemplo), de tal manera que el resto del suelo pasa a engrosar el suelo urbanizable. La mayor parte del territorio nacional según estos criterios debiera pasar a engrosar el suelo urbanizable, aunque evidentemente esto necesita la concreción en los instrumentos de planificación urbanística.

Al mismo tiempo que amplía el suelo urbanizable, la Ley en los artículos 15 y 16 prevé la transformación de este suelo a cargo de los propietarios, en unas condiciones que claramente les favorecen, y que en realidad buscan la promoción de los mismos. Se reconoce a los propietarios el derecho a la transformación del suelo urbanizable, en el sentido de que la aprobación de los Planes parciales presentados por los particulares es reglada para el Ayuntamiento. Este cambio es fundamental. Frente a la aprobación discrecional de los planes de iniciativa particular de la legislación tradicional española, se impone ahora a los Ayuntamientos el carácter obligado de la aprobación, siempre que respeten el planeamiento general.

Consciente el legislador de que la reforma puede provocar una cierta deslocalización de los asentamientos urbanos, impone con carácter adicional a los propietarios el costeamiento de las infraestructuras de conexión con los sistemas generales existentes en el artículo 18, lo que evidentemente encarecerá las obras, pero correrán a cargo de los propietarios, no del resto de la población municipal. Aunque el legislador estatal no lo dice –ni puede hacerlo por razones de tipo competencial– va de suyo que en este tipo de planes de iniciativa particular –por utilizar la expresión tradicional de nuestro Derecho urbanístico– la gestión corresponderá a los mismos interesados (compensación o similares). En defi-

nitiva, todo el sistema se decanta hacia fórmulas privadas, desde la planificación a la gestión, y probablemente esto afecte también a la misma conservación de la urbanización, como venía siendo tradicional en las urbanizaciones urbanísticas.

En definitiva, el nuevo marco de la legislación estatal amplifica y da cobertura a la situación tradicional de las urbanizaciones turísticas al tiempo que constituye el cauce idóneo de las mismas en el futuro. No se trata de una legislación especialmente pensada para este supuesto, pero que duda cabe de que encontrará precisamente en el sector turístico un campo de cultivo adecuado para su realización. Porque tradicionalmente se han utilizado este tipo de fórmulas (planes de iniciativa particular), y se ajusta como ningún otro a iniciativas particulares desde la fase de planificación hasta la conservación de las urbanizaciones, tema del que nos ocupamos a continuación.

Como se ha puesto de manifiesto, el esquema liberalizador de la legislación estatal tiene un flanco débil que podríamos denominar déficit de planificación. Desde luego rompe los esquemas tradicionales de una planificación estricta del espacio. Pero quizá aquí radica el reto que en los próximos años deben acometer los técnicos: definir mecanismos de planificación más ágiles, capaces de absorber las iniciativas que se presenten y sin que ello represente una ruptura de la ordenación del espacio. En este difícil equilibrio debiera desenvolverse la Ley 6/1998, y por descontado las urbanizaciones turísticas.

2. Las entidades de conservación de la urbanización

2.1 Principios. Introducción

2.1.1 *El deber de costear la urbanización y sus excepciones*

Las Entidades para la conservación de la urbanización están reguladas en los artículos 24 a 30 y 67 a 70 del Reglamento de gestión urbanística (RGU); los preceptos citados en primer lugar se refieren a la organización de las mismas dentro del régimen general de las Entidades urbanísticas colaboradoras, que constituye el género en el que incluir las entidades de conservación; en los artículos citados en segundo lugar prevé el RGU los principios relativos a la conservación de la urbanización, y la posibilidad de que los mismos propietarios se hagan cargo de la misma. Las Entidades de Conservación de la urbanización están por lo tanto estrechamente ligadas a la iniciativa y participación de los particulares, de los propietarios, en los procesos de gestión urbanística; tanto es así que con frecuencia –como veremos– dichas Entidades pueden surgir como consecuencia o derivación de las Juntas de Compensación.

Las Entidades de Conservación de la urbanización constituyen en la sistemática de nuestro Derecho urbanístico una cierta anomalía. Esto es, como es bien sabido, lo que impone nuestro Derecho a los propietarios del suelo es el deber de costear la urbanización, y en su caso ejecutarla, pero en principio no se atribuye a los propietarios la conservación o mantenimiento de la misma. Mejor dicho, la regla en nuestro Derecho es que la conservación de la urbanización corresponde a la Administración, una vez que se ha efectuado la cesión de las obras. Así el artículo 67 del RGU dispone:

La conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos serán de cargo de la Administración actuante, una vez que se haya efectuado la cesión de aquéllas.

Pues bien, la creación de una Entidad de conservación de la urbanización sólo está justificada cuando el Plan de ordenación u otra disposición legal así lo impone, como recuerda el artículo 68 del mismo RGU. *Prima facie*, por tanto, las Entidades de conservación están vinculadas a la obligación de mantener o conservar la urbanización, y esta obligación sólo es posible cuando de forma excepcional el planeamiento u otra disposición así lo establezca. Este es el marco general, porque como tendremos ocasión de comprobar, pueden darse algunos casos, en que los propietarios asumen voluntariamente la conservación de la urbanización.

Estos son los datos más relevantes de nuestro Derecho, lo cual significa que en principio las Entidades de conservación pueden crearse en cualquier tipo de urbanización, al margen del planeamiento que la ha originado o de quien haya tenido la iniciativa en la transformación del suelo. De hecho, sin embargo, la creación de Entidades de conservación con frecuencia va ligada a aquellas actuaciones en que la iniciativa particular se muestra pujante desde el inicio del proceso o iniciativa de la planificación (parcial) siguiendo por la constitución de la Junta de Compensación, y finalmente termina en la misma conservación de las obras de urbanización a cargo de los propietarios. En este sentido puede decirse que las Entidades de conservación constituyen el último eslabón de un urbanismo en que los propietarios adquieren un extraordinario protagonismo, tanto que llega a romperse la regla la cual la conservación debe corresponder a la Administración, como acabamos de señalar.

Debemos subrayar este extremo por la estrecha relación que tiene con la liberalización del suelo (esto es, posición preponderante de los particulares o propietarios en el proceso de planificación de desarrollo y por supuesto en la gestión –compensación–) por la que se decanta la Ley estatal 6/1998. Si los artículos 15 y 16 reconocen a los propietarios el derecho a la transformación del suelo urbanizable tramitando y exi-

giendo con carácter reglado la aprobación de un Plan parcial, va de suyo que, al margen de la ausencia de competencia legislativa estatal para diseñar los procedimientos de gestión urbanística, la gestión corresponderá a los mismos promotores del Plan parcial. La gestión se inclina como consecuencia de esta reforma hacia modos privados, en los casos en que la iniciativa de la transformación corresponda a privados. El último paso –lógico– es que los mismos propietarios se puedan hacer cargo de la conservación de la urbanización liberando a las arcas municipales de obligaciones financieras que en la práctica pueden no estar en condiciones de asumir. Así pues, si anteriormente hemos resaltado el carácter excepcional de la conservación a cargo de los propietarios, ahora debemos añadir, en cierto modo de forma contradictoria, que resulta un fenómeno de gran actualidad (aunque de hecho siempre la ha tenido en ciertas urbanizaciones, sobre todo en municipios turísticos) y en definitiva de creciente importancia en el marco de la liberalización del suelo.

2.1.2. Las Entidades de conservación, un subtipo dentro de las Entidades urbanísticas colaboradoras

Como ya se ha dicho, el artículo 24 del RGU incluye las Entidades de conservación de la urbanización dentro de la categoría de las Entidades urbanísticas colaboradoras, al lado de las Juntas de Compensación y las Asociaciones administrativas de propietarios del sistema de cooperación. Por tanto, los rasgos fundamentales de dichas Entidades son comunes a las otras dos, debiendo citarse en este momento su naturaleza administrativa, que trae como consecuencia –dado el caso– la incorporación forzosa de los miembros; la subrogación del tercero o adquirente de la parcela o la edificación en los derechos y obligaciones del transmitente; o la adopción de acuerdos por mayoría simple de las cuotas de participación.

La existencia de estas reglas comunes no radica sólo en el principio de participación de los propietarios en la gestión urbanística. Además de esto, las Entidades de conservación con no poca frecuencia surgen como transformación de anteriores Juntas de Compensación o Asociaciones de propietarios de la cooperación, y por ello es natural que las reglas aplicables en el fondo sean las mismas. Hay un *continuum* entre el costeamiento y la ejecución de la urbanización, y la conservación de la misma, y por razones obvias de economía procesal la misma Entidad o asociación de propietarios que en su momento ha servido para ejecutar la urbanización, con una ligera transformación servirá más adelante para conservarla. Como se puede comprobar, en buena parte de los casos lo que está en juego es el papel de los propietarios en el proceso de gestión urbanística entendido en el sentido más amplio posible, también comprensivo de la conservación y mantenimiento de las obras.

Naturaleza jurídica de las Entidades de conservación

Nuestro Derecho siempre ha reconocido una doble naturaleza en las Entidades de Conservación, así como en el conjunto de las Entidades urbanísticas colaboradoras. Su base privada, ante todo una asociación de propietarios es evidente, como lo es también el ejercicio de funciones administrativas atribuidas por Ley, entreverado con la incorporación obligatoria de todos los miembros de la unidad de actuación. De ahí que en el Derecho anterior a la Constitución fueran configuradas estas asociaciones como Corporaciones de base privada.

En el Derecho posterior a la Constitución se ha planteado la compatibilidad de estas Corporaciones con el derecho de asociación previsto en el artículo 22 de la Constitución Española (CE). El TC en la STC 67/1985 ha entendido que estas asociaciones de configuración legal no encajan en el tipo descrito en el citado precepto: la inscripción obligatoria y el ejercicio de funciones públicas hacen en aspectos esenciales radicalmente distinto el régimen de estas Corporaciones de las asociaciones comunes. Posterior jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS) [en concreto la de 25 de mayo de 1993 - Ar -3987-] han desarrollado los criterios del Constitucional, poniendo de manifiesto el aspecto público o administrativo en el ejercicio de ciertas funciones, que estas Corporaciones o asociaciones de configuración legal llevan a cabo en virtud de delegación (*ex lege*, desde luego). No existe por tanto reparo alguno desde el punto de vista constitucional a la existencia de este tipo de Entidades, por la sencilla razón de que escapan al régimen común de las asociaciones.¹

2. Clasificación de las Entidades de conservación

Pueden clasificarse las Entidades en atención a los siguientes criterios:

1. Por su relación con otras Entidades urbanísticas. Ya hemos señalado que es relativamente frecuente que las Entidades de conservación surjan de anteriores Entidades urbanísticas, Juntas de Compensación o Asociaciones de propietarios de la cooperación. El propio RGU en el artículo 25 alude a la doble posibilidad de que las Entidades de conservación se constituyan como consecuencia de la transformación de una Entidad urbanística, o que surjan *ex novo*, es decir, al margen de la compensación o la cooperación previstas. Lo cierto es que lo usual es lo primero, por la razón ya apuntada anteriormente: la Entidad de conservación lleva hasta el final la participación privada o de los propietarios hasta sus últimos extremos. En sistemas de actuación públicos (piénsese en una expropiación) no parece razonable que la conservación de la urbanización por los

¹ En relación con las cámaras de Comercio, Industria y Navegación, véanse la STC 107/96 y las STS 8140/2000 y 2907/2001 (ambas en repertorio Aranzadi).

propietarios tenga cabida. Lo cierto sin embargo es que el RGU deja la puerta abierta a las dos posibilidades. Por supuesto, por la vía de la transformación el legislador busca una facilitación de los procedimientos, del paso de una a otra Entidad de colaboración, de modo que buena parte de las reglas procedimentales coinciden.

↓ Es preciso plantear también la posibilidad de que al lado de las Entidades de conservación obligatorias puedan surgir otras facultativas. Aparentemente, sólo caben las primeras, si se tiene en cuenta que el artículo 67 del RGU impone la obligación de conservar a la Administración una vez recepcionadas las obras. Esta obligación de conservar puede derivarse del Plan de Ordenación, o de cualquier otra norma, pero una vez más debemos recordar que el supuesto más lógico de constitución será el de los Planes parciales de iniciativa particular, que salen extraordinariamente reforzados de la reforma llevada a cabo por la Ley 6/1998.

Pero el artículo 25 del RGU puede ser entendido –como así ha sucedido– también en el sentido de que admite las Entidades de conservación voluntarias, si se ponen en relación los apartados 2 y 3 del mismo. En el 2 se dice que las Entidades «podrán constituirse», y en el 3 que será «obligatoria» la constitución en determinados supuestos (los ya señalados: que una norma o el Plan de Ordenación así lo exijan). Esta interpretación abre la puerta a la constitución voluntaria de Entidades, que de hecho puede estar justificada cuando los miembros de una unidad de actuación temen un descenso en la calidad de los servicios urbanos, al pasar la prestación al Ayuntamiento (y puedan permitirse su mantenimiento), e incluso se puede citar más en concreto el caso de las urbanizaciones privadas aisladas o turísticas, que tiene una evidente singularidad.

Desde el punto de vista del plazo de duración, las Entidades de conservación pueden ser también distintas. De entrada, puesto que la obligación de conservación en el plano de los principios corresponde a la Administración, podría hablarse de una cierta transitoriedad en todos los casos. Lo cierto es sin embargo que esta transitoriedad es más aparente que real, si el Plan u otra norma han impuesto de forma indefinida la conservación de la urbanización a los propietarios.

Hay desde luego un primer supuesto en que la conservación de las obras por los propietarios tiene un alcance transitorio. Nos referimos al plazo entre la terminación de las obras y su recepción por la Administración, que no necesariamente es tan breve en la práctica. La Junta de Compensación o los propietarios deben asumir esta carga, pero la duda es si en este caso es precisa la constitución de una Entidad de conservación. Desde luego, el RGU no lo impide, pero puede interpretarse, por razones de eficacia, en el sentido de que las Juntas de Compensación o las Asociaciones de propietarios pueden transitoriamente asumir esta

función, siempre que así conste en sus Estatutos. Y por supuesto, en aquellos casos en que la constitución de la Entidad es voluntaria, este criterio parece justificado. Una vez más se advierte la «prolongación» de las Juntas de Compensación, que puede mantenerse hasta la recepción de las obras.

Ahora bien, en las Entidades de conservación de naturaleza obligatoria, su duración es indefinida. Es posible que el Ayuntamiento asuma en un determinado momento la conservación de la urbanización, pero la imprecisión sobre este hecho así como la obligatoriedad de la misma, obliga a considerarlas de forma completamente distinta.

Los miembros de la Entidad de conservación

Los artículos 24 y 25 del RGU dejan claro que los miembros de la Entidad son los propietarios de suelo de la unidad de actuación, en correspondencia con el régimen de las Juntas de Compensación o de las asociaciones de propietarios de la cooperación. Quedan por tanto excluidos los arrendatarios o titulares de derechos de uso, que no ostente la titularidad del suelo.

En cuanto son titulares dominicales deben incluirse también las empresas urbanizadoras, en la medida en que cumplan la referida condición (normalmente, cuando se les paga en parcelas edificables); o las propias Juntas de Compensación, que pueden ser titulares de terrenos de forma transitoria obtenidos por vía expropiatoria; o en fin, también la Administración Pública en cuanto titular del aprovechamiento objeto de cesión obligatoria. Si la Administración está obligada a urbanizar, también debe estar obligada a conservar la urbanización.

Sin embargo, a la vista de la reforma introducida en la Ley 6/1998 sobre la posible dispensa en favor de los Ayuntamientos y en lo tocante a la obligación de urbanizar el suelo objeto de cesión (que tendrán que concretar las leyes autonómicas), estimo que es necesario cambiar el criterio mantenido en la doctrina hasta el momento. Del mismo modo que la Ley autonómica puede imponer a los propietarios la obligación de urbanizar la totalidad de la unida (incluido el suelo objeto de cesión), parece que esto debe llevar aparejada la imposición también a los propietarios de la conservación de la urbanización. A este extremo no se refiere la Ley estatal, ni he visto referencias en las autonómicas, pero parece el paso lógico en este proceso.

Por lo demás es evidente que están obligados todos los propietarios de la unidad de actuación, con el carácter forzoso que nos es conocido. Ahora bien, en los casos –que antes hemos admitido– de Entidades de carácter voluntario, ¿es suficiente un porcentaje de la propiedad del suelo para constituir la Entidad, al modo de las Juntas de Compensa-

ción?. Estimo que no, porque estamos ante Entidades de naturaleza voluntaria, y por tanto es necesaria la voluntad de todos los miembros de la unidad de actuación.

El procedimiento de constitución

El procedimiento es similar a la constitución de las Juntas de Compensación, aunque obviamente aligerado de trámites. El problema más delicado es el de determinar la mayoría necesaria para constituir la Entidad. En las forzosas, la solución es obvia: todos los propietarios están obligados a integrarse, y en cuanto a las mayorías necesarias para la aprobación de los distintos actos, regirá el régimen común de todas estas Entidades: la mayoría simple de cuotas de participación. Pero en las voluntarias, son de difícil aplicación tales criterios. En principio, parece que sólo la voluntad unánime de los propietarios puede permitir la constitución de la Entidad, y para imponer una mayoría cualificada, tal como sucede en la compensación, sería necesario que la norma así previera (por ejemplo, el Plan de Ordenación).

3. Conclusión

En conclusión, a pesar de la incertidumbre que rodea el proceso de liberalización del suelo auspiciado por la legislación estatal (Ley 6/1998; Real Decreto-Ley 4/2000) –sobre todo por la fragilidad de la legislación estatal para establecer el régimen de suelo–, se puede adelantar que reforzará y generalizará el uso de instrumentos de gestión (caso de las entidades de conservación de la urbanización) que hasta la actualidad estaban circunscritos a ámbitos muy determinados (las zonas turísticas). Esta afirmación se puede hacer, en parte, extensible a los Planes parciales de la iniciativa particular. Las construcciones turísticas, que nunca han tenido un fácil encaje en la legislación general del suelo, pueden convertirse en el modelo de transformación del suelo propiciado por la legislación liberalizadora. 