



TÍTULO

JURISDICCIÓN APLICABLE A LAS JUNTAS DE COMPENSACIÓN EN EL CONTRATO DE OBRAS DE URBANIZACIÓN

AUTOR

Rafael Mazán Baeza

Tutor
Curso

©
©

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2012

Rafael Duarte Martínez

Experto Universitario en Derecho Urbanístico (III)

Rafael Mazán Baeza

Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
 - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
 - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
-
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
 - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
 - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*

JURISDICCIÓN APLICABLE A LAS JUNTAS DE COMPENSACIÓN EN EL CONTRATO DE OBRAS DE URBANIZACIÓN

ÍNDICE:

1. Introducción.
2. Naturaleza jurídica de las Juntas de Compensación.
3. Las Juntas de Compensación como poder adjudicador, la contratación de la empresa urbanizadora.
 - Incorporación de las determinaciones de la Directiva 2004/18/CE a la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP).
 - Vinculación de la LCSP a la actividad urbanística: carácter administrativo del contrato de obra de urbanización.
 - Análisis del ámbito subjetivo de la LCSP.
 - Influencia de la LCSP en la legislación urbanística autonómica.
 - Onerosidad de la relación entre Administración y Juntas de Compensación.
 - Posiciones de la doctrina y la jurisprudencia al respecto.
 - Propuesta de regulación de la contratación de las obras de urbanización por las Juntas de Compensación.
4. Conclusiones.
5. Referencias, bibliografía, legislación y jurisprudencia consultadas.

Rafael MAZÁN BAEZA

Abogado ICA Málaga – Ingeniero Técnico de Obras Públicas
C/. Pablo Neruda 21 (29631 Arroyo de la Miel, Málaga)
952 563 625 / 663 491 368 / rmazan@rmazanabg.es

1. INTRODUCCIÓN

No es un tema pacífico, ni nuevo, para la doctrina y la jurisprudencia el que se plantea en las siguientes páginas. Ya desde antes de la aparición de la STJCE C-399/98 de 12 de julio de 2001 (caso Scala 2001), que provocó un enconado debate entre las posiciones favorables a las tesis defendidas por dicha sentencia, y las posiciones contrarias a las mismas, viene produciendo argumentos encontrados en nuestro país. Hay voces que, incluso, vaticinan la desaparición del sistema de ejecución del planeamiento por compensación (1), pues la deriva de la legislación estatal, y –por ende- de la autonómica, hacia la publicación de los procedimientos de contratación de las empresas urbanizadoras por las juntas de compensación, pueden hacer menos interesante, dicen, tal sistema para las empresas constructoras.

Sin embargo, en la aplicación de la recientemente transpuesta Directiva 2004/18/CE de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los servicios de adjudicación en los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios, en la Ley 30/2007 de 30 de octubre de Contratos del Sector Público (LCSP) está una de las claves, a mi modo de ver, para determinar si el sistema de compensación debe considerarse incluido en el ámbito de dicha Ley, tal como defiende una parte minoritaria de la doctrina, y - por consiguiente- cual es la jurisdicción aplicable en los casos en que se produzcan litigios por cuestiones derivadas de la ejecución del contrato de obra de urbanización, formalizado entre una junta de compensación y una empresa constructora. Por ello, y este es el objeto de este trabajo, es importante conocer y acotar las atribuciones administrativas que poseen las juntas de compensación, y si dentro de los caracteres puramente administrativos que las definen se encuentra el llamado poder adjudicador, que es –en definitiva- la piedra de toque de la cuestión.

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS JUNTAS DE COMPENSACIÓN

Repasando brevemente lo que la legislación sobre el Suelo establece sobre tal cuestión observamos que la Ley 19/1975 de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (LS75) establecía en su artículo 113.3 que las Juntas de Compensación tienen naturaleza administrativa, personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Idéntica redacción se mantiene el artículo 127.3 del RD 1346/1976 de 9 de abril, del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR76) y en el artículo 158.3 del RDL 1/1992 de 26 de junio que aprueba la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS92), aunque este último haya sido declarado, junto con gran parte del texto legal al que pertenece, inconstitucional por la STC 61/1997 de 20 de marzo, al vulnerar las competencias autonómicas en materia de urbanismo.

Tras esta accidentada evolución de la legislación estatal del suelo y en virtud de la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas, en materia de urbanismo, por la Constitución de 1978, tenemos que, en el ámbito territorial andaluz, dichas competencias se regulan por la vigente Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), que matiza lo dispuesto por las Leyes del Suelo preconstitucionales. Así, en su artículo 134.1, establece que las Juntas de Compensación son entes corporativos de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, desde su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras y la inscripción de la constitución de sus órganos directivos.

Por otra parte, la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), establece en su artículo 2.2 que *“Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación”*.

Descendiendo un escalón en el ámbito normativo, el todavía vigente Reglamento de Gestión Urbanística (RGU) de 1978, establece que las Juntas de Compensación son Entidades Urbanísticas Colaboradoras (artículo 24.2.a RGU), cuyo carácter es administrativo y dependientes de la Administración actuante (artículo 26.1 RGU). Se entenderá adquirida la personalidad jurídica de las Juntas de Compensación a partir del momento de su inscripción en el correspondiente Registro (artículo 26.2 RGU), refiriéndose al mencionado de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

Establecida la naturaleza jurídica de las Juntas de Compensación, hay que definir cuáles son sus fines. Así, los objetivos principales de las Juntas de Compensación son, siguiendo la redacción del artículo 134.1 de la LOUA, los siguientes:

- Asumir la directa responsabilidad, frente al municipio, de la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de las de edificación, en una determinada Unidad de Ejecución.
- Actuar como fiduciaria con pleno poder dispositivo sobre las fincas originarias o iniciales de los propietarios miembros, sin más limitaciones que las establecidas en los Estatutos.
- Recaudar las cuotas de urbanización a sus miembros.

En cuanto a la doctrina existente sobre la cuestión, existen dos corrientes, la primera –mayoritaria- considera que las juntas de compensación tienen naturaleza administrativa, tal como manifiesta la legislación que las concierne; mientras que la segunda estima que tienen naturaleza similar a otras asociaciones y sociedades reguladas por el Derecho privado, aún reconociendo el carácter administrativo que les otorga la legislación urbanística. Como representantes de la doctrina mayoritaria cabe mencionar a Eduardo García de Enterría que observa que, en un primer momento, la doctrina puso en duda el carácter administrativo de las Juntas de Compensación, dada la confusión de intereses públicos y privados que en ellas confluyen, cuestión que quedó zanjada con la promulgación del Decreto 1006/1966 de 7 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de

Reparcelaciones de suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana (RR), que –en su artículo 38.1- dispone: “*Conforme a lo dispuesto en los artículos 80, 124 y concordantes de la Ley del Suelo [de 1956], el Órgano competente, según el artículo 14 de este Reglamento, podrá aprobar o imponer la constitución de Entidades Urbanísticas de Compensación, personas jurídicas colaboradoras del Órgano bajo cuya tutela actúen o que controle su gestión. Dichas entidades tendrán carácter jurídico-administrativo. La imposición procederá únicamente cuando se declare obligatoria la reparcelación*”. Por otra parte, Tomás Ramón Fernández Rodríguez, califica a las juntas de compensación como autoadministración, en cuanto están formadas por particulares, al ser delegadas por la Administración actuante para gestionar la ejecución del planeamiento, siendo ésta una función pública. Lo cual supone que se pueden considerar, en cierta manera, como corporaciones de derecho público con base privada. También la jurisprudencia aboga por el carácter y naturaleza administrativa de las Juntas de Compensación, así como por su calificación doctrinal como autoadministración, en ese sentido se manifiestan –por ejemplo- la STS de 21 de octubre de 1987 (ROJ 11596/1987) en cuanto a lo primero y, en cuanto a lo segundo, la STS de 30 de octubre de 1989 (ROJ 14412/1989).

Visto lo hasta ahora expuesto, no cabe duda alguna de que las Juntas de Compensación son entes de Derecho Público, de naturaleza administrativa, formados por una agrupación voluntaria de personas compuesta por los propietarios dentro de la Unidad de Ejecución y, eventualmente, el urbanizador, sometidas a un control por parte de la Administración Local, que persiguen un interés común, tienen personalidad jurídica propia, y los miembros que las constituyen participan en su administración. Están vinculadas con la Administración Local, al ser designadas por la ley como impulsoras, dentro de un sistema de actuación privado como es la Compensación, de la ejecución del planeamiento, que es una potestad y función pública. Por esa vinculación, y al subrogarse en la función pública de la ejecución del planeamiento, las Juntas de Compensación tienen la consideración de Administración Pública, son –por sus características- una Autoadministración, y estarán sujetas a la legislación administrativa en tanto

en cuanto ejerzan potestades administrativas. Cuando no sea ese el caso, se deberá acatar lo dispuesto en sus Bases y Estatutos.

Como aspectos puramente administrativos del carácter de las Juntas de Compensación, se puede mencionar que, para la recaudación de las cuotas de urbanización, podrán emplear el procedimiento administrativo de apremio, sin que sea ésta la única forma de obtener las mismas, pues potestativamente las Juntas de Compensación pueden obviar esa vía y recurrir a la demanda de reclamación de cantidad civil, tal como se desprende de, entre otras, las SSTs de 31 de octubre de 1992 (ROJ 8128/1992) y de 24 de junio de 1996 (ROJ 3826/1996).

Asimismo, y por otro lado, se articula la impugnación de los acuerdos de las Juntas de Compensación mediante el Recurso de Alzada ante el Ayuntamiento (artículos 134.5 LOUA y 184 RGU), ya que la Administración Local retiene la titularidad última de esta función delegada a la Junta de Compensación, reservándose la tutela de su ejercicio y la capacidad de corregir dichos acuerdos en vía de recurso. Una vez resuelto este recurso por el Ayuntamiento se pone fin a la vía gubernativa, pudiéndose entonces iniciar la vía contencioso-administrativa. Cabe decir que los acuerdos impugnables por esta vía son los que se limiten a las actuaciones puramente administrativas de las Juntas de Compensación, tal como se desprende de la STS de 30 de octubre de 1989 (ROJ 14413/1989) y de la STSJ de Madrid de 17 de abril de 2003 (JUR 2003/274091).

También la reparcelación forzosa o, en su caso, la expropiación forzosa de los terrenos pertenecientes a los propietarios no adheridos al sistema, y de los miembros incumplidores (artículo 135 LOUA), es un mecanismo puramente administrativo, tal como se deduce de los articulados de la propia LOUA y del RDL 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLS08).

Finalmente, y beneficiándose de los efectos del principio general de prohibición de los interdictos (artículo 101 LRJAP-PAC) contra los actos de la Administración Pública, los miembros de las Juntas de Compensación no podrán promover interdictos de retener o recobrar la posesión frente a ciertas resoluciones de las mismas (artículo 185 RGU).

Sin embargo, ¿Es la adjudicación y contratación de la empresa urbanizadora una potestad administrativa de las Juntas de Compensación?, para contestar a esta pregunta debemos ver si estas Entidades pueden encuadrarse dentro de los llamados “poderes adjudicadores” previstos en la Ley 30/2007 de 30 de octubre de Contratos del Sector Público (LCSP) y, por ello, serles de aplicación dicha legislación, con la consecuencia última de ser el orden jurisdiccional contencioso-administrativo quien resuelva sobre los litigios que se puedan producir en dicha relación contractual.

3. LAS JUNTAS DE COMPENSACIÓN COMO PODER ADJUDICADOR, LA CONTRATACIÓN DE LA EMPRESA URBANIZADORA

Incorporación de las determinaciones de la Directiva 2004/18/CE a la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP)

Las determinaciones de la Directiva 2004/18/CE son fruto, tal como lo declara en su considerando primero, de la jurisprudencia del TJCE sobre la materia de contratación pública. Entre las diversas Sentencias que ha dictado el TJCE, se pueden citar la controvertida STJCE C-399/98 de 12 de julio de 2001 (caso Scala 2001) y las SSTJCE C-237/99 de 1 de febrero de 2001 (caso Comisión contra República Francesa), C-220/05 de 18 de enero de 2007 (caso Auroux) y C-451/08 de 25 de marzo de 2010 (caso Müller) como directamente incidentes en los ámbitos del Derecho Urbanístico y de la contratación pública.

La sentencia del caso Scala 2001 afecta principalmente al operador económico que ejecuta la obra de urbanización, enfocándose en nuestro ordenamiento urbanístico en el caso concreto del Sistema de Compensación y, por ende, de las Juntas de Compensación, como paradigma de los sistemas empleados en España para la transformación del suelo. Así, entre otras cosas, declara que la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, se opone a una legislación urbanística interna que permita, apartándose de los procedimientos previstos por dicha Directiva, la realización directa por el titular de una licencia urbanística o de un plan de urbanización aprobado de una obra de urbanización, con imputación de la totalidad o parte de la obra a cuenta de la contribución adeudada por la concesión de la licencia, cuando el valor de dicha obra sea igual o superior al umbral fijado por esa Directiva.

Por su parte, la sentencia del caso Comisión contra la República Francesa afecta al concepto de poder adjudicador, el cual debe recibir una interpretación funcional, con el objeto de garantizar el principio de libre

circulación. Esta sentencia es tributaria de las SSTJCE C-31/87 de 20 de septiembre de 1988 (caso Gebroeders Beentjes), C-360/96 de 10 de noviembre de 1998 (caso BFI Holding BV) y C-353/96 de 17 de diciembre de 1998 (caso Irish Forestry Board), que determinan que el objeto de la Directiva 71/305/CEE del Consejo, de 26 de julio de 1971, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras (precursora de la 93/97/CEE), está dirigido a la efectiva realización de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios en esa materia, objetivos que se verían comprometidos si se excluyera la aplicación del régimen previsto en dicha Directiva en el caso de que un contrato público de obras fuera adjudicado por un organismo que, a pesar de haber sido creado para desempeñar las tareas que la ley le confiere, no se hallase formalmente integrado en la Administración Pública. Por lo tanto, la determinación de la interpretación funcional del concepto de poder adjudicador, como se verá más adelante, también compromete a la actuación de las Juntas de Compensación en cuanto tienen necesidad de contratar a una empresa constructora para ejecutar las obras de urbanización, obligación que reciben aquéllas por ministerio de la ley.

En cuanto a la sentencia del caso Auroux, que dilucida sobre la adjudicación directa por el municipio de Roanne a la Société d'Équipement du Département de la Loire (SEDL) del proyecto de ejecución de un centro de ocio, resulta interesante pues, en primer lugar, declara que la calificación jurídica del contrato de obras como contrato administrativo es materia del Derecho Comunitario, y no competencia de las correspondientes legislaciones internas, por lo cual – como se expondrá más adelante- deberá estarse a lo dispuesto en la LCSP en este sentido, como transposición fiel de la Directiva 2004/18/CE. En segundo lugar, declara que el carácter oneroso de un contrato se refiere a la contraprestación que se ofrece al contratista por la realización de las obras previstas por la entidad adjudicadora (que está en consonancia con el fundamento jurídico 77 de la Sentencia del caso Scala), lo cual nos lleva a otra cuestión controvertida: la onerosidad, o falta de ella, en la relación establecida entre la Administración Local y las Juntas de Compensación, por la ejecución de las obras de urbanización, que es un

argumento utilizado por algunos autores para negar la existencia de relación contractual entre la Administración y el promotor de la actuación.

Es en este último aspecto mencionado donde resulta interesante la sentencia del caso Müller, pues considera que, para que haya un contrato público de obra, es necesario que el poder adjudicador que lo haya formalizado reciba de esa manera una prestación a cambio de una contraprestación, esto es, que la relación contractual sea sinalagmática o bilateral, de forma que, si no hay intercambio patrimonial, no existe el beneficio económico, y si éste falta el contrato no tiene el carácter oneroso esencial en los contratos del sector público (Artículo 2.1 LCSP). A estos efectos, entiende el Tribunal Europeo de Justicia que el beneficio económico resulta claramente acreditado cuando dispone que el poder adjudicador asuma la propiedad de las obras contratadas.

En síntesis, la Directiva 2004/18/CE establece, entre otras disposiciones, y basándose en los principios de igualdad de trato, de no discriminación, de reconocimiento mutuo, de proporcionalidad y de transparencia, las reglas para la adjudicación de los contratos públicos. A tal efecto define como contratos públicos “...*los contratos onerosos y celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios*”. Y, en concreto, define qué se entiende por contrato público de obras, como aquellos “...*contratos públicos cuyo objeto sea bien la ejecución, o bien conjuntamente el proyecto y la ejecución de obras relativas a una de las actividades mencionadas en el anexo I o de una obra, bien la realización, por cualquier medio, de una obra que responda a las necesidades especificadas por el poder adjudicador. Una «obra» es el resultado de un conjunto de obras de construcción o de ingeniería civil destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica*”.

Entre esas obras, relacionadas en el Anexo I de la Directiva, se encuentran las de construcción de calles (clase 45.2 3) que, unidas a las de movimiento de tierras (clase 45.1 1), conforman el eje fundamental de las obras de urbanización.

Por otra parte, la Directiva 2004/18/CE considera como poderes adjudicadores a los siguientes“...*el Estado, los entes territoriales, los organismos de Derecho público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o de dichos organismos de Derecho público*”, mientras que define como organismo de Derecho Público “*cualquier organismo:*

- *creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.*
- *dotado de personalidad jurídica.*
- *cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público, o bien cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estos últimos, o bien cuyo órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros de los cuales más de la mitad sean nombrados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público.”*

En definitiva, la jurisprudencia que forma el cuerpo de la Directiva 2004/18/CE considera, en la definición del concepto de poder adjudicador, no sólo su componente puramente formal, sino incluso su componente funcional, por lo que debe atenderse a la naturaleza de la actividad para definir cabalmente lo que es un poder adjudicador.

En cuanto a la incorporación de las directrices de la Directiva 2004/18/CE a la LCSP se produce, tal como se manifiesta en su Exposición de Motivos “...*en sus propios términos y sin reservas...*”, por lo que cabe interpretar que los conceptos que la jurisprudencia comunitaria mantiene respecto a la cuestión que se expone, encuentran acomodo en la legislación interna sin ningún rechazo, ni matización, por ésta. Es especialmente importante que la propia LCSP haya declarado tal cosa, pues facilita sobremano solucionar la cuestión sobre la jurisdicción competente en materia de litigios entre Juntas de Compensación y Empresas constructoras, derivados del contrato de obra de urbanización, ya que el camino a tomar está trazado en la propia LCSP.

Vinculación de la LCSP a la actividad urbanística: carácter administrativo del contrato de obra de urbanización.

Para cerrar el círculo de dependencia entre urbanismo y contratación pública, dentro de la legislación estatal se debe analizar lo dispuesto en el propio RDL 2/2008 de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLS08). En su propia exposición de motivos, en el apartado IV, se manifiesta que *“...el régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística, que -en los términos en que la configure la legislación urbanística en el marco de esta Ley- es una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa. En este sentido, si bien la edificación tiene lugar sobre una finca y accede a su propiedad -de acuerdo con nuestra concepción histórica de este instituto-, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógica como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación”*.

De ello se deduce que la propia ley del Suelo, siguiendo la doctrina comunitaria al respecto, prescribe la necesidad de que en el sistema de Compensación se articulen procedimientos abiertos a la competencia de las empresas.

En el articulado del TRLS08 se desarrollan estos motivos, así, en el artículo 2.1 dispone que: *“Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes”*. Asimismo, en el artículo 3.1 habla de la exclusiva competencia en el urbanismo de las Administraciones, vinculada a ese interés general: *“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 éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes”. Por otra parte, las leyes de ordenación territorial y urbanística garantizarán *“la dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados”* (artículo 3.2.a TRLS08). Cuando se trate de la iniciativa privada en la urbanización y la edificación, el artículo 6 TRLS08 dispone que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, de competencia autonómica, regulará: *“El derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente. La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo”*, lo cual sugiere la presentación en el panorama urbanístico estatal de una figura popular en ciertas comunidades autónomas, como la valenciana, cual es el Agente Urbanizador.

Por todo ello, cabría entender que, entendiendo la urbanización como servicio público a gestionar conforme al interés general, es posible que la Administración competente pueda encomendar dicha gestión a las Juntas de Compensación, como sistema privado de gestión de la transformación del suelo, de tal manera que éstas deben adaptarse a lo que disponga la legislación de contratos estatal para el proceso de determinar qué empresa constructora va a ejecutar la urbanización. Sin embargo, el propio articulado del TRLS08 no es preciso por cuanto deja en el aire la forma que debe adquirir la gestión privada de la urbanización, habida cuenta que, en las legislaciones urbanísticas autonómicas existen otras posibles opciones,

aparte del modelo de Junta de Compensación, fundamentado en la propiedad del suelo a transformar, como es la ya mencionada del Agente Urbanizador, en la que la propiedad del suelo pasa a ser secundaria para la ejecución del planeamiento.

Por otra parte, y pasando a estudiar el carácter de obra pública de las obras de urbanización, en primer lugar debemos atender al ámbito de aplicación de la LCSP, para determinar si las obras de urbanización se encuentran enmarcadas en el mismo. De esta manera, vemos que en el artículo 2 de dicha ley se determina que son contratos sometidos a la misma los *“contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en el artículo 3”*, lo cual nos lleva a la necesidad de análisis del ámbito subjetivo de la LCSP, que se tratará en el siguiente apartado.

Asimismo, define la LCSP, en el artículo 6, los contratos de obras como *“... aquéllos que tienen por objeto la realización de una obra o la ejecución de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I o la realización por cualquier medio de una obra que responda a las necesidades especificadas por la entidad del sector público contratante. Además de estas prestaciones, el contrato podrá comprender, en su caso, la redacción del correspondiente proyecto”*, mientras que por obra, debe entenderse *“...el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble”*. Consultando el mencionado Anexo I, coincidente con el de la Directiva 2004/18/CE, vemos que los trabajos propios de las obras de urbanización se pueden incardinar dentro de las clases 45.1 a (demolición de inmuebles y movimiento de tierras), 45.2 3 (construcción de autopistas, carreteras, campos de aterrizaje, vías férreas y centros deportivos) en el que se incluye la construcción de calles, y –según las características de la propia obra de urbanización- 45.2 1 (construcción general de edificios y obras singulares de ingeniería civil). Cabe decir que en esta última clase se encuentran las actividades de arquitectura e ingeniería, entre las que se incluyen la dirección de las obras de construcción.

En este sentido, no se pueden considerar los contratos de obras de urbanización, perfeccionados por las Juntas de Compensación, como contratos de colaboración entre el sector público y el privado, en primer lugar por el hecho de que se celebran entre la propia Junta de Compensación, como subrogada en la función pública de ejecutar el planeamiento, por lo que resulta obligada a ejecutar y costear la urbanización, y la empresa constructora que ejecutará materialmente las obras; y, en segundo lugar debido a que los contratos de colaboración mencionados son aquéllos en que, tal como dispone el artículo 11 LCSP “...una Administración Pública encarga a una **entidad de derecho privado** por un periodo determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones:

- a) *La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión.*
- b) *La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas.*
- c) *La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.*
- d) *Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado”*

Sin embargo, los contratos de obras de urbanización estarían sujetos a la regulación armonizada prevista por la LCSP, en la sección 2ª del Capítulo II para los contratos cuyo valor estimado sea igual o superior al umbral establecido de 5.278.000 Euros (artículo 14.1 LCSP), siempre y cuando la entidad contratante tenga el carácter de poder adjudicador. Asimismo, la

LCSP caracteriza como contratos administrativos los contratos de obra, siempre que se celebren por una Administración Pública, tal como dispone en su artículo 19.1.a, lo cual nos vuelve a llevar al estudio del ámbito subjetivo de la LCSP.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado el carácter de obra pública de las obras de urbanización, manteniendo que su adjudicación ha de hacerse mediante los procedimientos establecido en las leyes de contratos estatales. En este sentido, cabe mencionar, entre otras las SSTs de 28 de diciembre de 2006 (ROJ 8630/2006), de 22 de enero de 2008 (ROJ 408/2008) y 27 de enero de 2009 (ROJ 218/2009). También es destacable la STS de 24 de mayo de 1994 (ROJ 11983/1994) que, en su fundamento de derecho tercero manifiesta: *“En el presente caso, se trata de la contratación para la ejecución de unas obras de urbanización y, por tanto, de una obra pública, cuya titularidad corresponde a la Administración actuante. En este sentido, importa destacar no sólo las facultades reconocidas a la Administración para vigilar la ejecución de las obras e instalaciones - artículo 175.3 del Reglamento de Gestión - sino las cláusulas que, según el artículo 176.3 del mismo Reglamento, debe necesariamente contener todo contrato de ejecución de obra concertado por la Junta de Compensación, entre las que destacan, en lo que ahora importa, el compromiso con los proyectos de urbanización debidamente aprobados y la obligación de la empresa de facilitar la acción inspectora de la Administración actuante. En la misma línea, el artículo 69 del Reglamento de Planeamiento establece que entre la documentación que debe contener los proyectos de urbanización se encuentra el pliego de condiciones técnicas y de condiciones administrativas para la contratación de las obras y servicios, y así en el presente caso, en la cláusula 12 -folio 22 del expediente administrativo- se determinó que «el contrato dimanante del presente concurso es por su objeto fundamental y esencialmente administrativo». En todo caso, la naturaleza pública de la obra y la naturaleza administrativa de la Junta de Compensación imponen el conocimiento de la presente cuestión a esta Jurisdicción, como así lo entendió, en un supuesto idéntico al actual,*

la antigua Sala Cuarta de este Tribunal en Sentencia de 26 de febrero de 1985”.

En cuanto al carácter de oneroso del contrato de obra de urbanización, parece indiscutible que, siendo las partes contratantes, por un lado, una Junta de Compensación y, por otro, una empresa constructora, exista dicha onerosidad en la relación contractual. En efecto, se trata de una relación sinalagmática o bilateral por la cual la Junta de Compensación se obliga al pago de un precio como contraprestación por la ejecución de las obras de urbanización, encomendadas a la empresa constructora. Ese precio se irá pagando periódicamente, en función del avance de las obras que se ejecuten. En la práctica y en una gran mayoría de los casos, la forma de gestionar el pago del precio de la obra de urbanización por parte de las Juntas de Compensación se realiza adoptando el sistema administrativo por antonomasia, cual es la certificación de obra, previsto en el artículo 200 LCSP.

La certificación se puede definir entonces como un título que incorpora un derecho de crédito del constructor frente a la Junta de Compensación con arreglo a la cual, puede ésta verificar abonos, parciales y provisionales, del importe del contrato de obras de urbanización a fin de facilitar, desde el punto de vista financiero la mejor ejecución y conclusión de las obras. Estos abonos se habrán de referir a la obra realmente ejecutada, y se realizarán “a buena cuenta”, sujetos por tanto a rectificaciones y variaciones en función de las mediciones finales de la obra y sin que, en ningún caso, supongan aprobación, aceptación o recepción de las obras a que se refieran.

Cuestión aparte, que será desarrollada más adelante, es si la relación entre la Administración y la Junta de Compensación es onerosa o no.

Si, finalmente, se llega a la conclusión de que las Juntas de Compensación tienen el carácter de poder adjudicador y, además, se las puede considerar como Administración Pública, en el ámbito concreto de la ejecución del planeamiento, la propia LCSP prevé la jurisdicción aplicable en caso de conflictos derivados del contrato de ejecución de obras. En efecto, el artículo 21 LCSP dispone que “*El orden jurisdiccional contencioso-administrativo*

será el competente para resolver las cuestiones litigiosas relativas a la preparación, adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos. Igualmente corresponderá a este orden jurisdiccional el conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con la preparación y adjudicación de los contratos privados de las Administraciones Públicas y de los contratos sujetos a regulación armonizada ,incluidos los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 17’.

Análisis del ámbito subjetivo de la LCSP.

Según lo expuesto en los apartados anteriores, resulta que la cuestión a dilucidar es si, atendiendo -en primer lugar- en el carácter indubitado de obra pública que tienen las obras de urbanización, y -en segundo lugar- considerando las atribuciones administrativas que tienen las Juntas de Compensación, se les puede encuadrar como entidades del sector público y, por consiguiente, como poderes adjudicadores, con lo cual les sería de aplicación lo dispuesto en la vigente Ley 30/2007 de 30 de octubre de Contratos del Sector Público (LCSP) a los efectos de la contratación de las empresas urbanizadoras.

Como ya se ha dicho en el apartado anterior, la LCSP, en el Capítulo I de su Título preliminar, donde determina el ámbito de aplicación de la ley, concretamente en el artículo 2 habla de que “*Son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en el artículo 3’*”. En este último artículo, en su apartado 1º, se da una lista de los entes, organismos y entidades que conforman el ámbito subjetivo de la ley, entendiéndose encuadrados dentro del Sector Público. No cabe pensar en una relación cerrada, sino más bien en una lista que contiene entidades concretas y determinadas por una parte y, por otra, entidades indeterminadas que han de cumplir una serie de requisitos para ser consideradas integradas en el concepto de Sector Público. Entre las que

aparecen mencionadas en el artículo 3.1. LCSP resulta interesante destacar las relacionadas en el apartado c: *“Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad”*, y también las del apartado h: *“Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia”*.

Dicho esto, procede analizar si la naturaleza jurídica de las Juntas de Compensación, se adecua a los requisitos establecidos en los mencionados apartados c y h del artículo 3.1 LCSP, para ser consideradas como incluidas en el Sector Público, al cual resulta de aplicación la LCSP.

En lo referente al apartado c *“...cualquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo...”* podría ser de aplicación a las Juntas de Compensación, ya que según se ha visto, el artículo 134.1 LOUA las caracteriza como entes corporativos de derecho público y, asimismo, se encuentran vinculadas con la Administración Pública, y –por ello- al Sector Público mediante un doble vínculo: la delegación por ley de la función pública de la ejecución del planeamiento por un lado, y –por otro- el control que la Administración Local debe ejercer sobre el desarrollo de esa función delegada. Así, parece sencillo encuadrar a las Juntas de Compensación dentro de las entidades que conforman el Sector Público, empleando la descripción contenida en el artículo 3.1.c LCSP.

Por otra parte, y entrando a analizar la redacción del artículo 3.1.h LCSP, vemos que los requisitos para ser considerada una entidad como perteneciente al Sector Público son tres:

- Poseer personalidad jurídica propia.
- Ser creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general, que no tengan carácter industrial o mercantil.
- Ser financiadas o controladas por otros entes del Sector Público, o éstos intervengan en el nombramiento de los miembros de sus órganos de administración, dirección o vigilancia.

En cuanto al primero de los requisitos, ya se ha visto que la LOUA define a las Juntas de Compensación como entes con personalidad jurídica propia, por lo que cumplen plenamente con este requisito.

Por lo que hace al segundo requisito, tampoco parece haber ningún problema en pensar que las Juntas de Compensación cumplen con el mismo, ya que la ejecución del planeamiento mediante el sistema de compensación no es más que una actividad de naturaleza administrativa y pública, encuadrada en la ordenación urbanística exclusivamente. Por ello, resulta obvio que la actividad para la que han sido creadas las Juntas de Compensación no tiene carácter ni industrial ni mercantil, sin perjuicio de que para la ejecución material de la urbanización se deban realizar o producirse actividades de esta naturaleza.

Finalmente, en cuanto al tercer requisito, la Administración no financia directamente las obras de urbanización necesarias para la ejecución del planeamiento, sino que se realiza mediante las cuotas de urbanización repercutidas a los propietarios de las parcelas resultantes de la reparcelación, entendida como instrumento de la equidistribución de beneficios y cargas derivados de la clasificación del suelo realizada por la Administración Local, en el desarrollo de su potestad de planificar urbanísticamente. Sin embargo, sí interviene en el control de las Juntas de Compensación, entendiendo como control la acepción del Diccionario de la Real Academia Española de “...comprobación, inspección, fiscalización o intervención...”. Lo que

supone las siguientes acciones, que han de ser emprendidas por la Administración:

- Comprobación: Acción y efecto de comprobar, esto es, verificar, confirmar la veracidad o exactitud de una cosa.
- Inspección: Acción y efecto de inspeccionar, lo cual supone examinar, reconocer atentamente una cosa.
- Intervención: Acción y efecto de intervenir, en cuanto a tomar parte en un asunto, o bien, interponer uno su autoridad.

Una importante faceta del control de la Administración, en cuanto a intervención sobre el sistema de Compensación, es la potestad de la misma – prevista en el artículo 109.2 LOUA- para la sustitución de ese sistema en determinadas circunstancias: *“La sustitución del sistema de actuación de compensación, una vez haya quedado éste establecido, por cualquiera de los sistemas de actuación pública, se acordará, de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, en caso de incumplimiento de los deberes legales y de las obligaciones inherentes al mismo, previo procedimiento dirigido a la declaración de dicho incumplimiento y en el que habrá de oírse a todos los propietarios afectados”*.

Por otra parte, la Administración ejerce cierto control, como comprobación e inspección, durante la ejecución de la obra de urbanización, sobre todo en lo que hace a las instalaciones y las canalizaciones de servicios (v. gr. pruebas de presión de tuberías de abastecimiento y gas, funcionamiento de eventuales equipos de bombeo para aguas, tanto de abastecimiento como de saneamiento, estanqueidad de depósitos, etc...). Si bien en la práctica este control es tenue, pues es realizado básicamente por las empresas concesionarias de los servicios y por los ensayos realizados por laboratorios acreditados en cumplimiento del Plan de Control de Calidad, previsto en el Proyecto de Urbanización, la Administración lo ejerce con mayor incidencia en la recepción de las obras de urbanización a su finalización, lo cual constituye un acto de control en toda regla, pues la Junta de Compensación como responsable de las obras ante la Administración actuante, deberá atender a los requerimientos de ésta para subsanar las deficiencias que se

detecten en las obras, sin perjuicio de acreditar la realización de los controles ya descritos durante la ejecución de las mismas.

Asimismo, y en otro orden de cosas, la Administración interviene a la hora de resolver las impugnaciones de los actos de las Juntas de Compensación, mediante la resolución de los preceptivos recursos de alzada que se interpongan y, como ya se ha mencionado más arriba, dando cobertura al procedimiento de apremio en reclamación de cuotas de urbanización impagadas por sus integrantes, así como interviniendo en los casos de reparcelación forzosa y expropiación forzosa que se activen según lo establecido en la LOUA.

Por todo ello, cabe inferir que las Juntas de Compensación también cumplirían lo dispuesto en el artículo 3.1.h LCSP, pudiendo ser consideradas como poder adjudicador al cumplir los requisitos necesarios, descritos en el artículo 3.3.b LCSP (coincidente con el propio artículo 3.1.h LCSP) y, por tanto, serles de aplicación las disposiciones de la LCSP para la contratación de las empresas constructoras que ejecuten las obras de urbanización. En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia, como puede verse en la STS de 28 de febrero de 2007 (ROJ 1176/2007), que considera a las Juntas de Compensación como Administración Pública (fundamento de derecho cuarto), consideración apoyada en el Auto de 24 de octubre de 2005 de la Sala Especial de Conflictos del Tribunal Supremo (ROJ 12737/2005), que declaró que las Juntas de Compensación forman parte de la Administración Pública. Asimismo, la STSJ de Madrid, sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de junio de 2006 (TOL 1.027.618) declara, en su fundamento de derecho segundo, que la adjudicación de obras de urbanización ha de seguir lo previsto en la legislación de contratos públicos: *“la adjudicación de la obra pública urbanizadora y de la ejecución de los sistemas generales a ACS y a FCC, sin publicidad y sin concurrencia, constituyen un supuesto de nulidad de pleno derecho, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido, y susceptible de revisión de oficio por el cauce del artículo 102 de la Ley de Procedimiento Común , dado que en esta materia - por ser las Juntas de Compensación entes instrumentales - rige la Ley de Contratos de las Administraciones*

Públicas y viene exigida además por las Directivas 89/440 /CEE y 93/37/CEE”.

Influencia de la LCSP en la legislación urbanística autonómica

La aplicación de los principios comunitarios insertos en la Directiva 2004/18/CE, aplicados directamente en la LCSP, ejerce una clara influencia que se ha hecho notar, en mayor o menor medida, en nuestra dispersa legislación urbanística. Analizando brevemente el efecto producido en la misma, se puede decir que, en el ámbito territorial andaluz, el texto del Anteproyecto de ley de adaptación de la LOUA al TRLS08 abunda en el carácter de obra pública de las obras de urbanización, así como la correlativa adscripción de sus métodos de contratación a los procedimientos administrativos específicos, tal como expresa en su Exposición de Motivos: *“De conformidad con la legislación estatal, la ejecución urbanística tendrá lugar siempre bajo control público, clarificándose el carácter público de las obras de urbanización, de manera que la ejecutará la Administración, mediante financiación propia, de los propietarios o de un agente público, ya sea junta de compensación o agente urbanizador. Así, la presente modificación hace hincapié en el carácter público de la obra de urbanización, imponiendo el respeto a las garantías que en materia de contratación del sector público derivan de la normativa de la Unión Europea, garantías que se proyectan tanto sobre la Administración como sobre la junta de compensación o el agente urbanizador y que inspiran parte de las previsiones del texto refundido de la Ley de Suelo”.* Asimismo, se propone la redacción de un nuevo artículo 97.ter en el que se dispone, en su punto segundo, que *“Las relaciones jurídicas de la empresa constructora con el agente urbanizador o la Junta de Compensación se someterán a la normativa de contratación del sector público. La empresa constructora quedará obligada sólo ante el agente urbanizador que asumirá, por tanto, la total responsabilidad de la ejecución de la actuación frente a la Administración”*, lo cual supone que dichas relaciones encontrarán amparo en la jurisdicción contencioso-administrativa.

En la legislación valenciana, de la que surge la polémica figura del Agente Urbanizador, se ha producido una clara evolución hacia la publicación del proceso de contratación de la obra de urbanización, pues se ha pasado de la de la Ley 6/1994 de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) que facilitaba un urbanismo netamente empresarial mediante la selección, por procedimientos públicos, de los Agentes Urbanizadores, que ejecutaban el planeamiento mediante los llamados Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas (PAI), sin tener en cuenta cómo se contrataba a la empresa constructora, al establecimiento de *“... una separación nítida entre las figuras del urbanizador y del empresario constructor de las obras de urbanización. Mientras que al urbanizador le corresponderá redactar todos los documentos técnicos necesarios para la gestión del programa en su integridad, el empresario constructor tendrá que ejecutar las obras previamente definidas en el proyecto de urbanización aprobado por el ayuntamiento. Incluso reconociendo el carácter privado de la relación jurídica que une a ambos operadores económicos, el empresario constructor tendrá que ser seleccionado por el urbanizador por medio de concurso o subasta, siguiendo un procedimiento en el que quede garantizada la efectividad de todos y cada uno de los principios reguladores de la contratación pública, estableciendo un sistema ágil de tutela administrativa que ratifique con plenas garantías jurídicas el cumplimiento de la normativa de contratación pública”*, tal como se expone en el preámbulo de la Ley 16/2005 de 30 de diciembre Urbanística Valenciana (LUV). Este espíritu se ha desarrollado en su articulado, concretamente en su Título III, que habla de la actividad urbanística de la ejecución del planeamiento, donde prevé el procedimiento de contratación del constructor de las obras de urbanización por el Agente Urbanizador, controlado en todo momento por la Administración actuante. Sin embargo, todavía dispone que la relación entre éstos tenga naturaleza privada (artículo 160.8), lo cual va en contra de lo dispuesto por la LCSP e, incluso, del propio Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDL 2/2000 de 16 de junio, al que hace referencia, pues caracteriza al constructor como

subcontratista frente al Agente Urbanizador, dejando solamente dentro del ámbito administrativo al propio procedimiento de selección del constructor.

Por otra parte, la ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, en su artículo 133, prevé la sujeción a los principios de concurrencia y publicidad en los procedimientos de contratación de las obras de urbanización, indicando que cuando sea la Administración el organismo contratante, deberá respetar las prescripciones de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

Especialmente interesante es el tratamiento que hace la ley 3/2009 de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (LUA), en la que se regula el procedimiento de contratación de las obras de urbanización, ya sea tanto por las juntas de compensación como por los Agentes Urbanizadores, y se introduce el concepto de poder adjudicador (artículo 175.2) ya manejado por la LCSP. Incluso contempla los supuestos en que el Urbanizador tenga influencia dominante sobre las empresas constructoras y viceversa, generando el concepto legal de empresa vinculada.

Del resto de legislaciones urbanísticas autonómicas se puede decir que, aunque mencionan los procedimientos de adjudicación de las actuaciones de transformación urbanística, a los diversos Agentes Urbanizadores, no se han adaptado a las directrices de la LCSP en cuanto a la contratación de las obras de urbanización o, simplemente, no mencionan cuál es el régimen jurídico de las relaciones entre empresas constructoras y los urbanizadores.

Onerosidad de la relación entre Administración y Juntas de Compensación

La consideración de las Juntas de Compensación como poder adjudicador, fundamentada en la LCSP y en el TRLS08, soslaya entre otros problemas generados por la Sentencia Scala 2001 -ampliamente comentada por la doctrina- el de la posible falta de onerosidad en la relación entre la Administración actuante y Junta de Compensación, como promotor de las obras de urbanización. Sin embargo, y dado que también resulta controvertido este aspecto de la relación entre Administración y Junta de

Compensación, conviene detenerse en el mismo, pues se puede defender que sí existe tal carácter oneroso en esa relación.

Para ver que esto es así, hay que partir de la base de que la propia acción urbanística de las Administraciones, al clasificar y calificar un suelo en los Planes Generales, genera unas plusvalías a los propietarios de los suelos afectado por dicha planificación. Esas plusvalías deben ser revertidas a la comunidad, siguiendo el mandato del artículo 47 de la Constitución de 1978 (CE), el cual dispone que *“la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”*. Asimismo, y siguiendo el mandato constitucional, el TRLS08 en su artículo 3.2.b manifiesta que la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará *“la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta Ley y las demás que sean de aplicación”* y, regulará, tal como dice el artículo 6.a, *“el derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente. La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo”*. Por otra parte, y dentro del ámbito de competencia autonómico, la LOUA define como fines específicos de la actividad urbanística, entre otros, *“asegurar y articular la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías que se generen por la acción urbanística”* (artículo 3.1.g LOUA).

Para poder realizar estas plusvalías, los propietarios del suelo favorecidos por la clasificación y calificación del mismo deben cumplir con ciertos deberes, ínsitos en el contenido urbanístico legal de la propiedad del suelo, entre los que están la equidistribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, costear y –en su caso- ejecutar la urbanización de los terrenos en un determinado plazo y, finalmente, *“ceder obligatoria y*

gratuitamente al municipio los terrenos, ya urbanizados, en los que se localice la parte de aprovechamiento urbanístico correspondiente a dicha Administración en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías” (artículo 51.1.C.e, f y g LOUA). Asimismo, deberán “ceder obligatoria y gratuitamente al municipio los terrenos destinados por la ordenación urbanística a dotaciones, que comprenden tanto las destinadas al servicio del sector o ámbito de actuación como los sistemas generales incluidos o adscritos al mismo” (artículo 51.1.C.d LOUA).

La financiación de las obras de urbanización por los propietarios, agrupados en Junta de Compensación, se realiza mediante el abono por los mismos de las llamadas cuotas de urbanización. Por lo tanto, el fundamento último de las cuotas de urbanización es la obtención de los recursos necesarios para la transformación del suelo en suelo urbanizado. Sin embargo, la caracterización de la naturaleza jurídica de las cuotas de urbanización, que nos llevará a confirmar la onerosidad de la relación entre Administración y Junta de Compensación, dista de ser un tema pacífico, pues la doctrina está dividida y las caracteriza bien como cargas, como tributos o como exacciones parafiscales o, lo que es lo mismo, como tributos atípicos.

En este sentido, parece razonable pensar que la naturaleza de las cuotas de urbanización se ajusta más a la de los tributos atípicos. Así, siguiendo la definición de Juan Martín Queralt y Carmelo Lorenzo Serrano para las exacciones parafiscales, que las describe como *“detracciones coactivas de carácter económico, caracterizadas porque, pese a tener materialmente los rasgos del tributo, ni se han creado por Ley, ni se gestionan conforme a los procedimientos aplicables a la gestión de los tributos, ni su exacción está prevista en los Presupuestos Generales del Estado. Se trata, en suma, de tributos afectados a unas finalidades concretas y determinadas, caracterizados por la singularidad de su régimen jurídico, tanto en su nacimiento como en su desarrollo y destino final” (2)*, vemos que las características descritas se adaptan a las que poseen las cuotas de urbanización. También en este sentido se inclina la jurisprudencia, por ejemplo, la STS de 11 de julio de 2007 (ROJ 5419/2007) declara 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”, asimismo las SSTs de 7 de abril de 1997 (ROJ 2426/1997), de 10 de abril de 1997 (ROJ 2499/1997) y de 31 de diciembre de 2002 (ROJ 8975/2002) declaran que no han de confundirse contribuciones especiales con cuotas de urbanización al tener naturaleza y fines diferentes.

En cuanto a su carácter de ingreso de derecho público es indudable, puesto que en la reclamación de su pago, la Junta de Compensación puede acudir al apremio, aunque –como se ha visto anteriormente- no es un procedimiento exclusivo, pues también pueden reclamarse judicialmente por la vía civil. El encaje del procedimiento de apremio en la reclamación de cuotas de urbanización se declara en el RDL 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL) que la Hacienda de las entidades locales estará constituida por, entre otros, “*las demás prestaciones de derecho público*” (artículo 2.1.h TRLHL), entre las que se encuadran las cuotas de urbanización, y que “*para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes*” (artículo 2.2 TRLHL).

En definitiva, la actividad urbanística de la Administración Local, particularizada en la clasificación y calificación del suelo, genera unas plusvalías a los propietarios de los suelos afectados por la misma que deben ser revertidas a la comunidad *ex lege*, mediante las cesiones obligatorias y gratuitas de una parte del aprovechamiento lucrativo generado y, además, mediante la ejecución a su costa de las obras de urbanización correspondientes. Las cantidades aportadas por los propietarios, en forma de cuotas de urbanización, son exacciones de derecho público que revierten a las arcas municipales en forma de prestación patrimonial, pues lo que se

entrega es la obra de urbanización terminada. Por lo tanto, se puede concluir que existe una relación onerosa, *do ut des*, entre la Administración actuante y los propietarios agrupados en Junta de Compensación, en la ejecución y entrega de las obras de urbanización.

Posiciones de la doctrina y la jurisprudencia al respecto.

Como ya se apuntó en la introducción, la doctrina jurídica y la jurisprudencia española se encuentran divididas en cuanto a si los contratos de obra de urbanización, formalizados entre una Junta de Compensación y una empresa constructora, deben considerarse sujetos al derecho privado o al derecho administrativo. Esta cuestión tomó especial relieve cuando se produjo la ya mencionada STJCE C-399/98 de 12 de julio de 2001, correspondiente al caso Scala 2001 y, desde entonces ha generado múltiples expresiones en un sentido u otro.

En cuanto a los defensores de que la contratación de las obras de urbanización, por parte de las Juntas de Compensación, no han de someterse a las normas de contratación pública, se puede mencionar a Roberto Bustillo Bolado, Ricardo Santos Díez y Julio Castela Rodríguez, Francisco Blanc Clavero, José Luís Martínez Morales, María Pardo Álvarez, Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Manuel Medina de Lemus y Luciano Parejo Alfonso, que señala, sorprendentemente, al respecto de las obras de urbanización a la luz de las consideraciones de la Sentencia del caso Scala 2001, “[la legislación española] *impone un deber de entrega de obra, obra que sólo pasa a ser pública, en el sentido de soporte de un servicio público, desde la cesión de la misma, es decir desde su recepción por la administración, de lo que se sigue que la realización misma de la obra no es pública, ni, por tanto, objeto posible de un contrato de obra pública*” (3). Por otra parte, entre las respuestas de diferentes órganos administrativos especializados en contratación, merece la pena destacar, por su contundencia, el informe 44/09, de 26 de febrero de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, en respuesta a ciertas cuestiones planteadas por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Palafrugell (Gerona), referentes a la contratación de las obras de urbanización por las Juntas de Compensación,

que declara que éstas, previstas en la Ley catalana de urbanismo y en su Reglamento, no deben considerarse como entidades del Sector Público, ni serles de aplicación la LCSP.

En cuanto a la jurisprudencia existente, hay que decir que existen abundantes sentencias del orden civil, dictadas por el Tribunal Supremo, que resuelven sobre incumplimientos de contrato, o reclamaciones de precio de las obras de urbanización contratadas por Juntas de Compensación a empresas constructoras, sin entrar a valorar cuestiones de posible incompetencia de ese orden, pues no se aducen por las partes, entre ellas se pueden mencionar las SSTS de 20 de diciembre de 1988 (ROJ 9533/1988), de 3 de julio de 1997 (ROJ 4715/1997), de 8 de febrero de 2001 (ROJ 813/2001), de 12 de diciembre de 2002 (ROJ 8378/2002) y de 19 de septiembre de 2008 (ROJ 5022/2008).

Como defensores, dentro de la doctrina jurídica, del carácter administrativo del contrato de obras urbanizadoras, y – por ello- de la competencia del orden contencioso-administrativo en la resolución de controversias entre Juntas de Compensación y empresas constructoras, se puede mencionar a Julio César Tejedor Bielsa, José María Gimeno Feliú, Ricard Escrivá Chordá, Rafael Gómez-Ferrer Morant y Agustín Eugenio Asís de Roig.

Por lo que hace a la jurisprudencia emitida en este sentido, en las que se analiza la falta de competencia del orden civil para dirimir cuestiones derivadas del contrato de obra de urbanización, cabe mencionar las SSTS de 24 de mayo de 1994 (ROJ 11983/1994), de la sala de lo contencioso-administrativo, la ya mencionada de 28 de febrero de 2007 (1176/2007), de 19 de julio de 2007 (ROJ 5391/2007) y de 23 de junio de 2010 (ROJ 4381/2010), estas dos últimas pertenecientes a la sala de lo civil.

Propuesta de regulación de la contratación de las obras de urbanización por las Juntas de Compensación

Como se desprende de la exposición del tema, la consideración de las Juntas de Compensación como poder adjudicador de las obras de urbanización, sólo puede traer beneficios a los propietarios que se encuentran en minoría dentro de sus unidades de ejecución, con respecto a grandes propietarios que –en

muchas ocasiones- son promotores y constructores al mismo tiempo, pues la publicación de los procedimientos de adjudicación evita, a mi juicio, la desigualdad entre los propietarios, los riesgos de corrupción en la adjudicación, y en la gestión del contrato, así como la lentitud y la especulación en los procesos de urbanización, que se derivan de una composición de la propiedad no homogénea en la unidad de ejecución. También, desde el punto de vista de las empresas constructoras, supone una apertura del mercado de licitación de obra, lo cual va en contra de las afirmaciones que van en la línea de que la progresiva publicación de los procedimientos de ejecución de obra de urbanización, harían menos interesante la licitación de estas obras a las empresas constructoras. En efecto, frente a la relativa transparencia de los procedimientos de adjudicación de obra pública, en las licitaciones de la Administración, la licitación de obra de urbanización se convertía en un coto reservado a ciertas empresas: aquellas que gozaban de la “confianza” de la mayoría de los propietarios en las Juntas de Compensación que, casualmente, estaba compuesta -en una gran mayoría de ocasiones- por una empresa promotora o constructora. Confianza ganada, en algunos casos, mediante prácticas fraudulentas y corruptoras, contando con la participación o, por lo menos, con la “relajación” del control de la Administración actuante, beneficiaria última de estas situaciones.

No obstante, y desde mi punto de vista, pienso que se debe articular en la LCSP un procedimiento de adjudicación exclusivo de las Juntas de Compensación, como sistema mayoritariamente empleado en el urbanismo español para la transformación del suelo. En este sentido, debería basarse en la casuística que se produce en la composición de la propiedad, dentro de las unidades de ejecución. A grandes rasgos, se podrían establecer tres grandes grupos: el primero en el que la propiedad se encuentra fragmentada y no existe un propietario que sea mayoritario; el segundo, tendría un propietario que ostenta una mayoría tal que pueda influir en las decisiones de los órganos de gobierno de la Junta de Compensación; finalmente, el tercer grupo estaría compuesto por aquellas unidades de ejecución en las que haya un propietario único, lo cual no requeriría la constitución de una Junta de Compensación como tal (artículos 129.1 LOUA y 157.3 RGU).

En este último grupo podríamos encontrarnos con dos tipos de propietario: el que se dedica a la actividad de construcción, y el que es ajeno a ella. En el primer supuesto, no es necesaria la licitación según ese hipotético procedimiento que se incluiría en la LCSP, pues el propietario acometería la obra de urbanización por sus propios medios, cumpliendo así lo dispuesto en el artículo 51.1.C.g LOUA: “*Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización en el plazo establecido al efecto...*” como deber urbanístico del propietario. En el caso de que el propietario único no tenga relación con la construcción, deberá someterse al procedimiento descrito en la LCSP.

El procedimiento que se articularía para los dos primeros grupos descritos sería, a grandes trazos, el siguiente:

- Conformación, en el seno de la Junta de Compensación, de un órgano de contratación específico para proceder a la adjudicación de la obra. Actualmente esta función se encomienda habitualmente, en los Estatutos y Bases, a la Asamblea General. Sin embargo, es recomendable que la Administración actuante pueda incorporar, en su representación, una o varias personas a este órgano, con el objeto de participar en el procedimiento y, así, controlarlo. De esta manera se proporcionaría el correspondiente recurso que, corrigiendo la aparente incongruencia en el fundamento de derecho cuarto de la STS de 24 de mayo de 1994 (ROJ 11983/1994), no sería de alzada sino el especial de revisión en material de contratación, que se articula en el artículo 37 LCSP. Una posible forma del procedimiento de licitación de las obras de urbanización es la que regula la LUV en su artículo 160.

Evidentemente, en la composición de este órgano no podría participar ningún propietario que, por otro lado, pudiera acudir a la licitación de la obra de urbanización, sin que ello se pueda considerar discriminatorio. En este sentido resultan muy inspiradas, a mi juicio, las previsiones de la LUA, tal como se ha mencionado más arriba, pues propone una solución para esta situación (artículo 175).

- En cuanto a los condicionantes de capacidad y solvencia requeridos a las empresas constructoras participantes en la licitación (entre las que se incluirían –en su caso- las que tengan la condición de propietarias dentro de la unidad de ejecución), serían los descritos en los artículos 43 a 73 de la LCSP.
- Igualmente, se seguiría lo dispuesto en la LCSP para los aspectos de objeto, precio y cuantía del contrato, así como para la revisión de precios y las garantías a prestar por parte de los licitadores y adjudicatarios.
- La licitación se efectuaría por el procedimiento abierto, previsto en la LCSP, y considerando como criterios de adjudicación, para obtener la oferta económicamente más ventajosa, los siguientes: el precio más bajo, el plazo de ejecución más corto, la calidad más alta (a tal efecto, cabría incluir en el pliego de la licitación una memoria de calidades mínimas a exigir en los diversos materiales a emplear) y el respeto al medioambiente (suscribiendo un compromiso formal de cumplimiento de las medidas correctoras que sean precisas durante la ejecución de la obra). Es importante tratar de evitar la subjetividad que preside, a mi forma de ver, las licitaciones de obra pública (existencia de leyes, no escritas, de “reparto” de las obras entre las constructoras, “preferencias” de las diversas Administraciones por algunas empresas, etc...).
- Desde mi punto de vista, sería incluso aconsejable que la licitación fuera de proyecto y obra, en su conjunto, siguiendo la forma de los típicos contratos anglosajones EPC (“*Engineering, Procurement, Construction*”) lo que supone formalizar -en cierta manera- una suerte de “*turnkey contract*”, o contrato llave en mano. De esta manera se prevendrían desviaciones en el precio final de la obra, al no poder el contratista adjudicatario reclamar precios contradictorios por unidades no previstas, y necesarias, no tenidas en cuenta por éste en el proyecto.

En todos los demás aspectos, como son los de adjudicación, formalización del contrato, y demás, se seguiría lo dispuesto a tal efecto en la LCSP.

4. CONCLUSIONES

Creo que es positivo revisar la consideración de que la gestión privada de la ejecución del planeamiento, en su expresión última, como es la contratación de las obras de urbanización, escapa al carácter administrativo de dicha competencia, delegada por la Administración actuante a las Juntas de Compensación. Y en ese sentido va la legislación, tanto europea como española, amén de cierta parte de la jurisprudencia y de la doctrina jurídica que, atribuyen el conocimiento de los litigios producidos en ese ámbito, entre Juntas de Compensación y empresas constructoras a la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, todavía la doctrina mayoritaria insiste en considerar la propiedad como argumento suficiente para defender que la gestión privada en la ejecución del planeamiento es un coto cerrado, en algunas partes de la misma, en las que no deben verse trazas de actuación administrativa, dado su carácter instrumental.

Es indudable que la acción urbanística de la Administración beneficia a los propietarios, pues sus futuros solares adquieren un precio que no tendrían sin la clasificación y calificación que la Administración les ha otorgado. Pero ese beneficio no dejaría de tener lugar si la gestión privada de la ejecución del planeamiento se apoyara en la legislación administrativa en cuanto a los aspectos de contratación y ejecución de las obras de urbanización. Por ello, cabe preguntarse ¿A quién beneficia realmente esta forma de ver el urbanismo desde el prisma de la propiedad del suelo? A mi modo de ver, y en primer lugar, a las empresas promotoras y, muchas veces al mismo tiempo, constructoras que entran en la composición de la propiedad, acaparando la mayoría del suelo, dentro de las unidades de ejecución en transformación; o bien, aparecen como urbanizadores asociados a las Juntas de Compensación en la gestión y financiación del desarrollo de esas unidades de ejecución. Ello es así, porque las obras se ejecutan según sus propios intereses y al ritmo que les marca el mercado, incluso desvirtuando los procesos de construcción de las urbanizaciones por adaptarlos a su interés. De esta manera se perjudica a los propietarios minoritarios al no controlar éstos la gestión de la Junta de Compensación: son meros comparsas. También perjudica a las empresas constructoras que ejecutan la

obra, pues al incidir los intereses de la mayoría de la Junta de Compensación en el ritmo y proceso de construcción de la urbanización, generan sobrecostes a las mismas, que –en su momento- crean reclamaciones económicas, en algunos casos muy importantes.

La adopción de los procedimientos administrativos, en la adjudicación y gestión del contrato de obra de urbanización, sería beneficiosa tanto para los propietarios minoritarios, como para las empresas constructoras, pues aprovecharía el efecto de los principios de igualdad, publicidad, concurrencia, transparencia, libre competencia, que no tiene la mera adjudicación subjetiva que pueda hacer un promotor-constructor, a sí mismo o a otras empresas en función de intereses, en muchas ocasiones, espurios. Asimismo, las empresas constructoras, no favorecidas por el actual sistema, podrían acudir a la licitación en plano de igualdad con los demás competidores, lo cual supondría una apertura del mercado de licitación privada a un mayor número de empresas. Al licitar, según mi propuesta, proyecto y obra mediante subasta, se ajustarían los costes de la obra y, por consiguiente, las cuotas de urbanización que los propietarios pagarían, evitándose desviaciones en el coste final de las obras.

En segundo lugar, beneficia a la Administración actuante, pues en vista de los intereses económicos en juego, ha venido aprovechando en los últimos años la desmesurada actividad urbanística y edificatoria para financiarse, muchas veces, de forma ilegal. Por otra parte, y a medida que esa burbuja ha ido desinflándose por la crisis crediticia, y viendo el incremento de costes que supondría la prestación de los servicios municipales obligatorios en esas zonas de nueva urbanización, y –a su vez- la disminución de ingresos por la actividad urbanística, las Administraciones Locales se han negado a recibir las obras de urbanización, convirtiendo una obligación transitoria de las Entidades Urbanísticas de Conservación, en una carga muy gravosa al haberse de ocupar también de dichos servicios. En este sentido, es loable la STSJ de Castilla-León, sede de Burgos, sala de lo contencioso-administrativo, nº 271/2011 de 3 de junio de 2011, por la cual se insta al Ayuntamiento de El Espinar (Segovia) a la recepción de las obras del Complejo Urbanístico Residencial Los Ángeles de San Rafael, fases I y II, y a hacerse cargo de los servicios públicos obligatorios que, desde la

terminación de los trabajos a finales de los setenta, venía prestando la Comunidad de Propietarios.

Por todo ello, considero beneficiosa la aplicación de los procedimientos administrativos en la contratación, y la gestión del contrato, de las obras de urbanización. Además, al analizar los condicionantes, que la doctrina mayoritaria hace indispensables, para la atribución del carácter administrativo a dicho contrato resulta palmario que se cumplen, tal como se ha visto en la exposición de este trabajo. Pienso, asimismo, que no hay que hacer como Ciampa, personaje de “Il berretto a sonagli” (el gorro de cascabeles) de Pirandello, que hablaba de tal manera que desmenuzaba y reconstituía la forma de las cosas, sin rozar nunca la sustancia de las mismas. Este es el caso en la cuestión en que se centra este trabajo: a pesar de que la legislación comunitaria, la autóctona y la jurisprudencia dicen que la ejecución del planeamiento, en todo su recorrido, que termina en la entrega de la obra de urbanización a la Administración actuante, es una función pública aunque sea delegada a las Juntas de Compensación, la doctrina jurídica mayoritaria no pasa más allá del análisis de la forma, clamando contra los conceptos debatidos en la sentencia del Caso Scala 2001, teniéndolos casi como heréticos y poco respetuosos con nuestra especial idiosincrasia urbanística; confundiendo el todo por la parte al estimar que – en el caso de las Juntas de Compensación- la ejecución del planeamiento es enteramente privada al tener aspectos privados, incluido el de la contratación de la empresa constructora y que, por ello, debe ocuparse la jurisdicción civil de los litigios que se puedan suscitar en ese ámbito. Todo ello pasando de puntillas por el hecho de que la Administración delega su función pública en los propietarios del suelo presto a su transformación urbanística, teniendo la obligación de controlar y supervisar dicha transformación material, dado el indudable carácter de obra pública que posee la obra de urbanización. Es decir, se ha llegado a una interpretación distorsionada, y creo que interesada, de la realidad: se ve el urbanismo desde el prisma de la propiedad, cuando la realidad es que el derecho propiedad adquiere unos deberes, y unos derechos, en virtud del otorgamiento de una clasificación y calificación urbanística.

Sin embargo, no todo son beneficios en la aplicación de las formas y usos administrativos al contrato de obra de urbanización, también hay inconvenientes, pues la atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa de la resolución de los litigios que se pudieran producir entre las Juntas de Compensación y las empresas constructoras, supone un incremento en los tiempos de resolución de dichos conflictos, pues –según estadísticas del Consejo General del Poder Judicial para el año 2010- se podrían retardar los procesos en torno a un año más, con respecto a la resolución definitiva en vía civil. En efecto, considerando en el orden jurisdiccional civil la instancia, apelación y casación se obtiene una duración media de los procesos relacionados con el urbanismo en el ámbito territorial de Andalucía de 27,4 meses, mientras que en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, considerando un proceso tipo con recurso contencioso-administrativo ante un Tribunal Superior de Justicia y la casación ante el Tribunal Supremo, se obtiene una duración media de 41,8 meses, lo cual supone un incremento del 50% en el tiempo de resolución del litigio respecto al invertido en la vía civil.

REFERENCIAS, BIBLIOGRAFÍA, LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA CONSULTADAS

Referencias

1. ALBENDEA SOLÍS, Ignacio “La muerte de las Juntas de Compensación”, Artículo aparecido en la sección de Opinión el 27 de mayo de 2011 en la edición digital del Diario de Sevilla.
2. MARTÍN QUERALT, Juan y LORENZO SERRANO, Carmelo, “Curso de Derecho Financiero y Tributario”, Ed. Tecnos, Madrid, 1990.
3. PAREJO ALFONSO, Luciano “Cuestión de inconstitucionalidad de la figura urbanística del urbanizador en su concreta versión original, la de la legislación valenciana”, Revista Documentación Administrativa, nums 261-262, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2002.

Bibliografía

- ALBEA CARLINI, Felipe “La Ley de Contratos del Sector Público y las Entidades Urbanísticas Colaboradoras” El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, N° 24, Sección Actualidad, Quincena del 30 Dic. 2009 al 14 Ene. 2010, Ref. 3584/2009, pág. 3584, tomo 3, Ed. La Ley.
- ASÍS ROIG, Agustín Eugenio “Caracterización de la función de urbanización”, Revista Documentación Administrativa, nums 261-262, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2002.
- BAÑO LEÓN, José María “El mercado público de las obras de urbanización. Notas sobre las consecuencias de la Sentencia Scala 2001”, Revista Cuadernos de Derecho Local (QDL) n° 4, febrero de 2004, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- BERBEROFF AYUDA, Dimitry “Régimen Jurídico de las urbanizaciones privadas”, Actas de los XVII encuentros del foro de derecho aragonés, Ed. El Justicia de Aragón 2008.

- BLANC CLAVERO, Francisco “La posición jurídica del urbanizador: urbanismo concertado y contratación administrativa”, Revista Documentación Administrativa, nums. 261-262, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2002.
- BUSTILLO BOLADO, Roberto “Derecho Urbanístico y concurrencia en la adjudicación de contratos públicos de obras: la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2001», Revista del Urbanismo y la Edificación, núm. 5, 2002.
- CAÑAS LABAIRU, Julián Ignacio “Las Juntas de Compensación y la Ley foral 6/2006, de Contratos de las Administraciones Públicas”, Revista Jurídica de Navarra nº 42 (julio-diciembre 2006), Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, Pamplona.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL “La Justicia dato a dato 2010”.
- ESCRIVÁ CHORDÁ, Ricard “La figura del urbanizador”, Ed. Montecorvo, Madrid 2003.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón “Manual de Derecho Urbanístico”, Ed. Abella El Consultor, Madrid 1995.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón “La gestión urbanística y las directivas de contratos: ¿el final de un enredo?”, Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional, Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional (IDEIR), Universidad Complutense, Facultad de Derecho, 2011.
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón “Curso de Derecho Administrativo”, Ed. Cívitas, Madrid 1997.
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano “Lecciones de Derecho Urbanístico”, Ed. Cívitas, Madrid 1981.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, José Antonio “Contratos administrativos y gestión urbanística”, Revista Española de la

función consultiva nº 5 (enero-junio de 2006), Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

- GIMENO FELIU, José María “Actividad urbanística y contratos públicos: la lógica de la publicidad y concurrencia en las infraestructuras públicas”, colección Monografías Revista Aragonesa de Administración Pública núm. IX, 2007, Instituto Aragonés de Administración Pública.
- GIMENO FELIU, José María “La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española. (La necesaria adopción de una nueva ley de contratos públicos y propuestas de reforma)”, Ed. Civitas, Madrid 2006.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael “El derecho a urbanizar: cargas y deberes”, dentro del libro, “Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro”, Ed. Marcial Pons, Madrid 1998.
- HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, Joaquín “Las obras de urbanización y los contratos públicos de obras. A propósito de la Sentencia Scala 2001”, Revista Cuadernos de Derecho Local (QDL) nº 4, febrero de 2004, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE CATALUÑA “Aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público a las Juntas de Compensación”, Informe 44/09 de 26 de febrero de 2010.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta “Ejecución de obra urbanizadora y Derecho Comunitario”, Revista de Administración Pública (REDA), num 159 (septiembre-diciembre 2002), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia, Madrid.
- MARTÍN CANO, Rafael Antonio “Concepto y naturaleza jurídica de las cuotas de urbanización”, Revista del Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) nº 9 (octubre-diciembre 2010), Granada.

- MARTÍN QUERALT, Juan y LORENZO SERRANO, Carmelo, “Curso de Derecho Financiero y Tributario”, Ed. Tecnos, Madrid, 1990.
- MARTÍNEZ MORALES, José Luís “La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas versus la autonomía urbanística de las Comunidades Autónomas. El Caso de la LRAU”, Revista Documentación Administrativa, nums 261-262, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2002.
- MEDINA DE LEMUS, Manuel “Derecho Urbanístico”, Ed. Bosch, Barcelona, 1999.
- PARDO ÁLVAREZ, María “El derecho a urbanizar: ¿sumisión a la Ley de Contratos?”, Revista Derecho del Urbanismo y del Medio Ambiente, núm. 198, 2002.
- PAREJO ALFONSO, Luciano “Cuestión de inconstitucionalidad de la figura urbanística del urbanizador en su concreta versión original, la de la legislación valenciana”, Revista Documentación Administrativa, nums 261-262, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2002.
- PLEITE GUADAMILLAS, Francisco “El ámbito de aplicación subjetiva de la Ley de Contratos del Sector Público”, Ed. La Ley, Madrid 2010.
- SANTOS DÍEZ, Ricardo y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, “Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos”, Ed. El Consultor, Madrid, 2001.
- TEJEDOR BIELSA, Julio César “Contratación de la obra pública urbanizadora y sistema de compensación. La sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001”, num 112 (octubre-diciembre 2001), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia, Madrid.
- TEJEDOR BIELSA, Julio César “Reflexiones sobre el estado de lo urbanístico”, Revista de Administración Pública (REDA), num 181 (enero-abril 2010), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia, Madrid.

- VIDAL MONFERRER, Rosa María “Cargas de urbanización, entre un ingreso tributario y un ingreso de Derecho público”, Revista CISS Tribuna Fiscal nº 243 (enero 2011).
- XIOL RÍOS, Juan Antonio “La Sentencia Scala 2001: ¿odiosa o indiferente para el Derecho urbanístico en España?”, Revista Cuadernos de Derecho Local (QDL) nº 4, febrero de 2004, Fundación Democracia y Gobierno Local.

Legislación

- Directiva 71/305/CEE del Consejo, de 26 de julio de 1971, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras.
- Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras.
- Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

- Constitución Española de 1978.

- Ley 19/1975 de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (LS75).
- RD 1346/1976 de 9 de abril, del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS76).
- RDL 1/1992 de 26 de junio que aprueba la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS92).
- Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

- RDL 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL).
- Ley 30/2007 de 30 de octubre de Contratos del Sector Público (LCSP).
- RDL 2/2008 de 20 de junio que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLS08).

- Ley 2/2001 de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, (última modificación: Ley 2/2011 de 4 de abril).
- Ley 15/2001 de 14 de diciembre, de Suelo y Ordenación de Extremadura, (última modificación: Ley 9/2011 de 29 de marzo).
- Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, (última modificación: Ley 15/2010 de 28 de diciembre).
- Ley 9/2001 de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, (última modificación: Ley 9/2010 de 23 de diciembre).
- Decreto Legislativo 1/2010 de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.
- Ley 3/2009 de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (LUA).
- Ley 5/1999 de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, modificada por la ley 4/2008 de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo.
- Ley 2/2006 de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco.
- Ley 5/2006 de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
- Ley 16/2005 de 30 de diciembre Urbanística Valenciana (LUV).
- Decreto Legislativo 1/2005 de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.
- Decreto Ley 1/2004 de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística de Castilla- La Mancha.

- Decreto Ley 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.
- Ley Foral 35/2002 de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.
- Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).
- Decreto Ley 1/2000 de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de Ley de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias.
- Ley 6/1994 de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU).

- Decreto 1006/1966 de 7 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana (RR).
- Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RGU).

- Anteproyecto de Ley de Adaptación de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) al RDL 2/2008 de 20 de junio que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLS08).

Jurisprudencia

- STJCE C-31/87 de 20 de septiembre de 1988 (caso Gebroeders Beentjes).
- STJCE C-360/96 de 10 de noviembre de 1998 (caso BFI Holding BV).
- STJCE C-353/96 de 17 de diciembre de 1998 (caso Irish Forestry Board).

- STJCE C-237/99 de 1 de febrero de 2001 (caso Comisión contra República Francesa).
- STJCE C-399/98 de 12 de julio de 2001 (caso Scala 2001).
- STJCE C-220/05 de 18 de enero de 2007 (caso Auroux).
- STJCE C-451/08 de 25 de marzo de 2010 (caso Müller).

- STC 61/1997 de 20 de marzo de 1997.

- STS de 21 de octubre de 1987 (ROJ 11596/1987).
- STS de 30 de octubre de 1989 (ROJ 14413/1989).
- STS de 31 de octubre de 1992 (ROJ 8128/1992).
- STS de 24 de mayo de 1994 (ROJ 11983/1994).
- STS de 24 de junio de 1996 (ROJ 3826/1996).
- STS de 7 de abril de 1997 (ROJ 2426/1997).
- STS de 10 de abril de 1997 (ROJ 2499/1997).
- STS de 3 de julio de 1997 (ROJ 4715/1997).
- STS de 20 de diciembre de 1988 (ROJ 9533/1988).
- STS de 8 de febrero de 2001 (ROJ 813/2001).
- STS de 12 de diciembre de 2002 (ROJ 8378/2002).
- STS de 31 de diciembre de 2002 (ROJ 8975/2002).
- STS de 28 de diciembre de 2006 (ROJ 8630/2006).
- STS de 28 de febrero de 2007 (ROJ 1176/2007).
- STS de 11 de julio de 2007 (ROJ 5419/2007).
- STS de 19 de julio de 2007 (ROJ 5391/2007).
- STS de 22 de enero de 2008 (ROJ 408/2008).
- STS de 19 de septiembre de 2008 (ROJ5022/2008).
- STS de 27 de enero de 2009 (ROJ 218/2009).
- STS de 23 de junio de 2010 (ROJ4381/2010).

- ATS de 24 de octubre de 2005 de la Sala Especial de Conflictos del Tribunal Supremo. (ROJ 12737/2005).

- STSJ de Madrid de 17 de abril de 2003 (JUR 2003/274091).

- STSJ de Madrid, sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de junio de 2006 (TOL 1.027.618).
- STSJ de Castilla-León, sede de Burgos, sala de lo contencioso-administrativo, nº 271/2011 de 3 de junio de 2011.