

La responsabilidad de la Junta de Compensación y de los juntacompensantes

JOSÉ ENRIQUE CANDELA TALAVERO

Funcionario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.

Director de Urbanismo, Vivienda y Patrimonio del Ayuntamiento de Utrera (Sevilla).

Doctorando en Derecho

1. Introducción
2. El sistema de compensación y la naturaleza jurídica de la Junta de Compensación
3. Regulación autonómica de la Junta de Compensación
4. La responsabilidad en el sistema de compensación y sus garantías. Reclamación de los sobrecostes
5. Vía para la reclamación: contencioso-administrativa / civil
6. Prescripción
7. Conclusión

Resumen

La ejecución del planeamiento es parte de la actividad urbanística, y esta actividad es reconocida como una función pública. En aquella ejecución también pueden participar los particulares, caso del sistema de compensación, en el que se limita la función de la Administración a aspectos de dirección, inspección y control. Para este sistema los propietarios de los terrenos del polígono o unidad de actuación se constituyen en Junta de Compensación, asumiendo tanto esta entidad como sus miembros una serie de obligaciones, básicamente dirigidas a la urbanización como facultad del derecho de propiedad, siendo su fin la ejecución del planeamiento.

Artículo recibido el 20/02/2018; aceptado el 02/04/2019.

En relación con la naturaleza jurídica de las Juntas de Compensación, estas entidades forman parte de la Administración pública, y su naturaleza jurídica es la de una figura típica de autoadministración a la que la ley confiere una función pública supervisada por la Administración.

Además, las obligaciones de sus componentes de abonar las cuotas de urbanización tienen carácter de ingresos de derecho público, de naturaleza no tributaria, porque no son fuentes de financiación, ni instrumentos de política económica general.

Analizaremos las regulaciones autonómicas y la legislación estatal, y básicamente la jurisprudencia, para que la Junta de Compensación pueda verse resarcida por impago de los juntacompensantes, poniendo de manifiesto los pronunciamientos hacia la vía contencioso-administrativa o la vía civil; así como las obligaciones de los propietarios y la vinculación de las fincas de cada uno de ellos a sus obligaciones.

Palabras clave: *responsabilidad; juntacompensantes; compensación; derramas.*

Liability of the Compensation Boards and their members

Abstract

The execution of the planning is part of the urban activity and it is recognized as a public function. In that execution, private parties can participate as it is the case in the compensation system, in which the Administration's role is limited to management, inspection and control. Under this system, the owners of the lands of the polygon or unit of action constitute a compensation board and they assume, both the board and the owners as a part of the board, a series of obligations in order to execute the planning and to urbanize the area as a part of the right to property.

In relation to the legal nature of the Compensation Boards, these entities are part of the public administration and their legal nature is that of a typical figure of self-administration to which the law confers a public function supervised by the administration. In addition, the obligations of the members of the Compensation Boards to pay the urbanization fees have the character of public law income: a non-tax nature because they are not a source of financing or instruments of general economic policy.

The article will analyze the Autonomous Communities' regulations, the central state legislation and the case law (contentious-administrative and civil) on the compensation of the Compensation Board in case of non-payment of the mem-

bers of the Board. The article also will analyze the obligations of the owners and the affectation their lands to those obligations.

Keywords: liability; Compensation Boards; apportionment.

1

Introducción

Para abordar la realidad del planeamiento urbanístico y su realización material a través de su ejecución y su gestión, señalar brevemente que nuestro régimen competencial se delimitó a partir de la STC 61/1997, de 20 de marzo, que, por una parte, recordó competencias legislativas del Estado sobre ámbitos vinculados al urbanismo, como la propiedad urbana (art. 149.1.8 CE), la delimitación e intervención del contenido de la propiedad privada para conseguir la igualdad (arts. 33 y 149.1.1 CE), la expropiación forzosa o la responsabilidad administrativa (arts. 33, 106.2 y 149.1.18 CE), y reconoció, sin embargo, que, «si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 C.E., párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a las que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los entes públicos, a saber: La utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 C.E., párrafo primero); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 C.E., párrafo segundo). Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3, inciso primero, C.E., el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 C.E. “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos” (SSTC 19/1982, fundamento jurídico 6, y 45/1989, fundamento jurídico 4)» (FD 6.º, a).

La ejecución del planeamiento urbanístico y su normativa de referencia está constituida por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU); el Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1976 (TRLS/1976); el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (en adelante, RGU) para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, como normativa básica estatal supletoria, y la normativa autonómica.

2

El sistema de compensación y la naturaleza jurídica de la Junta de Compensación

La ejecución del planeamiento es parte de la actividad urbanística, y esta actividad es una función pública, según reconoce el artículo 4.1 TRLSRU: «La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes». Función pública presente también cuando aquella ejecución la prestan los particulares como en el sistema de compensación, siendo función de la Administración la dirección, inspección y control de la ejecución (STS de 7 de noviembre de 1988). Estamos, pues, ante un supuesto de autoadministración en el sentido de gestión autónoma por los propios interesados de funciones administrativas, actuando en lugar de la propia Administración en el proceso de ejecución del planeamiento.

En el sistema de actuación urbanística de compensación, la Junta de Compensación se configura como pieza esencial y básica con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, al ser considerada como una entidad urbanística colaboradora, pero delimitada su naturaleza (Informe n.º 21/2011, de 12 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón), pues, al obedecer a este fenómeno de autoadministración, «son los propios interesados los que desarrollan la función pública de la ejecución del planeamiento, en virtud de una delegación que hace de la Junta un agente descentralizado de la Administración, de suerte que aquella tiene naturaleza administrativa. Por estas funciones públicas desarrolladas, responde directamente frente a la Administración urbanística de la urbanización completa de la unidad de ejecución y, en su caso, de la edificación de los solares resultantes, cuando así se hubiera establecido. Y solo cuando actúan en lugar de la propia Administración pública, merecen la consideración semejante a los entes públicos. Es decir, son sujetos privados (salvo participación mayoritaria pública, claro está) en los que se delegan funciones públicas».

Consecuencia de esta realidad, por lo que se refiere al derecho a aplicar, saber que no toda la actuación de la Junta de Compensación está sometida al derecho administrativo: en la medida en que aquella gestiona intereses propios de sus miembros, sin ejercicio directo de funciones públicas, estará sujeta al derecho privado. Es decir, tiene una doble naturaleza (SSTS de 11 de marzo

de 1989 y 24 de mayo de 1994), y por eso la urbanización, como una facultad del derecho de propiedad, hará que la finalidad fundamental de la Junta de Compensación sea la ejecución del planeamiento. Así, la STS de 30 de octubre de 1989 (FD 3.º), recordando de nuevo la integración de la Junta de Compensación en un supuesto de autoadministración, añadió, no obstante, que ello no significa que toda actuación de la Junta de Compensación esté sometida al derecho administrativo; en la medida en que aquella gestiona intereses propios de sus medios, sin ejercicio directo de funciones públicas, está sujeta al derecho privado. De ello deriva, pues, que, al contratar -ejecución de obras, préstamos, ventas de terrenos, etc.-, no ha de someterse a las formalidades propias del derecho administrativo, pues todo ello tiene un carácter instrumental respecto de la finalidad última de la ejecución del planeamiento, sin implicar el ejercicio directo de funciones públicas. Ahora bien, hay que saber qué funciones atribuidas por la legislación a la Junta de Compensación han sido calificadas por la jurisprudencia de servicios propios del objeto de los contratos públicos. De esta manera, que la jurisprudencia comunitaria fije que las actuaciones para llevar a cabo un proyecto urbanístico en su conjunto, tales como la preparación del proyecto, la gestión administrativa y jurídica, la adquisición de terrenos mediante expropiación y la tramitación de los procedimientos de adjudicación de los contratos, son actuaciones propias de un contrato de servicios (SSTUE de 18 de enero de 2007, Jean Auroux y otros contra Commune de Roanne, C-220/05, y de 20 de octubre de 2005, Comisión contra Francia, C-264/03). Eliminándose así la idea de que las Juntas de Compensación obtienen una delegación de poder público, sino que se trata de una delegación exclusiva para la prestación de servicios económicos de mercado.

Por lo que hace a su componente subjetivo, la Junta de Compensación está formada por los juntacompensantes, los propietarios que se constituyen e incorporan a esta entidad urbanística colaboradora (artículo 24.2.a/ RGU). Según su artículo 24: «1. Los interesados podrán participar en la gestión urbanística mediante la creación de Entidades urbanísticas colaboradoras. 2. Son Entidades urbanísticas colaboradoras: a) Las Juntas de Compensación. b) Las Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación. c) Las Entidades de conservación. 3. Las Entidades urbanísticas colaboradoras se regirán por sus Estatutos y por lo dispuesto en esta sección, sin perjuicio de la aplicación de los preceptos específicos contenidos en los capítulos II y III del título V de este Reglamento para las Juntas de Compensación y Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación y de las previsiones establecidas en el capítulo IV del título II para la conservación de las obras de urbanización». Y por esta razón, los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación quedarán directamente afectados al cumplimiento de

las obligaciones inherentes al sistema, generando una afección real inscrita por nota marginal en el Registro de la Propiedad. Mientras que los terrenos propiedad de quienes no se hubieren incorporado a la Junta serán expropiados y transmitidos a la Junta, convirtiéndose en beneficiaria de la expropiación. Los derechos y obligaciones de los miembros de la Junta, recursos de la Junta, afección de las fincas, aportaciones y expropiación por incumplimientos, se harán constar en sus propios Estatutos (artículos 166 y 167 RGU).

Para saber las responsabilidades de la propia Junta de Compensación para con sus miembros, ella misma puede obligarles a pagar las cuotas en proporción a la superficie de sus terrenos y permitir la ejecución de las obras de urbanización en estos. Y de continuar su incumplimiento, provocarles la consiguiente responsabilidad. En estos términos del artículo 181 RGU se reconoce lo siguiente: «1. El incumplimiento por los miembros de la Junta de Compensación de las obligaciones y cargas impuestas por la Ley y desarrolladas en este Reglamento, incluso cuando el incumplimiento se refiera a los plazos para cumplir dichos deberes y cargas, habilitará a la Administración actuante para expropiar sus respectivos derechos a favor de la Junta de Compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria. 2. Cuando el incumplimiento consista en la negativa o retraso en el pago de las cantidades adeudadas a la Junta, esta podrá optar entre solicitar de la Administración actuante la aplicación de la expropiación al miembro moroso o interesar de la misma el cobro de la deuda por vía de apremio. Las cantidades percibidas aplicando este procedimiento se entregarán por la Administración actuante a la Junta de Compensación». Y el artículo 182 RGU reconoce a la Junta de Compensación como «directamente responsable tanto de la urbanización como de las demás obligaciones que resulten del plan de ordenación, de las bases de actuación o del presente Reglamento»; estableciendo el artículo 183.2 y 3 RGU que «2. En cualquier caso la Junta de Compensación podrá repercutir el importe de las multas impuestas a la misma, como consecuencia de las responsabilidades en que hubiere podido incurrir, a aquellos de sus miembros que directamente intervinieran en la comisión de la infracción o hubieren percibido el beneficio derivado de la misma. 3. Para hacer efectiva la repercusión de las multas sobre los miembros de la Junta de Compensación responsables de los actos o acuerdos sancionados, podrá solicitarse de la Administración la exacción por la vía de apremio».

La función de ejecución de obra de urbanización por la Junta de Compensación nos lleva a analizar cuál sea su naturaleza. Para ello, saber que el criterio jurisprudencial (SSTS de 21 de octubre de 1987 y 24 de mayo de 1994) y del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su Dictamen n.º 69/2009, de 12 de febrero de 2009, es optar por su naturaleza administrativa, pues la obra

se destinará a un uso público; porque la personalidad de la Junta de Compensación es administrativa; porque la obra se ejecuta conforme a un pliego de cláusulas económico-administrativas aprobado por el órgano contratante. Así que, apreciándose incumplimiento de la empresa contratista, se resolviera por «la resolución del contrato, la comprobación, medición y liquidación de las obras ejecutadas con arreglo al proyecto (excluyendo las certificaciones de obra aprobadas y su correspondiente liquidación si se ha efectuado) y la incautación de la garantía luego constituida, sin perjuicio de la indemnización de los daños y perjuicios que hayan podido seguirse para la Administración contratante por la negligente actuación de la contratista, en lo que exceda de dicha garantía».

La STS de 12 de mayo de 2005, por su parte, precisó y delimitó a la Junta de Compensación como figura clave, órgano de naturaleza administrativa, con personalidad plena y capacidad jurídica, siendo sus actos recurribles en vía administrativa, habilitándola para actuar como fiduciaria con pleno poder dispositivo sobre las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquella y considerándola directamente responsable, frente a la Administración competente, de la urbanización completa de la unidad de actuación. Tales organismos «cumplen primordialmente funciones administrativas de orden urbanístico, es decir, actúan en lugar de la propia Administración pública cuando realizan por encargo de esta...». De esta manera, saber que el incumplimiento de los juntacompensantes por impago o de sus obligaciones, obtiene estos remedios legales para la Junta de Compensación: pago en terrenos, resultando adjudicatarios los socios pagadores; pago en terrenos, donde la adjudicataria será la Junta de Compensación para enajenarlos; expropiación o vía de apremio a instancia de la Junta y ejecutada por el Ayuntamiento.

Así, consistiendo la finalidad del sistema de compensación y de la actuación de la Junta de Compensación¹ en «desarrollar y ejecutar el planeamiento urbanístico de los terrenos comprendidos en el polígono o área de actuación, de tal forma que se adjudiquen a sus miembros integrantes una vez urbanizados, resultará que en sentido estricto, no disponen de fondos propios que cumplan una función similar al capital de las sociedades mercantiles, pues tanto los terrenos recibidos como las aportaciones exigidas a sus miembros, son pasivo exigible, pues se le deberán reintegrar posteriormente», por lo que, con carácter general, apuntó YÁÑEZ VELASCO² las obligaciones fundamen-

1. LÓPEZ DE SA FERNÁNDEZ, P., MARÍN VACAS, V., MARTÍN FERNÁNDEZ, J. y NATERA HIDALGO, R. D., *Las Juntas de Compensación y su tratamiento fiscal*, 2.ª edición, IDEOR, Caja Rural de Córdoba, 1996, p. 35.

2. YÁÑEZ VELASCO, I., «Funcionamiento y responsabilidad de las Juntas de Compen-

tales de los miembros de la Junta de Compensación: pago de las cuotas en proporción a la superficie de sus terrenos (STSJ de Andalucía de 2 de diciembre de 1998), y permitir la ejecución de las obras de urbanización en sus terrenos (artículo 177.4 RGU). Añadiéndose que la expropiación por impago, sin embargo, es casi inviable en la práctica, ya que el artículo 181.4 del RGU dispone que se puede enervar el procedimiento de expropiación si se paga en cualquier momento antes del acta de ocupación, lo que en la práctica disuade de iniciar el procedimiento expropiatorio por impago, ya que supone un esfuerzo excesivo para que en cualquier momento todo ese esfuerzo pueda quedar sin fruto. Tan solo reseñar que, en cuanto al pago, se exige previamente su requerimiento (artículo 181.3 RGU), como reconoció la STS de 14 de mayo de 1991.

3

Regulación autonómica de la Junta de Compensación

Tras el «auténtico terremoto jurídico», como definieron MAGÁN PERALES y MORENO MOLINA³ al efecto de la STC 61/1997, que hizo saltar en pedazos el modelo urbanístico vigente hasta entonces, desapoderando al Estado de competencia en materia de urbanismo, y dando lugar a una «nueva situación caracterizada por un -si se nos permite la terminología- achique de espacios que han ido siendo llenados por las diferentes legislaciones autonómicas», las múltiples exorbitancias que la naturaleza administrativa confiere a la Junta de Compensación son, como apuntó GÓMEZ MANRESA⁴, las siguientes: la exigencia de las cantidades adeudadas a la misma por sus miembros por vía de apremio, mediante petición a la Administración actuante; la adquisición de la condición de beneficiaria de la expropiación ante el incumplimiento de las obligaciones y cargas legales por los propietarios integrantes de la misma; y la prohibición a los integrantes de la Junta de promover interdictos de retener o recobrar la posesión frente a las resoluciones de aquella, adoptadas en virtud de la facultad fiduciaria de disposición sobre sus fincas. En la otra faz, los titu-

sación y de sus miembros. Impugnación de los acuerdos de las Juntas de Compensación», *Práctica Urbanística*, n.º 4, abril 2002, p. 20.

3. MAGÁN PERALES, J. M.^a y MORENO MOLINA, J. A., «Responsabilidad en materia de urbanismo en el ámbito local», en *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y, en especial, de las corporaciones locales*, edición n.º 1, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2005.

4. GÓMEZ MANRESA, M.^a F., «La ejecución privada del planeamiento urbanístico», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n.º 17/2008.

lares dominicales pueden, a su vez, impugnar los actos y acuerdos adoptados en el seno de la Junta ante la Administración y la Jurisdicción Contenciosa. Autora que realizó un minucioso estudio comparativo de las regulaciones autonómicas en la materia.

Para canalizar adecuadamente la cuestión es necesario saber cuál sea la naturaleza administrativa de las Juntas de Compensación. Se proclama esta naturaleza en el artículo 127.3 TRLS/1976 y artículo 81.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; el art. 155.1 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón; el art. 83.2 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears; el art. 151.1 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria; en Cataluña, el art. 130.6 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo; en Navarra, el art. 165.1 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo; y el art. 140.1 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

Consideran a la Junta de Compensación como un ente corporativo de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (art. 134); el art. 108.2.a/ de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y el art. 175 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias. Mientras que en Canarias, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos, la considera como asociación administrativa de propietarios con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines desde su inscripción en el registro de entidades urbanísticas colaboradoras (art. 227.1). Y en el País Vasco, que denomina sistema de concertación al sistema de compensación, las Juntas de Concertación tienen el carácter de agrupaciones de interés urbanístico y naturaleza administrativa para la ejecución del planeamiento urbanístico en los casos en que el sistema de actuación sea el de concertación, y como tales deberán inscribirse en el Registro de Agrupaciones de Interés Urbanístico (arts. 162.1 y 163 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo).

Estamos ante un sistema de compensación como forma de autoadministración, al organizarse los propietarios en Junta de Compensación que algunos

autores como LÓPEZ RAMÓN⁵ consideran entidad de naturaleza privada que ejerce funciones administrativas, pudiendo beneficiarse de la expropiación forzosa y de la vía de apremio aplicadas por el ayuntamiento. Otros autores -caso de PARADA VÁZQUEZ-⁶ rechazaron que tuviera naturaleza corporativa, por su existencia efímera y por su posición subordinada respecto de la Administración municipal, que ostenta amplios poderes de control y vigilancia, y que en su caso puede llegar a sustituir la gestión de esta Junta de Compensación por la gestión municipal. Resultando, en fin, que su naturaleza administrativa (artículo 26 RGU) se limita a los actos que realice como entidad colaboradora de la Administración y no a los restantes actos, que estarán sujetos al derecho privado.

4

La responsabilidad en el sistema de compensación y sus garantías. Reclamación de los sobrecostes

Analicemos a continuación cuáles serán las obligaciones de los propietarios miembros de la Junta de Compensación y la vinculación de las fincas de cada uno de ellos a sus obligaciones: gastos y costes de urbanización partiendo de una realidad deducida del artículo 26.2 RGU, y es que la Junta de Compensación tiene personalidad propia e independiente de la de sus miembros desde el momento de su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

Entre los gastos de urbanización que deben ser sufragados por la iniciativa privada o los propietarios afectados por una actuación de transformación urbanística, el TRLSRU dispone en su artículo 18.1.c): «Las actuaciones de urbanización a que se refiere el artículo 7.1.a) comportan los siguientes deberes legales: [...] c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En de-

5. LÓPEZ RAMÓN, F., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 141.

6. PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo. III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*, 11.ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 406, y ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual de derecho urbanístico*, 8.ª edición, Comares, Granada, 2016, pp. 294-295.

fecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente». Y el artículo 18.6 TRLSRU, que «los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes de los apartados anteriores».

Y según el artículo 168 RGU: «1. Constituida la Junta de Compensación, todos los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación quedarán directamente afectados al cumplimiento de las obligaciones inherentes al sistema. 2. Los terrenos propiedad de quienes no se hubieren incorporado a la Junta serán expropiados, atribuyéndose a esta el carácter de beneficiaria de la expropiación». Y según el artículo 126.1 RGU las fincas resultantes del acuerdo definitivo de reparcelación «quedarán gravadas con carácter real al pago del saldo de la cuenta de liquidación del proyecto de reparcelación aprobado que a cada una se le asigne».

Así, en clave autonómica, también prevé el art. 133 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía la afectación real de la totalidad de los terrenos incluidos en el sector o, en su caso, unidad de ejecución al cumplimiento de los deberes legales y las obligaciones inherentes a dicho sistema. También la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (art. 86.1) o el art. 228.1 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

El Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, en su art. 19, regula la inscripción de esta afección de las fincas de resultado al cumplimiento de la obligación de urbanizar, que caducará a los siete años de su fecha (artículo 20.1)⁷. A resultas de ello, en materia de prioridad de la afección inscrita, señala el artículo 19: «quedarán afectos al cumplimiento de la obligación de urbanizar, y de los demás deberes dimanantes del proyecto y de la legislación urbanística, todos los titulares del dominio u otros derechos reales sobre las fincas de resultado del expediente de equidistribución, incluso aquellos cuyos derechos constasen inscritos en el Registro con anterioridad a la aprobación del Proyecto, con excepción del Estado en cuanto a los créditos a que se refiere el art. 73 de la Ley General Tributaria y a los demás de este carácter, vencidos y no satisfechos, que constasen anotados en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la práctica de la afección». Señalar que el art. 128 RGU dispone: «Esta afección será preferente a cualquier otra y a todos las

7. GÓMEZ GÁLLIGO, F. J., «El urbanismo y el registro de la propiedad», en *Derecho Urbanístico de Canarias*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2009.

hipotecas y cargas anteriores, excepto a los créditos en favor del Estado a que se refiere el número 1 del art. 1923 del Código Civil y a los demás créditos tributarios en favor del Estado, que estén vencidos y no satisfechos y se hayan hecho constar en el Registro antes de practicarse la afección a que el presente artículo se refiere». Si bien esta inscripción de los proyectos de compensación y de las reparcelaciones correspondientes no tiene carácter constitutivo, esto es, no es requisito necesario para que dichos acuerdos sean válidos y produzcan la eficacia ejecutiva propia de los actos administrativos (STS de 9 de octubre de 1993).

Apuntar que el artículo 13.2.c) TRLSRU concreta la decisión del propietario dentro del mes siguiente a que este pueda conocer: a) las cargas de urbanización; y b) los criterios de distribución de las cargas entre los sujetos afectados por la actuación urbanizadora. «Y que los gastos de urbanización que se abonen mediante cuotas en metálico serán exigibles una vez se apruebe definitivamente el proyecto de reparcelación o equidistribución correspondiente, la cuenta de liquidación provisional del proyecto, con las correspondientes cuotas de urbanización o desde la aprobación de las cuotas, cuantía y forma de liquidación, cuando se produzca de forma independiente del Proyecto de Reparcelación».

Para situar adecuadamente el sistema de responsabilidad y el uso de facultades administrativas, saber que, con carácter general, se prevé en las diversas regulaciones autonómicas que la propia Junta de Compensación sea responsable de manera directa, frente al ayuntamiento, de la completa urbanización de la unidad de actuación, así como de las demás obligaciones inherentes a ello que prevea el planeamiento (caso de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria -art. 155.1-); y, si se establece expresamente, de la edificación de los solares resultantes (art. 133.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña; art. 127.1 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, y art. 158.1 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón). Pudiendo establecer -regula el art. 167.1 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo- «el ayuntamiento, en el acto de la aprobación inicial del Proyecto de Reparcelación, las garantías necesarias para el cumplimiento de las cargas derivadas de la ejecución de la unidad». Y por esta responsabilidad directa, en la norma murciana se aclara que «no podrá acordarse la disolución de la Junta de Compensación hasta que esta no haya cumplido todos sus compromisos de gestión urbanística» (art. 211.1 de la Ley 13/2015, de 30 de

marzo, de ordenación territorial y urbanística). Y en la vasca, que «las juntas de concertación actuarán como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre las fincas incluidas en la unidad de ejecución, sin más limitaciones que las establecidas en la ley. Cuando resultara necesario para la ejecución de las obras u otros trabajos relacionados con la ejecución del plan, la Administración municipal podrá imponer a sus titulares de forma forzosa las servidumbres y ocupaciones temporales precisas» (art. 163.4 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo).

Responsabilidad que se acompaña con la facultad de poderse reclamar por vía de apremio los gastos de urbanización impagados, aunque esta no se hubiere terminado y no existiere un saldo definitivo (artículo 19.2 RD 1093/1997), o acudirse a la expropiación. Así que, «por muchas que sean las hipotecas que recaigan sobre una parcela, no afectan a la garantía de los costes de urbanización que le corresponden, ya que estos costes quedan asegurados con garantía real preferente» (STSJ de la Comunidad de Madrid de 18 de febrero de 2016 -FJ 7.º-). Esta vía de apremio se contempla en las normas autonómicas: así, dispone el art. 211 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, que «el incumplimiento por los miembros de la Junta de Compensación de las obligaciones y cargas inherentes al sistema, habilitará al ayuntamiento, previa petición de la Junta, para exigir su pago por la vía de apremio, cuando se trate de cantidades adecuadas a la misma y, en su caso y en último extremo, a expropiar los derechos de aquellos a favor de la Junta, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria». Y en el mismo sentido, el art. 127.2 y 3 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, y el art. 142 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Expresamente en la Ley del suelo madrileña se reconoce que «la Junta podrá recaudar de sus miembros, por delegación del municipio, las cuotas de urbanización por la vía de apremio, pudiendo formularse contra las liquidaciones recurso de alzada ante el órgano competente del ayuntamiento» (art. 108.3.e/ de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid). Y, finalmente, citar el art. 205 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (modificado por el Decreto 45/2009, de 9 de julio), que, en caso de incumplimiento del pago de los gastos de urbanización, reconoce que «el Ayuntamiento puede adoptar alguna o varias de las siguientes medidas, según las circunstancias del caso: a) Recaudar los gastos adeudados mediante el procedimiento administrativo de apremio. b) Ejecutar la garantía de urbanización constituida, previa tramitación de procedimiento con audiencia a los deudores. c) Someter los terrenos afectados al régimen de venta forzosa. d) Expropiar los terrenos afectados».

Afección que es una garantía *propter rem* que afecta a la finca y no a sus titulares, pues estos quedan subrogados en los derechos y en los deberes urbanísticos del anterior propietario para ser garantía del pago de las cuotas de urbanización por parte de los propietarios de las parcelas. Así, en caso de impago, estas parcelas responderán del cumplimiento de esa obligación de pago. Por tanto, además de poder acudir a la vía de apremio para reclamar aquellas cuotas impagadas, tenemos otras vías para el cobro, como es la expropiación de los terrenos por incumplimiento de su propietario de las obligaciones inherentes a la ejecución del planeamiento. Esto es debido al efecto que produce la incorporación de los propietarios a la Junta de Compensación, pues «supone la vinculación directa de las parcelas adjudicadas a las cargas y pago de los gastos inherentes al sistema» (art. 167.4 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo).

Además, según los artículos 180.2 RGU y 19 y 20 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, la Junta de Compensación sabrá que los terrenos incluidos y los adscritos a ellas, las fincas de resultado del expediente de equidistribución, están afectadas con carácter de garantía real al cumplimiento de los deberes de los propietarios (artículos 126 y 178 RGU), al cumplimiento de la obligación de urbanizar, y a los demás deberes dimanantes del proyecto y de la legislación urbanística. Añadiendo la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, que las Juntas de Concertación actuarán como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre las fincas incluidas en la unidad de ejecución, y que, si «resultara necesario para la ejecución de las obras u otros trabajos relacionados con la ejecución del plan, la Administración municipal podrá imponer a sus titulares de forma forzosa las servidumbres y ocupaciones temporales precisas» (art. 163.4).

En caso de impago o atrasos por los juntacompensantes de las cuotas de urbanización, al generar un perjuicio a la Junta de Compensación, este daño y perjuicio habilita a esta para su reclamación alegando daños por los intereses de demora, pudiendo aplicar analógicamente la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Esta reclamación por sobrecostes para la Junta de Compensación podrá nacer adoptándose este acuerdo de reclamar a los propietarios una derrama. Este supuesto fue el que se planteó la STSJ de la Comunidad de Madrid de 16 de junio de 2017, recordando la necesidad de delimitar la naturaleza de la pretensión, y a su vez recordando el criterio de la STS de 17 de diciembre de 2008, para la que no toda decisión de la Junta de Compensación tiene que ser controlada por la Administración, pues la fiscalización descansa no en la en-

tividad tutelada, sino en su actividad, de manera que será residenciada en la vía contencioso-administrativa cuando sea una actividad que afecte e incida en la gestión urbanística.

Delimitó LÓPEZ FARRÉ⁸ la responsabilidad de la Junta por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que le corresponden a resultados del plan que se ejecuta, de las Bases de actuación aprobadas o de la propia legislación urbanística de aplicación. Siendo principal la obligación de ejecutar la urbanización completa del polígono o unidad de actuación, de la que es directamente responsable frente a la Administración. Y en caso de incumplimiento de los juntacompensantes, que dificultan la ejecución o no pagan las cuotas, dispondrá de medios jurídicos para hacerles cumplir, por tener la Junta obligación de conseguir ese cumplimiento, y sin que el incumplimiento, al margen de la acción de regreso de que dispone frente a ellos, sea excusa o eximente de su propia responsabilidad directa (STS de 16 de marzo de 1981) en los aspectos técnicos, para la correcta ejecución de las obras, y temporales, de los plazos de ejecución (artículo 182 RGU) (SSTS de 12 de junio de 2001 y 2 de febrero de 2000).

Es obligación de los miembros (artículo 181.2 RGU) la de pago de las cuotas de urbanización; su incumplimiento habilita el requerimiento previo de la Junta de Compensación al moroso (STS de 2 de octubre de 1997), sin perder de vista que los costes a asumir por los miembros no serán los inicialmente previstos, sino los reales a que hayan ascendido los gastos efectuados (STS de 24 de mayo de 1990).

Para quedar delimitada la responsabilidad patrimonial de la Junta de Compensación, esta asume el deber de urbanizar no por un previo contrato celebrado con el Ayuntamiento, sino por disposición expresa de la normativa urbanística. Por esta razón, ante una solicitud de responsabilidad patrimonial, para saber si es la Junta de Compensación la que responderá frente a terceros de los daños causados en dicha ejecución o si, por el contrario, es el ayuntamiento, que tiene obligación de la recepción de dichas obras destinadas al uso público, una vez concluidas, y los espacios afectados por las mismas, en su supuesto de provocarse un daño en un vial donde se encontraba una arqueta en mal estado, a la luz del artículo 182 RGU: «la Junta de Compensación será directamente responsable frente a la Administración actuante de la urbanización completa del polígono o unidad de actuación»; y según su apartado 2: «en

8. LÓPEZ FARRÉ, F. J., «Responsabilidad en las Juntas de Compensación», en LÓPEZ FARRÉ, F. J. (coord.), *Teoría y Práctica de las Juntas de Compensación*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas (Madrid), 2006, pp. 354-355 y 390.

cuanto a la obligación de urbanizar, la responsabilidad será exigible tanto en lo que afecte a las características técnicas de la obra de urbanización ejecutada como a los plazos en que esta debió terminarse y entregarse a la Administración», se resolvió en la STSJ de Cantabria, de 19 de septiembre de 2000 (FD 8.º), que «a la fecha de producción del accidente, la vía en la que tuvo lugar se encontraba abierta al uso público y en ella se ubicaba la arqueta en mal estado, de tal forma que aunque no haya habido una recepción provisional o definitiva de las obras, extremo este que además se desconoce, lo cierto es que el hecho de que la vía se encontrase abierta al público equivaldría ya a una recepción tácita de aquellas, asumiendo el Ayuntamiento, en cuanto destinatario de las obras de urbanización, la responsabilidad dimanante de las deficiencias de las mismas, que se encuentran ya destinadas al uso público».

Esta responsabilidad directa de la Junta de Compensación por las obras de urbanización que se ejecuten en el polígono o unidad de actuación, le hace asumir a su cargo (artículo 176.1 RGU), frente a la Administración competente, la urbanización completa; responsabilidad que será exigible «tanto en lo que afecte a las características técnicas de la obra de urbanización ejecutada como a los plazos en que esta debió terminarse y entregarse a la Administración» (artículo 182.2 RGU). Así, para la STSJ de Madrid, de 2 de febrero de 2000, FD 2.º y 3.º, en el caso de una inundación, acreditada que «la causa de la inundación padecida residía en la estructuración de la red de fecales ejecutada por la Junta de Compensación, en la que se produjo la unión indebida de las aguas pluviales con las fecales -unión que admite la Junta haber realizado-, y el vertido de todas ellas a través de unos trazados fuera de toda norma al colector de fecales», se resolvió de manera «indubitada, la plena responsabilidad de la Junta de Compensación, sin que sean acogibles sus alegaciones exculpatorias, tendentes a atribuir a otros dicha responsabilidad -Ayuntamiento, promotoras- y que nada prueban. El que se haya procedido a la recepción provisional o definitiva de las obras por parte del Ayuntamiento, en nada aminora la responsabilidad legalmente contraída». No siendo tampoco admitidas alegaciones en un supuesto de responsabilidad imputable a una Junta de Compensación, como la aprobación definitiva del proyecto de compensación y adjudicación de las parcelas resultantes, parcelas que entiende afectas al cumplimiento de las cargas y pago de los gastos inherentes, y que la Administración debería dirigirse directamente frente a los concretos propietarios de las parcelas, por ser ella la que responde directamente frente a la Administración de la urbanización realizada. Responsabilidad directa que en modo alguno tiene por límite temporal, cual pretende el recurrente, el de la aprobación del preceptivo proyecto de compensación, ni tan siquiera el de la recepción definitiva de las obras. Aunque, eso sí, la responsabilidad así contraída deberá ser repartida,

por la propia Junta, a cada uno de sus miembros integrantes. En caso de morosidad, la propia Junta podrá dirigirse a la Administración actuante interesando el cobro de la deuda por la vía de apremio, por cuyo motivo se establece la afección o gravamen real de las fincas resultantes al pago de la cantidad que a cada una corresponda en los correspondientes gastos o costes de urbanización (artículos 169 y 178.1 RGU).

La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, en su art. 156.2, reconoce que, «en tanto no se haya procedido a su recepción por el ayuntamiento, la urbanización quedará afecta en cuanto a su mantenimiento a la responsabilidad de la Junta de Compensación o a los titulares de los inmuebles, que se subrogarán en sus derechos y obligaciones debiendo constituir la entidad de conservación correspondiente». Así que los límites de la obligación de costes de urbanización repercutible a los propietarios de la actuación -delimitó VÁZQUEZ OTEO⁹ serán los legalmente establecidos, siendo a cargo del titular de la ejecución de la urbanización los gastos adicionales a los que se comprometa mediante su proposición o convenio. Con esta precisión el legislador termina con la posibilidad de la repercusión de las «mejoras» que la iniciativa privada acordase con la Administración actuante y que excedieran de las cargas legales, muchas veces ofrecidas para ser seleccionados como promotores o urbanizadores. Los gastos de urbanización serán los que se exijan en el planeamiento y normativa vigente respecto de las obras, internas y externas, indemnizaciones, así como costes de realojos¹⁰ y retornos. Todo gasto que exceda las anteriores obligaciones será a cargo del promotor de la urbanización y no repercutible a los propietarios. Gastos de urbanización que incluirán (artículo 113.1.c/ Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía) las obras y los gastos derivados de un convenio eléctrico (STSJ de Andalucía n.º 541/2015, de 2 julio de 2015). Lo que explica que, según el art. 131.3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña: «La disolución de una Junta de Compensación, en la modalidad de compensación básica, se puede acordar si: a) Ha cumplido sus obligaciones y ha entregado las obras de urbanización, de conformidad con el proyecto aprobado. b) La Administración competente ha recibido los terrenos

9. VÁZQUEZ OTEO, A., «Gastos de urbanización y cuotas de urbanización», *Práctica Urbanística*, n.º 100, enero 2011, p. 58.

10. FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., «El deber urbanístico de realojo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 179, 2016.

de cesión obligatoria y gratuita. c) Se ha pagado el precio justo, una vez sea firme a todos los efectos, si la Junta es la beneficiaria de la expropiación».

No olvidar que en la actuación de la Junta de Compensación habrán de respetarse los procedimientos básicos de audiencia en caso de estar ante un plan parcial de iniciativa particular. Así, se resolvió la nulidad de pleno derecho en un caso de propietarios de suelo afectados por una actuación urbanística de iniciativa particular, a los que no se les convocó ni notificó para su ordenación y ejecución por el sistema de compensación, resultando en tal caso que «no cabe iniciar el cómputo del plazo para impugnar esa regulación y actos que tan directamente les afectaron, y, en consecuencia, lo hicieron dentro de plazo al haberse dirigido al Ayuntamiento reclamando la nulidad de dicha disposición y actos de ejecución; y [...] esa total falta de notificación, a pesar de haberse ocupado bienes de su propiedad, determina que los actos de ejecución (constitución de la Junta de Compensación, aprobación de sus Estatutos y Bases de Actuación y del Proyecto de Compensación) sean nulos de pleno derecho». Nulidad que no implicará «que hayan de reponerse las actuaciones con el fin de observar rigurosamente los trámites legalmente establecidos, sino que, como plantearon los demandantes ante el Ayuntamiento y después han solicitado en el proceso, tienen derecho, al haberse llevado a cabo la ejecución del Plan Parcial, a ser congrua y debidamente indemnizados» (STS de 15 de marzo de 2011).

Gastos y obligaciones de la Junta de Compensación que en casos de expropiación suponen para ella, como recordó la STS de 6 de julio de 2015, que «el retraso en el pago no afecta en modo alguno a la situación en que se encuentran los expropiados porque aunque el TC no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la demora en el pago del justo precio derivado de la expropiación, sí lo ha hecho el TEDH, que ha declarado que el retraso en el pago de las indemnizaciones debidas por expropiaciones implica un perjuicio que se suma a la expropiación y constituye una carga exorbitante que rompe el justo equilibrio que debe existir entre las exigencias del interés general y la salvaguardia del derecho al respeto de los bienes, razón por la cual en las ocasiones en que así ha sucedido ha considerado vulnerado el derecho a la propiedad protegido por el art. 1 del protocolo n.º 1 del Convenio de Roma (v. SSTEDH de 28 de octubre de 2004, asunto n.º 54531/2000, 22 de abril de 2004, asunto n.º 49657/1999 y 8 de enero de 2004, asunto n.º 42670/1998)». Además, la STSJ de Navarra n.º 408/2016, de 4 de octubre de 2016, en su FD 2, recordando la STS de 24 de mayo de 2007, reconoció que, en supuestos en que se condena a la Junta de Compensación a abonar en concepto de valoración compensatoria una determinada indemnización, el pago de dicha suma corre a cargo de la

Junta de Compensación, y que la Administración municipal, por ser Administración tutelante, tiene el carácter de responsable subsidiaria del mismo.

Responsabilidad de la Junta de Compensación también reconocida en la STSJ de Madrid n.º 1734/2007, de 20 de diciembre de 2007, por ocupación ilegal, y no del Ayuntamiento autor del Proyecto de ejecución de las obras, pues, llevadas a cabo por la Junta de Compensación, produjeron una ocupación ilegal, susceptible de la indemnización por los daños y perjuicios producidos al propietario de un terreno que fue ocupado a través de una auténtica vía de hecho, es decir, fuera de los procedimientos urbanísticos o expropiatorios correspondientes, al quedar demostrado que «los mismos nunca estuvieron incluidos en el Proyecto de Compensación, al no estar dentro de la delimitación del Plan Parcial, por lo que la responsabilidad que la sentencia atribuye al Ayuntamiento, a título de culpa “in vigilando” por aplicación de los artículos 175 y 182 del Reglamento de Gestión Urbanística, resulta improcedente porque, como se ha dicho la ocupación fue extraproyecto de compensación». Y «sin que pueda escudarse en que le corresponde al Ayuntamiento proporcionarle los terrenos o es responsabilidad de la Comunidad de Madrid lo relativo al trazado y ejecución de unos accesos a una carretera».

Responsabilidad de la Junta que no debe olvidar la propia de los junta-compensantes, por lo que aquella no es óbice para reconocerse la posibilidad de aprobar derramas a reclamar por esta misma Junta de Compensación. En este sentido, para su mejor delimitación, recordar la STS de 13 de diciembre de 2000 que manifestara, a la luz del artículo 69 RGU, que la participación de los propietarios en la obligación de conservación y mantenimiento de las obras de urbanización se fijará en función de la participación que se hubiese fijado en la Entidad de conservación, a través de sus Estatutos, pues para otro tipo de gastos extraordinarios se exigirá el *quorum* y el *iter* procedimental específico para la modificación de esas cuotas.

Por su parte incluiremos gastos de urbanización como aquellos necesarios para la gestión urbanística. Así, en un contrato de gestión suscrito por la Junta de Compensación con objeto de los trabajos de gestión y asesoramiento necesarios para conseguir la aprobación del Plan Parcial, incluyendo la redacción, presentación y seguimiento, hasta su aprobación de los Estatutos (STSJ de Castilla y León n.º 54/2014, de 16 de enero de 2014, FD 4.º). Gastos para los que se habilita que en el sistema de compensación, siendo los propietarios los que soportan los gastos de urbanización, «según el RGU de Canarias, los particulares afectados por obras de urbanización en una unidad de actuación, podrán reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de energía eléctrica abastecimiento de agua, saneamiento y telecomunicaciones con cargo a las empresas que prestan en los servicios, salvo la parte que deban contribuir

los usuarios según la reglamentación de tales servicios. La determinación de tales gastos se reflejará en la cuenta de liquidación provisional y se repercutirá la cuota correspondiente a la empresa suministradora por importe del coste de la primera instalación que sea exigible conforme a su legislación específica. Su cobro en caso de impago podrá realizarse por la vía de apremio de acuerdo con el procedimiento legalmente previsto» (STSJ de Canarias de 29 de junio de 2015, FD 2.º). En el mismo sentido se pronunció la STSJ de Canarias de 22 de marzo de 2016, al mencionar la STS de 23 de diciembre de 1996, que, sobre el artículo 59.2 RGU, afirma que, «“cuando después de señalar que entre los gastos de urbanización que deben ser sufragados por los propietarios afectados se encuentran los de suministro de agua y de energía eléctrica, se añade ‘sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de suministro de agua y energía eléctrica con cargo a las empresas que prestaren los servicios, salvo la parte que deban contribuir los usuarios según la reglamentación de aquellos’, y ello porque dentro de la unidad de ejecución en cuyo interés se ejecuta la urbanización -conforme a este último precepto-, habrá dotaciones que no solo benefician a tales propietarios, sino a toda la colectividad” (fundamentos de derecho primero y segundo)». Asimismo, la STS de 10 de marzo de 2009, tras citar la norma propia de Cataluña (artículo 172 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Urbanismo en Cataluña), y visto el artículo 59.2 RGU, concluyó que «son las empresas suministradoras de agua y energía eléctrica las que han de satisfacer los gastos correspondientes a las instalaciones de las redes de suministro de agua y energía eléctrica, pues, si bien dichos preceptos incluyen dichos gastos entre los de urbanización que han de satisfacer los propietarios, a continuación, también contemplan y establecen el derecho de los citados propietarios para reintegrarse de los mencionados gastos “con cargo a las empresas que presten los servicios” (artículo 172), o bien “con cargo a las empresas concesionarias” (artículo 59.2) de dichos servicios». Gastos que provocaron la nulidad de los Estatutos de una Junta de Compensación por «no incluir entre los gastos de urbanización, las indemnizaciones a propietarios y arrendatarios y demás gastos que procedan para la extinción de servidumbres y derechos de arrendamiento cuando son incompatibles con el planeamiento urbanístico o su ejecución, estableciendo, por el contrario, que es a costa del propietario afectado, liberar la finca de su propiedad de todo tipo de cargas, gravámenes y arrendatario» (STSJ de Castilla y León de 30 de julio de 2009, FD 3.º).

Estos gastos llevaron al Tribunal Supremo a acudir al artículo 59.1 b/ RGU en relación con las denominadas obras de saneamiento que afectan a una determinada unidad de actuación o polígono. Dicho artículo prevé que «el

importe de las obras de urbanización que corre a cargo de los propietarios de un polígono o unidad de actuación comprenderá los siguientes conceptos: [...] b) Obras de saneamiento, que comprenden colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras, en la proporción que afecte a la unidad de actuación o polígono». El Tribunal resolvió que, en su conjunto, la obra de saneamiento podía ser calificada como sistema general del saneamiento, no tratándose de una obra aislada, circunscrita y cerrada en el ámbito de un determinado polígono, ya que, por el contrario, con la citada obra de saneamiento, se trataba de dar continuidad al sistema general de saneamiento (de aguas pluviales y fecales), de adaptarlo al nuevo polígono que la Junta gestionaba, y de permitir su desarrollo en otros futuros polígonos; «el servicio a una estructura urbanística superior al propio polígono, es, entre otras circunstancias, lo que ha determinado un dimensionamiento superior al concreto y específico del polígono; ello unido a razones de otra índole, de necesaria ponderación, como son las de carácter técnico y las de seguridad en el mantenimiento de las conducciones». Aunque llamando la atención sobre el hecho de que «ello no puede significar que la Junta de Compensación quede liberada de toda contribución a los gastos del sistema, ya que el mismo artículo 59, al que antes nos hemos referido, contiene una clara y expresa alusión al principio de proporcionalidad, viniendo a establecer la regla de que el importe de los de saneamiento, correría a cargo de los propietarios de un polígono o unidad de actuación “en la proporción que afecte a la unidad de actuación o polígono”». Para concluir que, «aun tratándose de un sistema general, son las peculiares características del nuevo polígono las que -en gran medida- obligan a reforzar su estructura (para soportar un relleno de más de once metros) y alterar su trazado (para que no discorra bajo naves de propiedad privada)» (STS de 24 de mayo de 2006, FD 6.º y 7.º).

Además, no olvidemos la regulación prevista en los artículos 82, 100 y 128 RGU. De manera que si, conforme al artículo 82 del RGU, el proyecto de reparcelación deberá contener una cuenta de liquidación provisional, que incluirá las indemnizaciones que correspondan a las diferencias de adjudicación que se hayan producido (artículo 100 RGU), se añade que el coste de las obras de urbanización se calculará con arreglo a los presupuestos aprobados y, en su defecto, mediante una cifra estimatoria, y que los gastos de urbanización se distribuirán a prorrata entre todos los adjudicatarios de las fincas resultantes, con arreglo al valor de estas. Finalmente, el art. 128 RGU señala que la liquidación definitiva de la reparcelación tendrá lugar cuando se concluya la urbanización de la Unidad reparcelable, teniendo exclusivamente efectos económicos, sin afectar a la titularidad sobre los terrenos. Es, por tanto, la liquidación definitiva, que es posterior al proyecto de reparcelación, la que cierra los efectos

económicos de esta, pues hasta entonces los saldos se entienden provisionales, y si bien el importe de la indemnización viene establecido en el proyecto de reparcelación, su abono se efectúa con cargo al proyecto de reparcelación en concepto de gastos de urbanización que se han de distribuir entre los adjudicatarios de las fincas resultantes, por lo que, en definitiva, son los propietarios de los terrenos los que han de sufragar los costes de urbanización (art. 120 TRLS/76). En consecuencia, según STSJ de Madrid de 12 de julio de 2006, «una cosa es el momento de la fijación del criterio para el importe de una indemnización, otra la disponibilidad para efectuar el pago, que dependerá del momento en que se consignen las cantidades correspondientes por los propietarios y otra tercera, la elaboración de la cuenta definitiva que concluye el proceso económico» (FD 2.º).

Y visto el contenido del artículo 167 RGU respecto a las Bases de Actuación, y que, con sujeción a lo establecido en dichas Bases, se formula por la Junta el correspondiente Proyecto de Compensación, de definitiva aprobación por la Administración municipal, es en dicho Proyecto de Compensación donde se materializan los elementos básicos de las Bases, con una importante aproximación a la técnica de redistribución propia del sistema de cooperación, dada la remisión a la reparcelación. El Proyecto de Compensación permite dar cumplimiento a los deberes de equidistribución y cesión, predeterminando el coste de urbanización previsible, en principio, a cargo de cada una de las parcelas adjudicadas. Su determinación o contenido material viene fijado en el art. 172 RGU, y en él será donde, entre otros aspectos, se cuantifique el derecho de cada partícipe, se determinen las cargas y gravámenes que afecten a cada parcela adjudicada por no ser incompatible con el planeamiento, las compensaciones en metálico, si fueran procedentes por diferencias en las adjudicaciones, indemnizaciones a abonar por bienes o derechos que se extinguen, cuenta de liquidación provisional, etc. Será, por tanto, entonces -resolvió la STSJ de Andalucía de 2 de junio de 2000, FD 4.º-, «cuando se aprueba el Proyecto de Compensación, cuyos efectos jurídicos son los mismos que los de la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación, cuando se determine, en su caso, el importe de la indemnización que pudiera corresponder al actor y no por acuerdo adoptado en el seno de la Junta de Compensación y no incluido en el Proyecto. En la medida entonces en que todavía no se ha producido la aprobación definitiva por la Administración actuante del Proyecto de Compensación no resulta posible, no solo determinar el *quantum* sino ni siquiera declarar el derecho del recurrente a indemnización o compensación alguna por su aportación a la Junta de Compensación de terrenos con instalaciones, edificaciones y arbolado incompatible con el planeamiento».

Aclarar, sobre la naturaleza jurídica del crédito por obras de urbanización, que la ejecución de unas obras de urbanización es obra de naturaleza pública cuya titularidad corresponde a la Administración actuante (STS de 24 de mayo de 1994 y STSJ de la Comunidad de Madrid de 17 de febrero de 2016 –FJ 7.º–). Lo que unir al reconocimiento que se ha pronunciado sobre el carácter privilegiado y preferente de las cargas urbanísticas a favor de la Junta de Compensación (STS de 15 de julio de 2014). En definitiva, el ayuntamiento solamente podía ejecutar subsidiariamente las obras no ejecutadas por la Junta en los mismos términos y con las mismas unidades previstas en el proyecto aprobado (art. 175.3 RGU), sin perjuicio de actualizar los precios a la fecha de ejecución de las obras. Nos recordó así ABEL FABRE¹¹ que «la Junta de Compensación no actúa en nombre de otros, ni por autorización de otros, sino en nombre propio sobre bienes ajenos, para la consecución de un objeto común a cuantos se han incorporado a ella, e incorporados se asumen derechos y obligaciones. Participando de los beneficios que conlleva el desarrollo del planeamiento (participar en el aprovechamiento lucrativo (metros techo edificables) susceptible de apropiación privada y asumiendo obligaciones como las cargas del plan, tales como participar proporcionalmente en los costes de urbanización, hacer las cesiones de suelo de obligado cumplimiento y las específicas que imponga cada plan. Además hay que diferenciar las responsabilidades de los miembros incorporados respecto a la propia Junta, como son el pago de las cuotas o derramas para cubrir el presupuesto previstos de los actos de urbanización (STS 2 de octubre de 1997) siempre que este presupuesto fuera aprobado por el órgano de la Junta de Compensación) según el funcionamiento de la propia Junta (art.177 y 178 RGU) y de las deudas que pueda contraer la misma Junta de Compensación con terceros o por el incumplimiento de sus obligaciones frente a la Administración». Responsabilidad de los miembros (artículo 178 RGU) por impago de cantidades adeudadas (artículo 181 RGU) y responsabilidad de los miembros de la Junta frente a terceros, según ABEL FABRE, que «se limita al presupuesto aportado, tanto por el principio de justo respeto de beneficios y cargas y por la propia naturaleza de la Junta, como Entidad “ob rem” que se ha constituido “forzosamente” sin poder escoger compañeros de empresa, a los que solo les une la localización de su propiedad en un ámbito territorial predeterminado. Aunque diferencia en cuanto a esa limitación de la responsabilidad cuando esta responsabilidad nazca de la ejecución del planeamiento, donde sí actúa esa limitación de responsabilidad, de las que nazcan

11. ABEL FABRE, J., COBO OLVERA, T. y GUTIÉRREZ JULIÁN, F. J., *El sistema de compensación urbanística*, 4.ª edición, Bosch, Wolters Kluwer, Barcelona, 2014, pp. 116-118.

de conductas anómalas de miembros para con la Junta. Caso de obstrucción injustificada en la ejecución del plan que origine pérdidas importantes, o la comisión de infracción urbanística que haga que la Administración sancione a la Junta, impago de derramas cuando la Junta asuma la edificación... en estos supuestos no hay limitación de responsabilidad, sino que debe regirse por los principios generales». En última instancia recordar que, para la STS de 9 de julio de 1990, los costes de urbanización, vistos los artículos 126 y 178 RGU, quedan asegurados con garantía real preferente a cualquier otro y a todas las hipotecas y cargas anteriores, encontrándonos ante una hipoteca legal tácita.

Por su parte, según la STSJ de Andalucía de 5 de febrero de 2000, advirtiendo que las Juntas de Compensación formadas por los propietarios afectados por un polígono o unidad de actuación disponen de plena capacidad, se admitiría que en sus bases de actuación se fijen los intereses que deben abonar los miembros en caso de retraso en el pago de cantidades adeudadas. Y «la circunstancia de que el art. 181 RGU faculte a las Juntas de Compensación para que interesen de la Administración actuante el cobro de la deuda por la vía de apremio, no significa que los intereses han de ser fijados siguiendo el art. 109 del Reglamento General de Recaudación, dado que ese procedimiento de apremio no puede instarse, según el art. 181.3 RGU, sino transcurrido un mes desde el requerimiento de pago efectuado por la Junta de Compensación al miembro moroso, requerimiento que comprenderá no solo el principal, sino también los intereses señalados en las Bases de Actuación». No obstante esto, saber que las cuotas de urbanización de naturaleza pública vinculadas a una actividad pública de interés general, que se vinculan a la ejecución del planeamiento urbanístico y al cumplimiento de sufragar los gastos de urbanización, no tienen, pues, naturaleza civil (STS 26/2015). Cuotas de urbanización que no tienen el carácter de tributos, sino de ingresos de derecho público de naturaleza parafiscal (STS de 11 de julio de 2007), como prestaciones patrimoniales de carácter público de imposición coactiva al propietario. Siguiendo este criterio, las cuotas urbanísticas las deben abonar «los propietarios en cumplimiento de una obligación legal urbanística, la de costear la urbanización del sector en el que se encuentren sus fincas. El giro de cuotas urbanísticas no deja de ser un sistema de atender al justo reparto de beneficios y cargas urbanísticas entre propietarios afectados» (STSJ de Cataluña de 15 de febrero de 2008). Sin olvidar que según la STS de 3 de diciembre de 1999, sobre el pago de cuotas de urbanización por los juntacompensantes, los costes de urbanización deben ser sufragados por los propietarios en un sistema que es de autoadministración, por lo que adquiere relevancia el principio de adopción de acuerdos. De este modo, son los estatutos los que tienen que señalar cómo acordar estos actos de pago que no agotan la vía administrativa hasta tanto no haya transcurrido

el plazo para interponer el recurso de alzada por su destinatario. Afirmando la STSJ de Madrid de 6 de marzo de 2015, FD 4.º, y recordando su Sentencia de 11 de octubre de 2013, que las cuotas de urbanización no tienen naturaleza de deuda tributaria. Se sigue así el criterio de la STS de 11 de julio de 2007, al expresar que «las cuotas de urbanización no son tributos (en ninguna de sus categorías de impuestos, tasas o contribuciones especiales) sino ingresos de derecho público de naturaleza parafiscal». En la STSJ de Madrid de 7 de junio de 2013 se afirmó que «las cuotas de urbanización no constituyen tributos, en ninguna de sus vertientes, es decir, impuestos, tasas o contribuciones especiales, sino que se trata de cargas distintas, derivadas de la obligatoria pertenencia de los propietarios de parcelas incluidas en ámbitos de gestión».

En el contenido propio de la ejecución del planeamiento se encuentran -diferenció VÁZQUEZ OTEO-¹² tanto la gestión como la ejecución material de las obras de urbanización, su organización temporal, las operaciones de cesión y, en su caso, equidistribución, y la realización de los proyectos técnicos y jurídicos precisos, tal y como se desprende del artículo 86 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Asumir los costes de urbanización es una de las obligaciones legales que, con carácter real, impone la legislación general para los suelos urbanos y urbanizables (artículos 14 y 18 LRSV) y que desarrolla la propia Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía en sus artículos 51, 52 y 54. Obligaciones que permitieron recordar a las SSTS de 30 de octubre de 1989 y 21 de diciembre de 1983¹³ que la Junta de Compensación actúa como fiduciaria con pleno poder dispositivo sobre las fincas pertenecientes a los propietarios que son sus miembros. Titularidad que habilita a la Junta para disponer de las fincas mediante el Proyecto de Compensación, dentro del cual puede reservarse aquella superficie o parcelas para enajenarlas directamente con el fin de sufragar los gastos de urbanización (arts. 172 d/ y 177.1 RGU). Para interpretar la aportación fiduciaria de una finca por los propietarios a la Junta de Compensación, BALLESTEROS FERNÁNDEZ¹⁴ señaló que «la Junta, más que fidu-

12. VÁZQUEZ OTEO, A. J., «Andalucía. El agente urbanizador, no propietario, en los sistemas de expropiación, cooperación y compensación», en *El Agente Urbanizador*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2005.

13. MARTÍN FERNÁNDEZ, J. y VILLAR EZCURRA, J. L., «El sistema de compensación como forma de ejecución del planeamiento urbanístico», en *Aspectos Tributarios de las Juntas de Compensación*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2002, pp. 38 y 45.

14. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á., «El Sistema de Compensación», *El Consultor*, n.º 21, 1993, p. 2607, y VEGA SORROSAL, L., «Naturaleza jurídica de la transmisión de terrenos a favor de las Juntas de Compensación por los propietarios incorporados al sistema (la “posesión

ciaria, actúa como mandataria o representante de los propietarios, quienes, en el supuesto normal de no transmisión de sus propiedades a la Junta, conservan la plena disponibilidad de los mismos».

Y respecto a la naturaleza jurídica de las cantidades adeudadas como cuotas de urbanización, se encuentra discutida en la doctrina y la jurisprudencia, apurando CHINCHILLA PEINADO¹⁵ las dos posturas cuando intervienen las asociaciones de propietarios. De una parte se afirma que las cuotas urbanísticas debidas por los miembros de las diferentes asociaciones de propietarios, aun cuando sean percibidas por los ayuntamientos utilizando el procedimiento de apremio, no tienen la condición de ingresos de derecho público (STSJ del País Vasco de 8 de octubre de 2004). Al respecto se aduce que resulta evidente que los ayuntamientos, aun cuando para su recaudación utilicen una facultad administrativa reconocida en la ley, sin embargo no pueden disponer de los importes correspondientes para satisfacer necesidades públicas, sino que han de entregarlos a las Juntas de Compensación o Conservación, que son las entidades materialmente acreedoras de las deudas de los propietarios incumplidores (STS de 10 de octubre de 2007). Por ello su recaudación no puede ser objeto de delegación en organismos autonómicos bajo la cobertura de los arts. 7 y 8 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Sin desconocer esta realidad, de otra parte se afirma que las cantidades objeto de apremio traen causa de los costes de urbanización de una concreta actuación urbanística, lo que hace que estas cantidades, en atención a los fines de interés general que deben atender y a la norma de carácter público que las impone, deban merecer la consideración de prestación de derecho público (STSJ de Madrid de 8 de abril de 2005). Esta última postura parece más adecuada. La consecuencia es que se aplica el plazo de prescripción regulado en el art. 15.1 de la Ley General Presupuestaria. Además, al configurarse como un ingreso de derecho público, la utilización de la vía de apremio determina la procedencia del recargo del 10 o del 20 %, en función de que se proceda a su pago antes o después de la notificación de la providencia de apremio (STSJ de Castilla y León –Valladolid- de 4 de junio de 2004).

En cualquier caso resultará imprescindible que la Junta de Compensación acredite mediante informe pericial la relación de causalidad de esta morosidad

fiduciaria de la junta”)), *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 24, 1998, 3552.

15. CHINCHILLA PEINADO, J. A. y SÁNCHEZ GOYANES, E., «Artículo 45. Ejecución forzosa y vía de apremio», en *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, LA LEY, Madrid, 2009.

como causa de los sobrecostes, así como quiénes sean los morosos para reclamarles (STSJ de la Comunidad de Madrid, de 26 de febrero de 2016).

5

Vía para la reclamación: contencioso-administrativa / civil

Vista la naturaleza jurídica de la Junta de Compensación se puede sostener que cuando ejecute actos internos, al ejercer su función pública, se acudirá a la jurisdicción contencioso-administrativa, pues en estos casos actúa como Administración pública, pero cuando sean actos que no sean propios de esa función pública: contratación de personal, venta de terrenos, petición de créditos..., se podrá someter la impugnación de estos actos a jurisdicción civil.

Entre los llamados por BENGOETXEA ARRIETA¹⁶ «artificios procesales» para reclamar cuotas de urbanización a terceros adquirentes en los sistemas de cooperación y compensación: jurisdicción civil, arbitraje y naturaleza de la afección urbanística, en el supuesto de que el tercer adquirente ha adquirido una finca cuyos propietarios anteriores no han abonado las cuotas de urbanización, el demandante debería haber iniciado el mecanismo coactivo de pago en especie previsto en el convenio, y que consiste en solicitar al ayuntamiento la aprobación de una modificación del proyecto de reparcelación, en la que se adjudique al demandante una parcela con la edificabilidad equivalente a las cuotas de urbanización que reclama en metálico en la vía civil. Cualquier cuestión sobre el cumplimiento, efectos y extinción del convenio corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. Y es así porque nos encontramos ante un convenio urbanístico de ejecución del planeamiento (STS de 28 de noviembre de 2007). Recordando el criterio de la STS, Sala de lo Civil, 262/2007, de 28 de febrero, consistente en que, si se tiene en cuenta que la exigencia de responsabilidad por impago de las cuotas de urbanización trae causa, esencialmente, de la normativa urbanística, debe conocerse que «i) ante la ausencia de relación contractual con la demandada y de una norma civil que ampare directamente la pretensión y ii) que el verdadero núcleo para decidir la pretensión sea la interpretación y aplicación de la normativa urbanística resulta competente la jurisdicción contencioso-administrativa».

A pesar de lo dicho, ABEL FABRE¹⁷ afirmó que «la verdad es que su naturaleza jurídica y el hecho de que el artículo 65 del Reglamento de Gestión

16. BENGOETXEA ARRIETA, F., «Artificios procesales para reclamar cuotas de urbanización a terceros adquirentes en los sistemas de cooperación y compensación: jurisdicción civil, arbitraje y naturaleza de la afección urbanística», *Diario La Ley*, n.º 8380, 2014.

17. ABEL FABRE, J., *El sistema de compensación urbanística*, Bosch, Barcelona, 2000,

establezca que el incumplimiento por los propietarios de suelo de las obligaciones y cargas que se fijan en este Reglamento dará lugar a la exacción de las cuotas de urbanización por la vía de apremio o a la expropiación por la Administración de los terrenos afectados al cumplimiento de las cargas, parece inclinar la balanza en favor de la tesis que mantiene que las reclamaciones de las entidades urbanísticas a sus miembros morosos son actos que quedan dentro del ámbito administrativo de aquellas, sin embargo, nada más lejos de la realidad, pues lo cierto es que para resolver la cuestión controvertida no se ha de atender a la naturaleza jurídica pública o privada de la entidad urbanística, sino al carácter de la relación jurídica de la que emana la actuación reclamatoria de la entidad, pues si el aspecto público o administrativo queda amparado a través de la legislación urbanística, el aspecto privado o civil vendrá normado por el acuerdo o compromiso establecido con el ayuntamiento donde se ubique la urbanización -sus estatutos-, quedando sujetas a la jurisdicción civil las controversias que en este específico orden jurisdiccional se produzcan, pues de esta jurisdicción solo quedan excluidas las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al derecho administrativo (art. 9.4.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Lo cierto es que las relaciones existentes entre las entidades urbanísticas y sus miembros en aras a hacer efectivo por estas el cobro de las cantidades adeudadas por aquellos, se convierte en un acto de derecho privado, pues se incardinan en el ámbito privado de las relaciones de la entidad con los propietarios y por tanto sujeta al enjuiciamiento de la jurisdicción civil, al no versar sobre la revisión de ningún acto administrativo o de carácter público, si bien en estos casos el legislador ha dotado a las entidades urbanísticas, como privilegio concedido por la importante función que desarrollan, de procedimientos administrativos adicionales para hacer efectivas las obligaciones dinerarias asumidas frente a las mismas por sus beneficiarios, cuales son la vía de apremio y la expropiación [...], pero sin que ello signifique imposibilidad de recurrir a la vía civil ordinaria para su reclamación si renuncian a acudir a esos procedimientos adicionales, por lo que resulta clara la competencia de la jurisdicción civil en dichos supuestos».

Para complicar aún más el asunto citar que la procedencia de la jurisdicción civil en la resolución de las reclamaciones dinerarias efectuadas

pp. 158, 163, 165 y 169; LÓPEZ FARRÉ, F. J., «Entidades urbanísticas colaboradoras: su naturaleza jurídica y competencia de la jurisdicción civil en las reclamaciones efectuadas a sus miembros, sus acuerdos, similitud con otro tipo de figuras, legislación aplicable en sus relaciones y procedimientos civiles para su reclamación», *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 24, 1999, p. 3797, y CORRAL GARCÍA, E., «Las Entidades de Conservación», *Práctica Urbanística*, n.º 16, mayo 2003, p. 14.

por las entidades urbanísticas de colaboración contra sus beneficiarios viene avalada por nuestra jurisprudencia. En este sentido citar las SSTS de 31 de octubre de 1992 y 24 de junio de 1996, así como las Audiencias Territoriales de Toledo, Sentencia de 26 de noviembre de 1997, o de Murcia, Sentencia de 21 de octubre de 1997. Por contra, la doctrina contraria a la competencia de la jurisdicción ordinaria se concreta fundamentalmente en la Audiencia Provincial de Murcia, Secc. 4.^a, sentencias de 14 de septiembre de 1995, 19 de septiembre y 25 de noviembre de 1996, y la Audiencia provincial de Zaragoza, Secc. 4.^a, Sentencia de 12 de mayo de 1998.

Resulta clave en esta disyuntiva acudir al giro que provocaron la STS de 10 de febrero de 2015 y el Auto TS de 18 de marzo de 2015, al ser favorable a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa cuando se trate de actos de la Junta de Compensación que entren en el campo de la gestión urbanística, caso de las cuotas de urbanización (STS de 24 de mayo de 1994). Así, analizando la STSJ de Aragón de 3 de octubre de 2014, recurso 122/2014, HERNÁNDEZ JIMÉNEZ¹⁸ concluyó que «si la Junta de Compensación, en el ejercicio de la actividad urbanizadora que le es propia, mantiene deudas con terceros y estas son reconocidas por sentencia firme, a falta de liquidez de la Junta de Compensación deudora para dar cumplimiento a la sentencia condenatoria, los integrantes de la Junta de Compensación, serán quienes deban asumir el deber de cumplimiento del fallo de la sentencia objeto de ejecución».

En definitiva, para entender la dificultad de dónde residenciar la reclamación, citar la Sentencia Civil n.º 41/2015, AP de Segovia, Sección 1, Rec. 53/2015, de 7 de abril de 2015, que expuso esa evolución jurisprudencial señalada que ha pasado de la doctrina clásica, caso de las SSTS de 31 de octubre de 1992, 24 de junio de 1996 o 31 de octubre de 1996, y las sentencias AP Valladolid de 19 de julio y 7 de noviembre de 2012, AP Barcelona, secc. 19.^a, de 3 de julio de 2008, o AP Madrid, secc. 21.^a, de 22 de enero de 2001, que admitían la vía civil para residenciar las reclamaciones económicas por actos derivados de su carácter administrativo de las Juntas de Compensación, a la actual que las residencia en la jurisdicción contencioso-administrativa (SSTS 116/2012, de 29 de febrero, o 172/2013, de 6 de marzo, que manifestó: «esta Sala tiene declarado (STS de 29 de febrero de 2012, RIP núm. 1881/2009), que corresponde al orden jurisdiccional civil, según el artículo 9.1 LOPJ, el conocimiento de los conflictos *inter privatos* (entre particulares), puesto que

18. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., «No limitación de responsabilidad de los propietarios integrantes de una Junta de Compensación respecto de las deudas de esta», *Práctica Urbanística*, n.º 133, 2015.

se le atribuyen las materias que le son propias, además de todas aquellas que no estén atribuidas a otro orden jurisdiccional (STS de 2 de abril de 2009, RC núm. 1266/2009). El orden jurisdiccional contencioso-administrativo es competente para conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos administrativos sujetos al derecho administrativo, de acuerdo con el artículo 9.4 LOPJ (SSTS de 16 de junio de 2010 y 2 de abril de 2009)». Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer y aplicar un convenio transaccional suscrito por el presidente de una Junta de Compensación, en representación de la misma, con uno de los miembros, con la finalidad de solventar discrepancias (STSJ del País Vasco, de 23 de marzo de 2016, FD 7.º). Actualmente, por tanto, la postura jurisprudencial es residenciar estas cuestiones en la vía contencioso-administrativa cuando se engloben en la gestión urbanística de la Junta de Compensación.

Acreditada la relación de causalidad y cumplidas sus obligaciones, a la Junta de Compensación, caso de sufrir perjuicios económicos por impago o demora de alguno de los propietarios, se le ha de abrir una vía contencioso-administrativa para su satisfacción. De no reconocerlo podríamos estar ante un supuesto de enriquecimiento injusto, pues los propietarios morosos verían incrementados sus beneficios a costa de los cumplidores. Para ello deberán analizarse los actos de la Junta de Compensación, y entre estos, diferenciar cuándo se incluyen en la gestión urbanística y cuándo son de contenido privado entre la propia Junta de Compensación y sus miembros.

No olvidemos que, en el sistema de compensación, la ejecución de la urbanización por los propietarios incluidos en el perímetro de la unión de ejecución lo es con solidaridad de beneficios y cargas, y una derrama aprobada en asamblea de la Junta de Compensación, puede ser considerada como decisión interna entre aquella y alguno de sus propietarios incumplidores para residenciarla en sede civil. Así, si en el sistema de compensación la función de la Administración, además de velar por la debida ejecución de la urbanización, es resolver los recursos de alzada interpuestos contra los actos aprobados por sus órganos de gobierno, ello nos habilita para pensar en la vía civil para reclamar las derramas, pues los actos objeto del recurso de alzada lo serán tan solo cuando tengan trascendencia pública, cuando afecten a la actividad administrativa, y no de ser decisiones particulares de derecho privado, pues la tutela y fiscalización municipal está orientada no a la entidad, la Junta de Compensación, sino a su actividad (STS de 24 de mayo de 1994).

Ahora bien, para la búsqueda de una vía civil para residenciar reclamaciones a los juntacompensantes, citar que la STSJ de Madrid, de 16 de junio de 2017, manifestó que, «incluso, no se acierta a discernir si en su alegato final se comprende o no la ablación de la vía civil para acudir a solventar cuestiones

como las que allí se tutelaba». Por tanto, si tras las obras de urbanización el sobrecoste para la Junta tuvo origen en la demora, para satisfacer sus pérdidas podrá aprobar una derrama exigible al moroso.

Ahora citar la Sentencia AP de Burgos 262/2012, de 28 de junio (FD 3.º), advirtiendo que la Junta de Compensación es un órgano de colaboración de la Administración en materia urbanística, la obligada a realizar las obras de urbanización correspondientes (artículos 175, 176 y 182 RGU), y viniendo obligados los propietarios a abonar los gastos de ello derivados en proporción a su cuota de participación en dicha Junta de Compensación (artículo 58); está facultada dicha Junta para reclamar las cantidades debidas por motivo de las obras de urbanización, acudiendo incluso a la vía de apremio (artículo 181.2), aclarando que «la posibilidad de acudir a la vía de apremio contra el moroso ha sido considerada, no obstante, como un privilegio que no impide a las Juntas de Compensación o Entidades Urbanísticas Conservadoras acudir a la vía civil; distinto es que las Juntas de Compensación deban necesariamente acudir a la vía de apremio a través del ayuntamiento correspondiente, pues lo cierto es que pueden renunciar a ello acudiendo a los tribunales, siendo claro entonces que los tribunales competentes serían los civiles, pues sería imposible acudir a la vía contencioso-administrativa para reclamar lo que en definitiva son cuotas para la conservación, mantenimiento y servicios de determinada urbanización (STS de 31 octubre 1992, 24 junio 1996 y 19 diciembre 2003)». Concluyendo el FD 3.º: «claramente favorable a la competencia de la jurisdicción civil para conocer de las reclamaciones de cuotas por las entidades colaboradoras en temas urbanísticos respecto a las deudas de sus integrantes, pese a su clara naturaleza administrativa, sin que afecte a tal competencia el hecho de que los acuerdos aprobando las respectivas cuotas hayan sido impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa».

En la práctica, de instarse la vía de apremio (artículos 70 y ss. del Reglamento General de Recaudación), la Junta de Compensación puede encontrar una enorme dificultad ante la posible inactividad del ayuntamiento. En estos casos debemos recordar, con la jurisprudencia, la obligación del ayuntamiento de hacer frente a esta solicitud, con los daños que esta pasividad provocaría en los propietarios diligentes en el pago y «primordialmente para el interés público que demanda que el Plan se realice en sus términos y plazos» (STS de 26 de abril de 1988). En estos supuestos se instará por la Junta de Compensación interponer recurso contencioso-administrativo contra esa inactividad municipal, y solicitar no solo que se le obligue a actuar, sino también una indemnización por el perjuicio causado por el funcionamiento anormal del servicio (artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), generando una inejecución del Plan.

Recordar además que la STS de 31 de octubre de 1992 puso de manifiesto la facultad de reclamar por la vía de apremio como un privilegio para la Junta de Compensación. Y que para el Auto del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2012 «carece de sentido sostener la competencia de la jurisdicción civil para declarar la existencia de una obligación de carácter administrativo que, además, resulta exigible directamente mediante la vía de apremio, con las consiguientes garantías jurisdiccionales de otro orden, sin que pueda admitirse que los estatutos de la propia entidad puedan contener normas que determinen la jurisdicción que ha de resultar competente, habilitando -como en este caso sucede- a la propia entidad para seguir a su elección la “vía de apremio” o la “vía civil”, de modo que, como sostiene la parte recurrente, la primera sea un privilegio concedido por el legislador, que puede usar o no, pero que *no puede suponer una renuncia o imposibilidad de acudir a la vía civil*».

Recordar asimismo la calificación que el Tribunal Supremo atribuye (SSTS de 15 de julio y 21 de julio de 2014) de *créditos concursales con el privilegio especial* del artículo 90.1.1 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, de preferencia de los créditos de la Junta de Compensación que radica en la naturaleza de garantía real que se crea sobre las fincas, pues los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes urbanísticos. Y sin impedir que ostente la condición de hipoteca legal tácita a efectos del reconocimiento del privilegio especial (artículo 90.2 Ley 22/2003, de 9 de julio).

En conclusión, para saber a qué vía jurisdiccional acudir hay que conocer qué incluimos en gastos de urbanización, para dilucidar qué tipo de responsabilidad asumen los propietarios copartícipes. La STSJ de Castilla y León de 18 de mayo de 2007 optó por un concepto muy amplio de los gastos de urbanización, precisando que «el proyecto de urbanización no es conforme a derecho cuando prevé que los costes por limpieza y descontaminación de los suelos y subsuelos se imputan a los propietarios de las parcelas contaminadas por cuanto que también tales gastos, al igual que los demás costes de urbanización exigidos por la presente gestión urbanística, deben ser sometidos a reparto y equidistribución entre los propietarios del sector; [...], y todo ello sin perjuicio del derecho a repercutir dichos gastos que se reconoce a la Junta de Compensación frente al causante de dicha contaminación en aplicación de la legislación sectorial correspondiente».

Así, la STS de 31 de octubre de 1992, en un supuesto de reclamación civil por cantidades adeudadas a la Junta de Compensación por los miembros de la misma, declaró que el procedimiento de apremio administrativo de que goza como privilegio no le impide acudir a los órganos jurisdiccionales del orden civil para exigir la efectividad de tales deudas; doctrina que reiteró la STS de

24 de junio de 1996 y que permite la plena aplicación a este supuesto, habida cuenta de que la cantidad reclamada a la Junta procede de relaciones civiles en relación con la urbanización. Y como más reciente podemos citar la STS de 19 de diciembre de 2003 en el mismo sentido.

Sobre la actividad contractual de la Junta de Compensación, calificada de sorprendente según TEJEDOR BIELSA¹⁹, prácticamente nula vigencia de la normativa de contratación del sector público en relación con determinados ámbitos de la actividad urbanística y, en particular, con la actividad urbanizadora; según la STS de 19 de julio de 2003, se residenciará la jurisdicción contencioso-administrativa para resolver las cuestiones relativas a los contratos perfeccionados por las Juntas de Compensación por entender que, al ser estas Administración pública, aquellos son contratos administrativos (STS -Sala de lo Civil- de 23 de junio de 2010). Doctrina jurisprudencial que descansa, esencialmente, en la apelación al artículo 127.3 del TRLS 1976, y cuya aplicación se justifica en la calificación de la obra de urbanización como obra pública y en su ejecución como el fin específico de la creación de la junta de compensación.

En fin, no olvidar la dificultad que supusieron para acudir a la vía civil la STS de 10 de febrero de 2015 y los AATS de 30 de mayo de 2012 y 18 de marzo de 2015, en que en una reclamación de cuotas por parte de una entidad urbanística a uno de sus comuneros se dispuso «la falta de competencia de la jurisdicción civil para el conocimiento del presente asunto».

Mientras que por su parte la STS de 19 de diciembre de 2003, analizando la naturaleza de los actos de la Junta de Compensación, manifestó que alguno de estos actos, no obstante la naturaleza administrativa de la Junta, son actuaciones eminentemente privadas, sometidas al orden civil, pues «es lo cierto que poseen personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines y que a las mismas se les encomienda una serie de actuaciones de carácter evidentemente privado, como son, por ejemplo, el pago de los proyectos de urbanización, la contratación de las obras para su ejecución así como la enajenación de terrenos o la concertación de créditos con garantía hipotecaria de las fincas pertenecientes a propietarios que sean miembros de ellos para hacer frente a los gastos generados. No puede dudarse que en el desarrollo de todas o de alguna de estas actuaciones de naturaleza evidentemente no pública, sino privada, pueden surgir conflictos cuyo conocimiento necesariamente corresponderá a la jurisdicción civil». Citar también a

19. TEJEDOR BIELSA, J., «Hacia un urbanismo sostenible», en *Estudios sobre la modernización de la Administración local: teoría y práctica*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2009.

la Audiencia Provincial de Valladolid, Sección 3.^a, que en su Sentencia de 19 de julio de 2012 (FJ 5.º), siguiendo la doctrina de las SSTs de 24 de junio y 31 de octubre de 1996, en una reclamación de cuotas efectuada por una entidad urbanística a uno de sus miembros, estudiando si pertenecía a la esfera civil o administrativa, además de acudir a la vía de apremio, lo calificó de privilegio de las entidades urbanísticas colaboradoras, al que podían renunciar para acudir a la jurisdicción del orden civil.

6 Prescripción

Por una parte, apuntar que el artículo 128.1 RGU 3288/1978 estipula que «la liquidación definitiva de la reparcelación tendrá lugar cuando se concluya la urbanización de la unidad reparcelable y, en todo caso, antes de que transcurran cinco años desde el acuerdo aprobatorio de la reparcelación».

Hay que tener en cuenta que nuestra jurisprudencia ha declarado que el citado plazo de cinco años es de carácter prescriptivo y plazo límite para aprobar la liquidación definitiva a través de una interpretación literal del precepto (STS de 8 de noviembre de 2002). Y en este mismo sentido se pronunció el TSJ de Madrid en su Sentencia de 10 de mayo de 2007, al afirmar que «la aprobación provisional de la cuenta definitiva, es el momento final del plazo prescriptivo y no la aprobación definitiva». También la STS de 13 de mayo de 2010 consideró el plazo de 5 años como un plazo límite para aprobar la liquidación definitiva. Y según la STSJ de la Comunidad Valenciana de 2 de enero de 2001 «es la liquidación definitiva de la reparcelación la que debe aprobarse, en todo caso, antes de que transcurran cinco años desde el acuerdo aprobatorio de la reparcelación, sin que de tales preceptos resulte la posibilidad de aprobar sucesivas cuentas de liquidación provisional ante el transcurso del citado plazo de cinco años».

Y por otra parte, para la reclamación para exigir el pago de cuotas de urbanización se dispone de un plazo de prescripción. No obstante, saber la inaplicación a las cuotas de urbanización del plazo prescriptivo de cuatro años previsto para los tributos, como opción de las SSTSJ de Cataluña de 22 de noviembre de 2004, de 6 de julio de 2010 y de 7 de mayo de 2012, STSJ de Castilla-La Mancha de 20 de diciembre de 2006, y STSJ de la Comunidad de Madrid de 6 de marzo de 2015. Mientras que aplicó el plazo de 4 años la STSJ de la Comunidad Valenciana de 28 de junio de 2002. En conclusión, aplicándose el plazo prescriptivo para el cobro de la liquidación de tales cuotas como obligación personal del propietario de los terrenos de costear las obras de urbanización, hay que estar a lo dispuesto en los artículos 1964 y 1107 del Código Civil.

Así, la STSJ de Madrid de 3 de octubre de 2013 recordó que «las cargas urbanísticas no tienen un término especial de prescripción y por ello se debe estar de forma supletoria a lo dispuesto para la prescripción de las acciones personales»; y la STSJ de Cataluña n.º 250/2012, de 30 de marzo de 2012, llega a determinar que al ser un ingreso de derecho público, pero tener naturaleza urbanística, que no tributaria ni presupuestaria, y no estableciéndose algún plazo de prescripción específico, se ha de estar al plazo de prescripción de las acciones personales establecidas en el art. 1964 del Código Civil, y que es el de quince años. Criterio reflejado en la STSJ de Madrid de 17 de abril de 2013, para la que no es correcto acudir a la Ley General Tributaria y a la General Presupuestaria, a las que remite la Ley de Haciendas Locales, ante la falta de regulación específica en la legislación urbanística, sino que el plazo de prescripción que rige en esta materia es el establecido en el Código Civil (STS de 21 de octubre de 1987), en razón, como expresamente señala esta sentencia, a que la naturaleza administrativa de la Junta de Compensación, «en la gestión compensatoria de este sistema de actuación urbanística, no quiere decir que las reclamaciones que surjan, *inter privados*, se vean favorecidas, para los incumplidores, con los breves plazos prescriptivos imperantes, por lo general, en el derecho administrativo».

7 Conclusión

La Junta de Compensación²⁰ es una «entidad urbanística de derecho público, persona jurídico-administrativa. Urbanística visto su objeto o fin, como es la ejecución del planeamiento. Y de carácter sectorial que actúa en un ámbito concreto, constituido por el polígono, unidad de actuación o ejecución y dentro de los cuales tiene limitada su competencia. Además como mínimo a efectos procedimentales es Administración pública. Sin que esto, no conlleve de manera implícita que todos sus actos sean administrativos. Además de añadirse las notas de ser atípico como ser persona de derecho público, al formarla particulares que persiguen un fin lucrativo privado y que para alcanzarlo se ven forzados a colaborar con la Administración en el desarrollo urbanístico, urbanizando y cediendo parte de su patrimonio a la colectividad. Además son descentralizadas pues nacen a partir de la voluntad de

20. ABEL FABRE, J., COBO OLVERA, T. y GUTIÉRREZ JULIÁN, F. J., *El sistema de compensación urbanística*, 4.ª edición, Bosch, Wolters Kluwer, S.A., Barcelona, 2014, pp. 116-118, y BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á., «Los sistemas de compensación y cooperación», en *Derecho Urbanístico de Andalucía*, edición n.º 2, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2006.

sus propietarios de ejecutar el sistema y a la que solo se incorpora un representante de la Administración para coordinar y tutelar, sin dependencia orgánica de ningún ente administrativo (STS 12 de mayo de 2005) y finalmente son auto administradas (STS de 11 de marzo de 1989), pues serán los propietarios incorporados los que desarrollan la función pública de ejecución del planeamiento, elaboran el Proyecto de Urbanización y el Proyecto de Compensación/Reparcelación, eligen los técnicos que consideren y contratan con las empresas urbanizadoras sin necesidad, si lo desean, de concurso público ejecutando las determinaciones del planeamiento mediante gestión privada».

Las cuotas de urbanización no son tributos a los efectos del artículo 2.2 LGT (SSTS de 27 de enero de 2012, FJ 6.º, y de 10 de diciembre de 1997, FJ 4.º). Resultando que si la aprobación del proyecto de reparcelación produce la afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y pago de los gastos inherentes al sistema de actuación correspondiente, para RODRIGO MORENO²¹ no es sino que «la carga real garantiza el pago de las cuotas de urbanización por parte de los propietarios a la Junta de Compensación y, además, la responsabilidad de la Junta de Compensación ante el ayuntamiento por razón de la urbanización completa y demás obligaciones dimanantes de la gestión urbanística».

No obstante, el intento de acudir a la vía civil, siendo la doctrina jurisprudencial actual la de residenciar en sede contenciosa las reclamaciones por derramas, puede apoyarse en la STSJ de Madrid, de fecha 16 de junio de 2017, y la Sentencia de la AP de Ourense, de 21 de febrero de 2017. Además, obligaciones como son las cuotas de urbanización tienen la condición *propter rem*, por lo que de ellas responde el bien (artículo 18.6 TRLS 2015), y como ha manifestado el Tribunal Supremo, son una especie de hipoteca legal tácita; por esta razón, a efectos de prescripción, al igual que para las obligaciones urbanísticas, mientras no se practiquen las liquidaciones y se aprueben y notifiquen las cuotas no existe prescripción, pues el bien responde de las obligaciones urbanísticas que le son inherentes. Así, por lo que respecta a la naturaleza de crédito derivado de una derrama, facturada por una Junta de Compensación, sobre créditos concursales con privilegio especial (STS 9 de julio de 1990), se tratará de considerar las obligaciones derivadas de los planes

21. RODRIGO MORENO, F., «Tres problemas urbanísticos: integración de los edificios en el Patrimonio Municipal del Suelo, destino de los bienes integrantes de este patrimonio y extensión subjetiva de la carga real en el sistema de compensación», *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 6, 2000, p. 997.

de ordenación urbanística como obligaciones reales, preferentes para su cobro sobre el bien afectado (STS 379/2014, de 15 de junio).

Ahora bien, vista la naturaleza de la Junta de Compensación, deben diferenciarse los actos de la misma que se encuentren entre los actos de gestión urbanística, los gastos de urbanización, y las cuotas residenciadas en sede contencioso-administrativa, de los actos de desarrollo interno, y, para estos, acudir a la vía civil. Por tanto, vista la doctrina del Tribunal Supremo, serán los tribunales quienes, caso a caso, deberán aclarar la opción a emplear. En este sentido, saber que en una reclamación de gastos y costes de urbanización la AP de Málaga, en la sentencia 650/2016, de 24 de noviembre, recordó como regla actual la vía contenciosa para conocer las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos administrativos sujetos al derecho administrativo, incluida la reclamación de cuotas, pero conociendo la sede civil para los conflictos entre particulares dentro de la Junta de Compensación. Así, para la STS de 17 de diciembre de 2008, «no significa que toda decisión de la Junta de Compensación tenga que ser controlada por la Administración, pues la razón de esta fiscalización no descansa tanto sobre la entidad tutelada como sobre la actividad que aquella realiza, así cuando la actividad incide en la gestión urbanística juega la vía administrativa, pero de estar ante una reclamación de cantidad, nos encontramos con una actividad ajena a la Administración, y por eso no tiene sentido su intervención». Por su parte, la Sentencia de la AP de Navarra 276/2015, sección 3.^a, Rec. 843/2014, de 15 de julio de 2015, no aplicó el Auto del TS de 30 de mayo de 2002, en el que se residencia en sede contencioso-administrativa la reclamación de las cuotas de urbanización, por «ser cuestión sobre la ejecución de un acuerdo administrativo revisable únicamente por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa», sino que optó por la vía civil para reclamar una cantidad derivada de un arrendamiento de servicios (se trataba de honorarios en la elaboración del proyecto de reparcelación y de urbanización) situados en una relación contractual de naturaleza civil.

Recordando jurisprudencia al respecto por parte de REQUERO IBÁÑEZ²², pues siendo objeto de la Junta de Compensación la ejecución de la urbanización, «nada puede sorprender que se le atribuya arts. 127.3.º LS y 26 RGU personalidad jurídica propia, plena capacidad para el cumplimiento de sus fines y sobre todo en lo que ahora importa naturaleza administrativa. Ciertamente, ello no quiere decir que toda su actuación esté sometida al derecho administrativo, como tampoco lo está toda la actividad de las Administraciones públicas, y que, en consecuencia, es factible que parte de aquella actuación pueda resultar ajena a nuestro específico ordenamiento, pero también lo es que cuando dichas entidades realizan funciones

22. REQUERO IBÁÑEZ, J. L., «Las corporaciones de derecho público en el proceso contencioso-administrativo», *Actualidad Administrativa*, n.º 23, 2001, p. 891.

públicas no resulta posible desconocer su naturaleza administrativa. Se impone, pues, examinar en cada caso la gestión de los intereses en juego». Cabe así saludar por MARTÍN VALDIVIA y CUESTA REVILLA²³ la aclaración introducida por la Ley 2/2012 en la nueva redacción que se da a los números 2 y 3 del art. 134 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, al optar por que «no cabe la existencia de una Junta de Compensación cuando la gestión sea llevada a cabo por propietario único o por agente urbanizador, mientras que en el caso de que la iniciativa corra a cargo de todos los propietarios su constitución “tampoco será preceptiva”, de donde podemos deducir que, no siendo necesaria a juicio del legislador, sí es posible que se promueva su creación». En el mismo sentido, la STS de 30 de octubre de 1989 señaló que «ha de recordarse que la Junta de Compensación integra un supuesto de autoadministración: son los propios interesados los que desarrollan la función pública de la ejecución del planeamiento en virtud de una delegación que hace de la Junta un agente descentralizado de la Administración de suerte que aquella tiene naturaleza administrativa (art. 127.3 del texto refundido). Ello no significa que toda la actuación de la Junta de Compensación esté sometida al derecho administrativo: en la medida en que aquella gestiona intereses propios de sus medios, sin ejercicio directo de funciones públicas, está sujeta al derecho privado. De ello deriva, pues que al contratar (ejecución de obras, préstamos, ventas de terrenos, etc.) no ha de someterse a las formalidades propias del derecho administrativo, pues todo ello tiene un carácter instrumental respecto de la finalidad última de la ejecución del planeamiento sin implicar el ejercicio directo de funciones públicas» (STS de 25 de mayo de 1994).

Siendo el criterio jurisprudencial apuntado por CANO MURCIA²⁴ que, en las SSTS 26 de abril de 1985 y 22 de noviembre de 1993; STSJ Cataluña 29 de abril de 2004, 14 y 21 de noviembre de 2003; STSJ Madrid 17 de octubre y 23 de diciembre de 2002, 7 de abril de 2003 y 26 de abril de 2004; STSJ Canarias 22 de enero de 1998 y 25 de marzo de 2004; STSJ País Vasco 10 de octubre de 2003; y STSJ Comunidad Valenciana 2 de marzo de 2001, «transcurrido el plazo máximo para

23. MARTÍN VALDIVIA, S. M.^a y CUESTA REVILLA, J., «Las nuevas políticas públicas de ejecución urbanística en la Ley andaluza 2/2012. La adaptación de la LOUA a la legislación estatal de suelo (y II)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n.º 26, 2013, y CARUZ ARCOS, E., «La participación de los propietarios no adheridos a la Junta de compensación y los miembros incumplidores en el sistema de actuación por compensación regulado en la Ley 7/2002 de ordenación urbanística de Andalucía», *Práctica Urbanística*, n.º 27, 2004, p. 23.

24. CANO MURCIA, A., «Los proyectos y obras de urbanización en la ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía», *Práctica Urbanística*, n.º 43, 2005, p. 13, y «La urbanización en el sistema de compensación», en *Proyectos y Obras de Urbanización*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2006.

la recepción de las obras, sin que esta haya tenido lugar, se entenderá producida por ministerio de la ley, quedando relevado el solicitando de su deber de conservación y comenzando a partir de dicho momento el cómputo del año de garantía. Esta recepción es la que se ha consolidado por la jurisprudencia con el concepto de recepción tácita». Dicha recepción, como bien afirmara CORRAL GARCÍA, supone para la empresa urbanizadora y para la Administración²⁵ la consideración de ser «aquella empresa que tiene que ejecutar las obras de urbanización, adquiriendo así una responsabilidad delimitada por el artículo 176 RGU al contenido material mínimo del contrato de ejecución de obra, para conformar sus obligaciones y consiguientes responsabilidades que son asumir el compromiso de realizar las obras de conformidad total con el proyecto de urbanización aprobado, permitir la labor de inspección del ayuntamiento, y asumir supuestos de incumplimiento que puedan dar lugar a la resolución del contrato así como las indemnizaciones que correspondan por no cumplir las características técnicas de la obra o de los plazos de ejecución».

En fin, la STSJ de Canarias 264/2014, de 26 noviembre 2014, y la STSJ de La Rioja 304/2016, de 24 octubre 2016, reconocieron la obligación solidaria de una Junta de Compensación y una aseguradora, de ejecutar las obras de reparación necesarias de un inmueble y de indemnizar al propietario de una terraza por la imposibilidad de su utilización. Así, finalmente apuntar que el ayuntamiento no será responsable de las deudas de la Junta de Compensación. Una cosa es que sea Administración actuante, vigilante y fiscalizadora, y otra que haya de responder de las deudas contraídas por la Junta, que actúa y ejecuta por sí misma, y a su costa, las previsiones del planeamiento. Así, reconoció la STSJ de Andalucía n.º 207/2017, de 25 enero 2017, FD 4.º, que la Junta de Compensación no había sido disuelta, «precisamente por no constar al Ayuntamiento -a quien compete declarar la disolución- que haya zanjado todas las obligaciones que le atañen con los propietarios, y las obligaciones económicas de la Junta son independientes de su inactividad en relación a las obras de urbanización que fueron concluidas», a lo que sumar que, no obstante, la Administración no podrá desatender su función de dirección y control de todo el proceso de ejecución de planeamiento.

25. CORRAL GARCÍA, E., «Entrega y recepción de las obras de urbanización», *Práctica Urbanística*, n.º 60, 2007, p. 8.