



TÍTULO

**INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES URBANÍSTICOS EN EL
SISTEMA DE COMPENSACIÓN**

AUTORA

Ana Rodríguez Clemente

Tutor
Curso
ISBN

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2012

José Antonio Rojas

Curso de Experto en Derecho Urbanístico

978-84-7993-841-3

©

Ana Rodríguez Clemente

©

Universidad Internacional de Andalucía (para esta edición)



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 licenciadore (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.*

TRABAJO FINAL CURSO EXPERTO URBANISMO

Ana Rodríguez Clemente.

e-mail: ana.rodriguez@gonvel.net.

INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES URBANÍSTICOS EN EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN.

- Introducción.

- I. El Sistema de Compensación: concepto y notas características.

- II. Derechos y obligaciones de los propietarios de terrenos afectados por una actuación urbanística en una unidad de ejecución:
 - A. Derechos y obligaciones de los propietarios no adheridos.
 - B. Derechos y obligaciones de los propietarios incorporados.
 - C. Derechos y obligaciones del agente urbanizador.
 - D. Jurisdicción competente.
 - d.1- Acciones iniciadas por la Junta de Compensación.
 - d.2- Acciones iniciadas por sus miembros.

- III. Responsabilidad de los miembros incorporados a la Junta de Compensación y de la propia Entidad.
 - A. Qué se entiende por gastos de urbanización.
 - B. Impago cuotas urbanización. Facultades de la Junta de Compensación.
 - b.1- Exigencia por vía de apremio.
 - b.2- Exigencia por vía civil.
 - C. Incumplimiento de deberes legales y demás obligaciones por un miembro.
 - c.1- Expropiación forzosa.
 - c.2- Reparcelación forzosa.
 - D. Incumplimiento de la Junta de Compensación ante sus obligaciones y frente al Ayuntamiento. Declaración de incumplimiento. Sustitución del Sistema

- Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

A través de este Proyecto, he pretendido plasmar lo que supone encontrarse afectado por la inclusión en un proceso urbanizador y edificatorio a desarrollar en una unidad de ejecución, las consecuencias que se derivan de la decisión por parte de los propietarios afectados por tal actuación urbanística, de incorporarse o no al Sistema de Actuación por Compensación, que se concretarían en una serie de obligaciones y derechos, así como las consecuencias del incumplimiento de dichas obligaciones.

He creído interesante el estudio de este tema, habida cuenta la situación *de facto* de “quiebra” en que se encuentran actualmente muchas de las Juntas de Compensación en las que he tenido el gusto de participar, o bien, representando a propietarios, o bien, colaborando con la propia Entidad, lo cual me ha permitido observar tal situación desde dos prismas muy diferentes, habiendo podido constatar en primera persona, que hoy por hoy se hace muy complicado para los miembros de una Junta de Compensación, el poder cumplir con sus obligaciones, dada la falta de liquidez de la mayor parte de sus integrantes, y consecuentemente, tornándose imposible para la propia Entidad, el cumplimiento de sus fines.

Es por ello, que entiendo necesario realizar un estudio en profundidad de la situación planteada, dentro del Sistema de Compensación, partiendo del momento de adhesión a la Junta de Compensación, pasando por los derechos y obligaciones que conllevaría la incorporación o no a dicho sistema, y el incumplimiento de las mismas, hasta llegar a las consecuencias últimas que implicaría dicho incumplimiento así como las potestades de la Junta de Compensación para reclamar el cumplimiento tales obligaciones.

I. EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN: CONCEPTO Y NOTAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA.

El Sistema de Compensación, es un sistema de actuación indirecta, denominado por parte de la doctrina como el sistema de actuación “privado por antonomasia”, en el que los propietarios cuyos terrenos se encuentran afectados, deberán mediante la constitución de una Junta de Compensación, aportar sus terrenos, reparcelar, así como realizar las cesiones obligatorias y gratuitas a favor del Ayuntamiento, ejecutando a su costa la urbanización de la unidad de ejecución, con “solidaridad” de beneficios y cargas. “Solidaridad” ésta, no entendida desde un punto de vista civil, ya que cada uno de los miembros únicamente responderá hasta el límite de su cuota de participación de las deudas contraídas por la Junta de Compensación, que es la entidad urbanística colaboradora encargada de articular esta “solidaridad” o reparto equitativo de beneficios y cargas entre los diversos propietarios del suelo, como ya hemos señalado, conforme a su cuota de participación en el sistema, que viene determinada por los terrenos aportados al mismo.

Las características definidoras del Sistema de Compensación, vienen establecidas en el artículo 129 de la Ley Urbanística de Andalucía (LOUA), de entre las que podemos entresacar las obligaciones que entraña dicho sistema:

- Constitución de la **Junta de Compensación**, salvo titular único.
- Elaboración y materialización de un Proyecto de **Reparcelación** y consecuente sometimiento de los propietarios al mismo.
- Realización de las **cesiones** gratuitas legalmente establecidas, que compensen los beneficios derivados de la acción urbanizadora.
- Ejecución de la **urbanización** conforme a las determinaciones del instrumento de planeamiento aplicable.
- Asunción de los **gastos** de urbanización y de gestión del sistema.

Por tanto, cabe decir que la finalidad del sistema de compensación, y por ende, de la Junta de Compensación que es la entidad urbanística colaboradora encargada de la ejecución del planeamiento, es la de dar cumplimiento al conjunto de deberes inherentes a las actuaciones de transformación urbanística, esto es, cesión, equidistribución y urbanización, principalmente, en un ámbito de gestión determinado.

II. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PROPIETARIOS DE TERRENOS AFECTADOS POR UNA ACTUACIÓN URBANÍSTICA EN UNA UNIDAD DE EJECUCIÓN.

La incorporación de los propietarios al sistema es voluntaria, prerrogativa que se viene respetando y que ha sido una constante en el ordenamiento urbanístico, desde la instauración del Sistema de Compensación en la Ley de 2 de mayo de 1956.

Así lo establece el **artículo 129 de la LOUA** en su punto tercero, señalando que “*Los propietarios que no lo hubiesen hecho con anterioridad deberán decidir, individual o colectivamente y durante el período de información pública tras la aprobación inicial de los estatutos y las bases de actuación, si participan o no en la gestión del sistema optando por alguna de las siguientes alternativas:*

a) Participar en la gestión del sistema adhiriéndose a la Junta de Compensación, en constitución, y asumiendo los costes de urbanización y los de gestión que les correspondan. A tal efecto podrán optar entre abonar las cantidades que por tal concepto les sean giradas o aportar, tras la reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de las fincas resultantes que deban ser adjudicadas.

b) No participar en la gestión del sistema, renunciando a su derecho a integrarse en la Junta de Compensación y solicitando la expropiación del suelo y otros bienes y derechos que estuvieran afectos a la gestión del sector o unidad de ejecución de que se trate.”

Tanto la adhesión o no al sistema conllevarán una serie de deberes y obligaciones para con los propietarios de terrenos afectados por la actuación urbanística.

A. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PROPIETARIOS NO ADHERIDOS.

De acuerdo a la normativa urbanística andaluza, existirían dos momentos en los que los propietarios que no hubieran suscrito la iniciativa para el establecimiento del sistema, podrían incorporarse al mismo. Según en qué momento se opte por la adhesión al sistema, el propietario tendrá unos u otros derechos que vienen determinados por ley.

El primer momento para la adhesión al sistema, lo encontramos en el ya referido artículo 129.3 de la LOUA, estableciendo que “*Los propietarios que no lo hubiesen hecho con anterioridad deberán decidir, individual o colectivamente y **durante el período de información pública** tras la aprobación inicial de los estatutos y las bases de actuación, si participan o no en la gestión del sistema (...)*”.

Continúa este artículo señalando que en caso de “*No participar en la gestión del sistema, renunciando a su derecho a integrarse en la Junta de Compensación y solicitando la expropiación del suelo (...)*”

Por tanto, de la lectura de dicho artículo parece desprenderse que el propietario que decidiera no adherirse al sistema durante el periodo de información pública tras la aprobación inicial de los estatutos y las bases de actuación, tendría la posibilidad de solicitar la expropiación del suelo así como otros bienes y derechos que estuvieran afectos a la gestión del sector o unidad de ejecución.

En cuanto al segundo momento que encontramos en la LOUA para adherirnos o no al sistema de compensación, viene establecido en el punto primero del artículo 135, que señala, que “*Los terrenos de aquellos propietarios **que, al tiempo de la adquisición por la Junta de Compensación de personalidad jurídica, no se hallen adheridos al sistema de actuación mediante incorporación a aquella entidad, serán reparcelados forzosamente o, en su caso, expropiados a favor de la Junta de Compensación, que ostentará la condición de beneficiaria.***”

Por tanto, cabría la posibilidad de adherirse hasta el momento en que la Junta de Compensación adquiriera personalidad jurídica, esto es, hasta que se haya producido su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

De dicho tenor parece desprenderse, que si bien el propietario de terrenos afectos al sistema puede adherirse al mismo hasta que la Junta de Compensación adquiera personalidad jurídica, la falta de adhesión en el periodo que media entre estos dos hitos (información pública de las bases y estatutos, e inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras), conllevará la reparcelación forzosa de los terrenos, como así queda igualmente establecido en el apartado cuarto del artículo 129, que establece, que “ *El sistema se seguirá en régimen de **aportación forzosa mediante reparcelación, sin más trámites, respecto de cuantos propietarios no hubieran efectuado opción alguna dentro del plazo concedido al efecto.(...)***”.

Como así señala ÁNGEL CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA en sus “Comentarios a la Ley Urbanística de Andalucía”, “*Más ese periodo de información pública sí conlleva un efecto importante, real y no aparente, cual es el servir de cauce para determinar si se aplica la expropiación forzosa o la reparcelación al propietario que no se incorpore.*”

Consecuentemente con lo anterior, cabe señalar, que la expropiación sólo puede solicitarse, si se hizo durante el periodo de información pública referido, lo cual asimismo puede deducirse, de conformidad con el apartado 2.A.b) del artículo 130 de la LOUA, en el que se establece como una de las determinaciones que las Bases y Estatutos del sistema debe contemplar, la previsión de poder solicitar la expropiación de sus terrenos por parte de los propietarios que no deseen incorporarse a la gestión.

En este caso, perderían por tanto los propietarios, la facultad de optar por la alternativa que nos ofrece la LOUA en el apartado tercero de su artículo 129.

Cabe señalar, que en el supuesto que nos ocupa, siendo el propietario afectado reparcelado forzosamente o expropiado, quedaría éste liberado del deber de ejecución del planeamiento, cuya responsabilidad recaería en la Junta de Compensación frente a la Administración competente. Según JORDI ABEL FABRE en su obra, “El Sistema de Compensación Urbanística”, “*La incorporación a la Junta de Compensación, en el sistema que se analiza hace devenir responsable al propietario de asumir las obligaciones que conlleva la ejecución del Plan. Mientras no se expropie la finca propiedad del no incorporado, los suelos quedarán afectos al cumplimiento de las determinaciones del planeamiento (art 168.1 RGU) pero no se le podrá hacer responsable de su ejecución, y la única actuación que procede es la de la expropiación de sus terrenos.*”

B. Derechos y obligaciones de los propietarios incorporados.

Si el propietario afectado por la actuación decide participar en la gestión del sistema, deberá, tal y como prescribe el artículo 129.3.a) de la LOUA, adherirse a la Junta de Compensación, asumiendo los costes de urbanización y los de gestión que les correspondan.

En el apartado anterior, ya hemos indicado los momentos en que el propietario cuyo terreno se encuentra afecto al sistema de compensación, puede incorporarse al mismo. En el artículo señalado en el párrafo anterior, se establece que si el propietario afectado decide adherirse, asumirá una serie de costes. Sin embargo, no quedaría claro a partir de qué momento tales propietarios estarían obligados al cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la adhesión a dicho sistema. Ese momento, sería aquel en que se produzca el establecimiento del sistema, que según establece el artículo 133 de la LOUA, determinaría la afectación real de los terrenos incluidos en el sector o unidad de ejecución, al cumplimiento de los deberes y obligaciones inherentes a dicho sistema.

Pero, ¿cuándo se produce el establecimiento del sistema?

En el supuesto objeto de estudio, el establecimiento del sistema se produciría con el otorgamiento de la escritura pública de constitución de la Junta de Compensación, que como señala en la doctrina J.M. GARCÍA GARCÍA, resulta ser obligatoria. (artículo 163 RGU.)

Los derechos y obligaciones de los miembros incorporados a la Junta de Compensación, vienen contenidos tanto en la legislación del suelo autonómica (LOUA), como supletoriamente en la estatal (Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008) y en el Reglamento de Gestión Urbanística Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto (RGU), básicamente consistirían en la participación en los beneficios y en las cargas que genera la ejecución del planeamiento de acuerdo al porcentaje de participación en el sistema, de cada propietario, que vendrá determinado por los terrenos afectados que se aporten.

En cuanto a los derechos de los propietarios incorporados a la Junta de Compensación, hemos hecho ya alusión en el párrafo anterior, al más importante de ellos y del que se derivarán el resto de derechos de que puedan gozar los propietarios incorporados. Nos referimos, a la prerrogativa que irroga el planeamiento a los propietarios de terrenos afectos que quieran participar en la ejecución del mismo, a la posibilidad de participar

en los beneficios que genera tal ejecución de acuerdo a los terrenos aportados y a ejercitar los derechos que estatutariamente se determinen, ya que como señala el profesor GARCÍA-CABRERA MATA, en el material elaborado para el curso realizado- “Introducción en materia de urbanismo”-, *“las plusvalías del suelo por su aptitud urbana nacen por una decisión colectiva a través del planeamiento y no por el título de propiedad de un bien determinado. Y a su vez, por otro elemento del sistema, que la incorporación de las plusvalías (de los beneficios originados por la acción urbanística) sólo se integran o incorporan en el patrimonio de los particulares cuando éstos han cumplido los deberes asociados a la actuación de transformación urbanística.”* De ello se desprende la íntima conexión que existe entre derechos y obligaciones, cargas y beneficios, no pudiendo existir o materializarse ninguno de los dos conceptos de tales binomios sin que como contrapartida de la ejecución de uno de ellos, se disfrute del otro.

Entre los **derechos** que se derivarían de la participación en el sistema, y los cuales conforman esos beneficios que hemos señalado en el párrafo anterior, podemos señalar a modo enunciativo, que no limitativo, los siguientes:

- 1) Facultad de ejercer por parte de los propietarios sus facultades dominicales sobre sus fincas y cuotas, con las limitaciones que marca la ley, planeamiento, estatutos así como acuerdos del órgano de gobierno o la asamblea de la junta de Compensación.
- 2) Asistir y votar, en su caso, en las asambleas de la Junta de Compensación interviniendo en la adopción de acuerdos, de acuerdo al porcentaje de participación.
- 3) Participar, como elector o candidato en la designación del Presidente, Secretario así como otros miembros del Consejo Rector, en su caso, de la Junta de Compensación.
- 4) Enajenar, gravar o realizar cualquier acto de disposición de sus terrenos con las limitaciones que fijen los Estatutos de la Junta de Compensación, quedando subrogado el adquirente, en caso de venta, en los derechos y obligaciones del vendedor en la Junta de Compensación.
- 5) Adquirir la titularidad individual o en proindiviso de las parcelas que se le adjudiquen mediante la equidistribución de los beneficios y cargas a través del Proyecto de Reparcelación.

- 6) Impugnar acuerdos y resoluciones de la Junta de Compensación.
- 7) Ser informado de la actuación de la Junta de Compensación.
- 8) Percibir al tiempo de la liquidación definitiva, y al término de la gestión, en la proporción que le corresponda, la parte de patrimonio de la Junta que le corresponda.
- 9) Satisfacer cuotas de urbanización en dinero o tras la reparcelación en especie (aprovechamiento lucrativo, edificabilidad o fincas resultantes).
- 10) Presentar proposiciones y sugerencias a la Junta de Compensación.

En relación a los **obligaciones** de los miembros incorporados a la Junta de Compensación, cabría hacer diversas clasificaciones de acuerdo a diferentes criterios: en función de si dichas obligaciones son inherentes al sistema, y por tanto, se han de materializar a través de la Junta de Compensación, o bien, se trata de obligaciones cuyo cumplimiento depende única y exclusivamente de la decisión del propietario del suelo, y no de la decisión adoptada por la Asamblea de la Junta de Compensación; o, en función de que dichas obligaciones o deberes hayan sido impuestas por Ley, o bien, hayan venido determinadas específicamente por el planeamiento de aplicación a ese sector o unidad de ejecución.

Dicho lo anterior, cabe señalar que tales obligaciones y deberes, se mezclan y complementan entre sí, siendo, desde mi punto de vista muy complicado hacer una clasificación pura, por lo que me permito hacer una enumeración de las más significativas, teniendo en cuenta, los distintos criterios señalados:

- 1) Aportar los terrenos a la Junta de Compensación.
- 2) Observar las prescripciones del planeamiento urbanístico vigente.
- 3) Afección de las fincas aportadas al cumplimiento de las obligaciones propias del sistema
- 4) Cumplir los acuerdos adoptados en Asamblea General y acatar la autoridad de sus representantes, sin perjuicio de los recursos que hubiere lugar.
- 5) Presentación de un Proyecto de Reparcelación:

En el sistema de compensación, tal obligación se establece de forma muy clara en el artículo 129.2 de la LOUA, que comienza señalando, que “*El sistema de compensación comporta la reparcelación, que puede ser forzosa para la justa distribución de beneficios y cargas (...)*”, que implica:

- a. La cesión de terrenos para llevar a cabo la equidistribución de beneficios y cargas.
 - b. El desalojo de inmuebles, construcciones e instalaciones, incompatibles con el planeamiento
 - c. La cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas y aquellos donde se localice el 10% de aprovechamiento de cesión obligatoria al Ayuntamiento.
- 6) Asunción de los gastos de urbanización y gestión del sistema (cuotas y derramas), con la posibilidad de abonarlos en terrenos.
 - 7) Ejecución de la urbanización en los plazos establecidos en el planeamiento y en función del porcentaje de participación.
 - 8) Conservación de las obras de urbanización.

C. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL AGENTE URBANIZADOR.

La LOUA en su artículo 5 prevé, que no sólo los titulares del derecho de propiedad sobre el suelo, sean los únicos que ostenten la facultad de intervenir o promover la gestión de la actividad urbanística, sino que este artículo abre las puertas a terceros tales como empresas urbanizadoras, que estén interesados en asumir tal actuación, aún cuando no ostenten ningún derecho de propiedad sobre el suelo afectado.

Esta modalidad de intervención en la gestión urbanística en el Sistema de Compensación, denominado como el “agente urbanizador”, viene contemplado en el artículo 130 d) de la LOUA, como una posibilidad más para el desarrollo de la ejecución urbanística, ya que según se establece en dicho artículo, *“d) Cualquier persona física o jurídica, propietaria o no de suelo que, interesada en asumir la actuación urbanizadora como agente urbanizador, inste el establecimiento del sistema ante el municipio, mientras no se haya establecido el mismo en virtud de alguna de las iniciativas de las letras anteriores.”*

Como se desprende de dicho artículo, el “agente urbanizador”, podrá instar el establecimiento del sistema, *“mientras no se haya establecido el mismo en virtud de alguna de las iniciativas de las letras anteriores”*, esto es, ni por el “propietario único”, ni por *“la totalidad de los propietarios, mediante convenio”*, ni por *“los propietarios que representen más del 50 % de la superficie de la unidad de ejecución”*.

No obstante lo anterior, y a pesar de que el “agente urbanizador” se encuentre relegado a un cuarto puesto para poder instar el establecimiento del sistema, ya que de la lectura del artículo se desprende la clara preferencia para su implantación por los propietarios, llama asimismo la atención el hecho de que la ley no establezca límite temporal a esta figura para poder presentar la iniciativa, ya que el “agente urbanizador” podrá instar el establecimiento del sistema, desde el mismo día en que haya quedado delimitada la unidad de ejecución, únicamente condicionado a que no se haya instado anteriormente por ninguno del resto de actores que señala el artículo 130 de la LOUA.

En el caso de que se apruebe la iniciativa por parte del “agente urbanizador”, la aplicación del sistema, sería igual que en el resto de modalidades, por lo que, cabría decir que el establecimiento del sistema, así como la aprobación de las bases y estatutos de actuación, darán lugar, en principio, a la afectación real de los terrenos incluidos en el sector, o unidad de ejecución, y consecuentemente, al cumplimiento de los deberes legales y las obligaciones inherentes al sistema, procediéndose a la constitución de la Junta de Compensación, independientemente de la adhesión o de propietarios de los terrenos afectados al sistema.

Es a partir de este momento, cuando se puede apreciar la escasa regulación al respecto, ya que la ley no determina la regulación ni los porcentajes de participación entre agente urbanizador y propietarios en el caso de haberlos, ni la regulación, en el caso de que el agente urbanizador integre única y exclusivamente la Junta de Compensación, por la falta de adhesión de los propietarios de terrenos afectados, situación que carecería de sentido alguno, dada la naturaleza asociativa de dicha Entidad.

El profesor MERINO MATA en sus materiales del curso - “El agente urbanizador, edificador y rehabilitador”- cita a GUTIERREZ COLOMINA, que señala a este respecto, lo siguiente: *“la LOUA no precisa bien el papel de la Junta de Compensación y del agente urbanizador; no existe una regulación propia del supuesto del agente urbanizador único sin integración de propietarios, lo que haría innecesaria la constitución de la JC, procediendo sólo la expropiación o la reparcelación forzosa para resolver la posición de los propietarios.”*, añadiendo, que *“existe cierta confusión entre las competencias de la JC a la que la LOUA le atribuye la directa responsabilidad de la ejecución de las obras de urbanización (art. 134.1.a) y el Urbanizador que asume la actuación urbanizadora (art. 130.1.d)”*

De lo señalado por Gutiérrez Colomina, el profesor MERINO MATA, entiende, que :“(…) sobre la confusión que se plantea en cuanto al protagonismo en la ejecución de las obras por los arts. 134.1.a y 130.1.d; de lo que sólo cabe pensar, para que no exista contradicción, que la Ley lo otorga genéricamente a la Junta y particularmente al agente urbanizador, quién en todo caso ha de actuar integrado en la misma; aunque esta posible explicación no parece suficiente para resolver la aparente, al menos, contradicción observada.”

Existiría igualmente, la obligación por parte de esa Junta de Compensación, de ejecutar el planeamiento, a través de un Proyecto de Reparcelación, existiendo la posibilidad que nos brinda el ya meritado artículo. 135 de la LOUA, de reparcelar forzosamente o expropiar a favor de la Junta, los terrenos de aquellos propietarios que, “ (…) *al tiempo de la adquisición por la Junta de Compensación de personalidad jurídica, no se hallen adheridos al sistema de actuación mediante incorporación a aquella entidad(…)*” .

Asimismo, en cuanto a los gastos de urbanización, operarán los mismos límites que para la modalidad “normal” o más común, de las Juntas de Compensación, no pudiendo superar los gastos correspondientes a la gestión del sistema, al 10% del total de los gastos de urbanización (art. 129.2 LOUA).

En relación al proyecto de urbanización, operarán las mismas obligaciones para la Junta de Compensación, debiendo ésta encargarse de la redacción, contratar su ejecución y abonar los gastos derivados de dicha ejecución, mediante la financiación por parte de los propietarios adheridos a la misma.

Por otro lado, el artículo 134.3 de la LOUA, establece la posibilidad de incorporación a la Junta de Compensación por parte del urbanizador que haya de participar con los propietarios en la gestión y financiación de la unidad, permitiéndoles la ley incorporarse en cualquier momento, de conformidad con el apartado 4 del referido artículo, sujeta dicha incorporación únicamente a las previsiones estatutarias.

D. JURISDICCIÓN COMPETENTE

d.1. Acciones iniciadas por parte de la Junta de Compensación.

La Junta de Compensación tiene personalidad jurídica propia, desde su inscripción en el Registro de Entidades urbanísticas colaboradoras, así como plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, por lo que entendemos que esa Entidad tiene legitimación pasiva y activa para iniciar las acciones que estime procedentes, así como para ser demandada, en su caso.

Por otro lado, hemos de tener en cuenta la doble naturaleza de la Junta de Compensación, de carácter público y privado, habiendo señalado nuestra doctrina, que *“las Juntas de Compensación constituyen una figura típica de auto-administración, es decir, de gestión autónoma por los propios interesados de funciones inicialmente administrativas”*, tal y como pone de manifiesto ÁNGEL CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, en sus *“Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”*.

En virtud de lo anterior, cabe señalar que la Junta de Compensación mientras ejecute actos internos en el ejercicio de su función pública, deberá acudir a la **Jurisdicción contenciosa**, ya que en tal caso estaría actuando como Administración pública y por tanto tales actos deberán ser conocidos en vía administrativa según las normas de competencia y procedimiento que las leyes procesales determinen.

A sensu contrario, cuando la Junta de Compensación realice actos, que no puedan ser considerados como propios de la función pública, esto es, contratación de personal, apertura de cuentas bancarias, venta de terrenos etc, que deberá someter tales actos a la normativa común, y por tanto a la **Jurisdicción ordinaria**. Esto es así, debido a que en tales casos no estaría actuando como entidad administrativa, sino como cualquier otro sujeto de Derecho privado, por lo que pierde esa prerrogativa que ostenta de sometimiento de sus actos a la jurisdicción contenciosa.

A estos efectos, el aspecto jurídico procesal quedaría determinado en función de sus actos, según se trate de actos internos ejercitados en el cumplimiento de sus funciones y derivados de su vinculación con la Administración, o de los relacionados con terceros,

fuera del ámbito público de dicha Entidad.

Reconduciendo la jurisdicción competente al tema que nos ocupa, el incumplimiento de los deberes y obligaciones en el sistema de compensación, nos remitimos al contenido de lo que expondremos en el punto relativo a la exigencia de las cuotas de urbanización, ya que la Junta de Compensación en su relación con sus miembros, y a la hora de exigir dichos pagos, como ya hemos señalado, puede solicitar a la Administración la vía de apremio valiéndose de su naturaleza administrativa, sin embargo, podría renunciar a dicha prerrogativa administrativa y someterse a la **Jurisdicción ordinaria**.

d.2. Acciones iniciadas por sus miembros.

Los miembros de la Junta de Compensación, tienen asimismo el derecho de impugnar los acuerdos que adopte la Junta de Compensación en virtud del artículo 134.5 de la LOUA, que establece que contra los acuerdos de la Junta de Compensación podrá deducirse en todo caso recurso ante el Ayuntamiento, cuya resolución agotará la vía administrativa.

Asimismo, el artículo 184 del RGU contempla la posibilidad de que existan recursos internos potestativos, si se establecen en los Estatutos, admitiendo el recurso de alzada ante la Administración urbanística actuante tanto dicho artículo, como el artículo 29 in fine de dicho texto normativo.

Una vez agotada la vía administrativa dichos acuerdos serían recurribles ante la **jurisdicción Contencioso-Administrativa** de acuerdo a lo establecido en el artículo 50 del Texto Refundido de la Ley del Suelo que establece que, *“Los actos de las Entidades Locales, cualquiera que sea su objeto, que pongan fin a la vía administrativa serán recurribles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.”*

Tal jurisdicción sería la competente en el caso que nos ocupa, cuando los miembros de la Junta de Compensación quisieran denunciar ante la Administración actuante el incumplimiento por parte de la Junta de Compensación de sus deberes y obligaciones.

En el caso de que se quisieran denunciar otro tipo de actuaciones por parte de la Junta

de Compensación, que ésta hubiera realizado no en el ejercicio de su función pública sino como entidad privada, habría que dirigirse a la jurisdicción ordinaria. Tal caso posee una excepción procesal en la **reclamación previa en vía administrativa** que se tramitará conforme a los artículos 120-126 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), ya que según establece el artículo 102.1, “ *La reclamación en vía administrativa es requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en derecho privado o laboral contra cualquier Administración Pública, salvo los supuestos en que dicho requisito esté exceptuado por una disposición con rango de ley.*”

Parece que el legislador lo que pretende a través de este precepto, es proteger a la Administración Pública de que se vea sorprendida por reclamaciones formuladas en su contra ante la jurisdicción común, sin haber tenido conocimiento previo.

III. RESPONSABILIDAD DE LOS MIEMBROS INCORPORADOS A LA JUNTA DE COMPENSACION Y DE LA PROPIA ENTIDAD.

Al igual que hemos señalado en el apartado anterior, existirían dos tipos de responsabilidades en el seno de la Junta de Compensación, **una, la que tiene cada uno de los miembros** que se concreta principalmente en el pago de las cuotas y derramas al objeto de cubrir los costes de urbanización, y **dos, la que tiene la Junta de Compensación** por las deudas que pueda contraer con terceros, o el incumplimiento de sus obligaciones frente a la Administración actuante.

Como ya hemos señalado, los propietarios afectados por una actuación urbanística, deben ejecutar a su costa la urbanización de los terrenos afectados. Dicha carga tiene su razón de ser, en el beneficio que reporta al propietario la ordenación contenida en el planeamiento y posterior urbanización de los terrenos afectados por dicha actuación urbanística. Por lo que, tal carga debe ser considerada como la contrapartida al beneficio obtenido.

Así lo señala la jurisprudencia cuando exponía que, “ *La carga impuesta a los propietarios de terrenos afectados por una actuación urbanística, de sufragar los costes de la urbanización (artículo 120.1,b) LS), es la contrapartida, junto a la de efectuar las cesiones de terrenos que prescribe dicha ley, para que aquéllos puedan*

obtener aprovechamientos inherentes a la condición de urbanas de las parcelas resultantes “ (RJ 1997,8170)

A. QUÉ SE ENTIENDE POR GASTOS DE URBANIZACIÓN.

Como hemos venido reiterando, las actuaciones urbanísticas conllevan, entre otras, la necesidad de urbanizar, correspondiendo a los propietarios de los terrenos incluidos en una unidad de ejecución, con carácter real, el levantamiento de todos los costes de urbanización a distribuir de manera proporcional y de acuerdo a su cuota de participación en el sistema, entre los propietarios, y, en su caso, el agente urbanizador, de los siguientes conceptos:

a) **Obras de vialidad**, incluidas las de explanación, afirmado y pavimentación de calzadas; construcción y encintado de aceras, y construcción de las canalizaciones para servicios en el subsuelo de las vías o de las aceras. Tales obras, así como la mayoría de las posteriores, deberán estar incluidas en el planeamiento y proyectos de urbanización, no pudiendo incluirse aquéllas que excedan del interés del sector o unidad (RJ1997,8170) , (RJCA 2002,599) y (JUR 2002, 160818).

b) **Obras de saneamiento**, que incluyen colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras, en la proporción que corresponda a la unidad de ejecución.

c) **Obras para la instalación y el funcionamiento de los servicios públicos** de suministro de agua, captación de ésta cuando sean necesaria y distribución domiciliaria de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios; suministro de energía eléctrica, que incluye la conducción y la distribución, así como el alumbrado público, y los de telefonía y telecomunicaciones. De conformidad con la reglamentación o condiciones de prestación de aplicación, los propietarios podrán reintegrarse de los gastos de establecimiento y mantenimiento con cargo a las entidades concesionarias o prestadoras de los servicios previa certificación de los costes por el Ayuntamiento. En este sentido, respecto de los costes relativos a extensiones de redes de suministros, el urbanizador y los propietarios tendrán derecho a reintegrarse de los costes que sufragen con cargo a las compañías que presten el servicio, salvo la parte correspondiente a las acometidas propias de la actuación (en este sentido, SSTS de 16 de febrero de 2002, Secc. 5ª (RJ 2001,1110) y de 25 de mayo de 2.005, Secc. 3ª (RJ

2005,4293). Deberá estarse, de todas formas, a las previsiones que específicamente establezca la reglamentación del correspondiente servicio y al convenio que celebren las compañías suministradoras con el urbanizador o la Administración actuante;

d) Obras de ajardinamiento y arbolado, amueblamiento urbano, de parques y jardines y vía públicas.

e) Redacción técnica y anuncios preceptivos en la tramitación administrativa del planeamiento de desarrollo y del proyecto de urbanización. (RJ 1999,3647)

f) Gestión del sistema de actuación, no pudiendo superar los gastos de gestión del sistema el 10% del total de la urbanización de conformidad con el artículo 129.2 de la LOUA.

g) Indemnizaciones que procedan en favor de propietarios o titulares de derechos, incluidos los de arrendamiento, referidos a edificios y construcciones que deban ser demolidos con motivo de la ejecución de los planes, así como de plantaciones, obras e instalaciones que deban desaparecer por resultar incompatibles con éste. Para su inclusión, el derribo o destrucción deberá ser, en todo caso, necesario para ejecutar el planeamiento (en el supuesto de no necesidad la indemnización será improcedente, STSJ de Andalucía de 5-11-2002 (RJCA 2002,197) y del País Vasco de 27-7-2005 (RJCA 2006,27).)

h) Realojamiento y retorno legalmente preceptivos de residentes habituales.

i) Las obras de infraestructura y servicios exteriores a la unidad de ejecución que sean precisas tanto para la conexión adecuada de las redes de la unidad a las generales municipales o supramunicipales, así como para el mantenimiento de su funcionalidad. Estas obras sólo podrán ser incluidas cuando así se prevea expresamente en el instrumento de planeamiento a ejecutar o en el sistema de actuación aplicado conforme al régimen de las distintas clases del suelo.

j) Urbanización de los sistemas generales y otras cargas suplementarias que se impongan. Estas cargas y obras deberán estar previstas por Plan General de Ordenación Urbanística. No obstante lo anterior, habrá que estar al límite de la viabilidad económica de la unidad, que así establecer el artículo 105.1 de la LOUA, dado que en el caso de

que existiera un exceso en gastos de urbanización, éstos tendrían que ser asumidos por la Administración.

k) Otros gastos asumidos en **convenio urbanístico o concesión** administrativa, que los propietarios podrán asumir voluntariamente, y que exceden los gastos fijados de forma mínima e imprescindible. En el caso de los convenios, cabe señalar, que se trata de una práctica muy habitual en la que no suele haber lugar a la negociación, imponiéndose asimismo el pago de unas elevadas tasas para la tramitación de los mismos.

Con independencia de los conceptos señalados, en el sistema de compensación, que es el que nos ocupa, los gastos de mantenimiento de las obras y servicios, referidos a los conceptos anteriores, hasta la recepción de la urbanización por el municipio, corresponderán igualmente a la propiedad del suelo.

Cabría matizar lo señalado, por el comentario de ÁNGEL CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA en sus “Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”, que señala lo siguiente:” *No obstante, esta amplitud de gastos de urbanización, aún sigue existiendo en nuestra doctrina jurisprudencial el principio de proporcionalidad entre esos gastos y el aprovechamiento urbanístico de la unidad de ejecución, y si las obras que se ejecuten benefician a una pluralidad de ámbitos de gestión, este ámbito más amplio es el que habrá de sufragar equitativamente el importe total de esos costes*”.

B. IMPAGO CUOTAS URBANIZACIÓN. FACULTADES DE LA JUNTA DE COMPENSACIÓN.

En primer lugar, y al objeto de entender la capacidad de actuación de la Junta de Compensación, habremos de recordar la doble naturaleza de esta entidad, de carácter público y privado, en función de los actos que lleve a cabo.

Como ya sabemos, se trata de una entidad urbanística colaboradora integrada por los propietarios afectados por una unidad de ejecución, al objeto de ejecutar Planes de Ordenación Urbana. Tal objetivo es lo que les atribuye naturaleza administrativa en aquello que incida en aspectos públicos, legitimándolas para ejercitar una serie de potestades administrativas en el ejercicio de “funciones públicas”, que dependerá en última instancia de la Administración actuante.

A este respecto, nuestra jurisprudencia señala, que la Junta de Compensación constituye una, “*Entidad de configuración legal de carácter público que ejerce por delegación una potestad administrativa por vía indirecta, cual es la ejecución de la urbanización en el referido sector*” (RJCA 2004,305).

Asimismo nuestra doctrina, establece que, “*las Juntas de Compensación constituyen una figura típica de auto-administración, es decir, de gestión autónoma por los propios interesados de funciones inicialmente administrativas*”, como así señala ÁNGEL CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, en sus “Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía”.

Es por ello, y por esa especial naturaleza, que las Juntas de Compensación, poseen una serie de potestades administrativas para el cumplimiento de sus fines, que podrán ejercitar bajo la supervisión de la Administración.

b.1. Exigencia por vía de apremio.

La LOUA en su artículo 134.1.c), faculta a la Junta de Compensación a reclamar mediante la vía de apremio las cuotas o derramas que los propietarios adeuden a ésta por razón de la urbanización y demás gastos de gestión.

Esta facultad y su procedimiento, se concreta algo más en el Reglamento de Gestión Urbanística.

La primera mención a tal potestad, aparece en el artículo 65 del RGU, estableciendo, que el incumplimiento por los propietarios de suelo de las obligaciones y cargas fijadas por la normativa, dará lugar a la exacción de las cuotas de urbanización por la vía de apremio, o lo que es lo mismo al cobro coactivo de las mismas a través de la Administración.

Para que la Junta de Compensación pueda activar este mecanismo, será necesaria la previa **declaración de morosidad** del propietario deudor, como así lo determina el artículo 181.3 del RGU, que exige que la Junta de Compensación haya requerido de pago al moroso, habiéndole concedido el plazo de un mes al objeto de que abone lo adeudado, para poder instar la vía de apremio.

El plazo de un mes señalado en tal artículo, debe entenderse como un plazo mínimo, pudiéndose fijar en los Estatutos un plazo superior a éste, habiendo transcurrido el cual,

se podrá declarar la morosidad del propietario deudor y proceder a la reclamación de las cantidades adeudadas mediante la vía de apremio. A estos efectos, habrá de establecerse asimismo en los Estatutos la forma de notificación de tal acuerdo, los recargos o intereses de demora, así como el procedimiento a seguir.

Así también ha sido señalado por nuestra jurisprudencia, *”Dispone dicho precepto (art.181.3 RGU) en forma clara y terminante que no podrá instarse ninguno de los procedimientos que señala anteriormente, entre los que se encuentra la vía de apremio intentada en este caso por el Ayuntamiento de Coslada, hasta transcurrido un mes desde el requerimiento de pago efectuado por la Junta de Compensación. Lo que revela la necesidad de un requerimiento formal, adoptado con las debidas garantías, antes de que la Administración actuante quede habilitada para iniciar una vía de apremio.”*(STS 14 de mayo de 1991 (R.A. 4256)), como señala JORDI ABEL FABRE en su obra, *”El Sistema de Compensación Urbanística”*

Por tanto, una vez transcurrido el plazo concedido al moroso al objeto de que abone las cuotas pendientes de pago, y habiéndose declarado la morosidad del mismo, la Junta de Compensación solicitará la intervención de la Administración para realizar el cobro mediante la vía de apremio, debiendo constar en tal solicitud el saldo de la cuenta deudora del propietario moroso así como la fecha del acuerdo que acredite tal saldo, (Artículo 70 y siguientes del Reglamento General de Recaudación) no pudiendo la Administración denegar la referida solicitud de la Junta de Compensación, como así se ha pronunciado la jurisprudencia de manera contundente en la Sentencia de 26 de abril de 1988 del Tribunal Supremo, *“...y no pueden los Ayuntamientos poner trabas o dificultades a las legítimas actuaciones de las Juntas de Compensación, que son entidades urbanísticas colaboradoras suyas para la ejecución de los planes; ejecución cuya responsabilidad incumbe por antonomasia a la propia Administración (...), pues esa falta de colaboración de la Corporación hacia su Entidad Colaboradora, únicamente puede conducir a desembocar en la práctica a la inejecución del Plan y, en definitiva, a daños no sólo para los demás miembros de la Junta unidos en acción solidaria para la ejecución del Plan (artículos 126 y siguientes de la Ley del Suelo, 157 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística y 1º y 4º de los Estatutos) sino también y muy primordialmente para el interés público que demanda que el Plan se realice en sus términos y plazos”* (R.A. 3233).

En este sentido, y como continuación a los procedimientos de los que puede valerse la Junta de Compensación para la reclamación de las deudas que sus miembros mantienen con esta Entidad, cabe citar a JORDI ABEL FABRE en su obra, "El Sistema de Compensación Urbanística", señalando que: " *Se ha cuestionado si además de la reclamación de las cantidades adeudadas a la junta por sus miembros, en ejecución forzosa en vía de apremio o expropiación, podrían prever los Estatutos que la Junta pudiese reclamar el cobro ante la jurisdicción civil. El Tribunal Supremo resolvió este tema en Sentencia de 31.10.1992 y consideró que la facultad de reclamar por la vía de apremio es un privilegio concedido por el legislador a las Juntas de Compensación por lo que éstas pueden renunciar al privilegio de acudir a la Jurisdicción contencioso-administrativa y postular la reclamación en el orden civil para hacer efectivas las obligaciones dinerarias asumidas por sus miembros con la Junta de Compensación*".

b.2. Exigencia por vía civil.

Tal y como ha venido proclamando la jurisprudencia, y así hemos manifestado en el apartado anterior, la facultad de cobrar por parte de la Junta de Compensación las cantidades que le adeudan sus miembros a través de la vía apremio, es considerada como un privilegio, lo cual no significa que la Junta de Compensación renunciando a dicho privilegio, no pueda acudir directamente a la jurisdicción civil al objeto de hacer efectivas dichas cantidades a través del proceso monitorio, regulado en los artículos 812 a 818 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Tal y como versa el artículo 812 de la referida Ley, "1. Podrá acudir al proceso monitorio quien pretenda el pago de deuda dineraria de cualquier importe, líquida, determinada, vencida y exigible..." , no introduciendo el legislador ningún tipo de restricción por razón de la materia, por lo que la Junta de compensación podrá interponer una reclamación por la vía civil de las deudas pendientes con sus miembros morosos, siempre que éstas sean líquidas, determinadas, vencidas y exigibles, y cuando la deuda se acredite de alguna de las maneras señaladas en el señalado artículo:

"1.ª Mediante documentos, cualquiera que sea su forma y clase o el soporte físico en que se encuentren, que aparezcan firmados por el deudor o con su sello, impronta o marca o con cualquier otra señal, física o electrónica.

2.ª Mediante facturas, albaranes de entrega, certificaciones, telegramas, telefax o cualesquiera otros documentos que, aun unilateralmente creados por el acreedor, sean de los que habitualmente documentan los créditos y deudas en relaciones de la clase que aparezca existente entre acreedor y deudor.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior y cuando se trate de deudas que reúnan los requisitos establecidos en dicho apartado, podrá también acudir al proceso monitorio, para el pago de tales deudas, en los casos siguientes:

1º Cuando, junto al documento en que conste la deuda, se aporten documentos comerciales que acrediten una relación anterior duradera.

2º Cuando la deuda se acredite mediante certificaciones de impago de cantidades debidas en concepto de gastos comunes de Comunidades de propietarios de inmuebles urbanos.”

Como así señala la propia Exposición de Motivos de esta Ley, “*punto clave de este proceso es que con la solicitud se aporten documentos de los que resulte una buena base de apariencia jurídica de la deuda*”. En el primer punto del artículo 812, se recogen aquellos documentos que examinados por el juez, pueden conducir a que entienda demostrada la deuda a primera vista; en el segundo punto de dicho artículo, se incluirían otros documentos a los que la propia ley reconoce fuerza acreditativa de la relación crediticia.

C. INCUMPLIMIENTO DE DEBERES LEGALES Y DEMÁS OBLIGACIONES POR UN MIEMBRO.

Como ya hemos señalado, la incorporación a la Junta de Compensación es voluntaria, pero una vez nos hemos incorporado a la misma, habremos de cumplir los deberes legales y obligaciones estatutarias ya referidas, así como acatar las decisiones que acuerde la mayoría de los junteros en el seno de la Junta de Compensación.

El incumplimiento de las obligaciones y deberes de los miembros de la Junta de Compensación, habilitará a esta última en virtud del artículo 135.2 de la LOUA, para:

- reparcelar forzosamente los terrenos del miembro incumplidor, adjudicándole los aprovechamientos y solares previa deducción de los gastos y cargas imputables;
- expropiar sus derechos siendo beneficiaria la Junta.

Del mismo modo se pone de manifiesto por el artículo 129.4 de la LOUA, mediante el que se señala que se aplicará el régimen de aportación forzosa mediante reparcelación respecto a los propietarios incorporados que incumplan las obligaciones inherentes al sistema, salvo que éstos soliciten la expropiación.

c.1. La expropiación forzosa.

De conformidad con lo señalado, ante el incumplimiento por un miembro de la Junta de Compensación de sus deberes legales y demás obligaciones derivadas del sistema, dicha Entidad se encontrará habilitada para expropiar los derechos de tales miembros incumplidores, a favor de la Junta de Compensación, que ostentará la condición de beneficiaria (art. 135.2.b de la LOUA).

Sin embargo, parece que el legislador, tiene una clara preferencia por la reparcelación forzosa frente a la expropiación, tal es así, que como ya hemos señalado, la LOUA en su artículo 129.4, señala, *“El sistema se seguirá en régimen de aportación forzosa mediante reparcelación, sin más trámites, respecto de cuantos propietarios no hubieran efectuado opción alguna dentro del plazo concedido al efecto.*

El mismo régimen podrá seguirse respecto de los propietarios incorporados que incumplan las obligaciones inherentes al sistema, conforme al procedimiento que se establezca reglamentariamente, salvo que soliciten la expropiación.”

Lo que de acuerdo al artículo 135.2, parece una facultad de la Junta de Compensación, queda mermado por lo establecido en el artículo 129.4, ya que en virtud del mismo, el miembro incumplidor tiene la posibilidad de solicitar la expropiación antes de que sea aplicado el régimen de aportación forzosa por la Junta mediante la reparcelación

Como ya hemos señalado, el artículo 129.4, brinda la oportunidad al miembro incumplidor, de optar por la expropiación de sus terrenos, si así lo solicita, ya que en principio y remitiéndonos a lo ya comentado, generalmente se acudirá a la reparcelación forzosa, considerándose la expropiación como algo excepcional. Tal es así que para que

tal mecanismo pueda accionarse a instancia del incumplidor, deberá solicitarlo expresamente.

No obstante lo anterior, y aunque la ley parezca decantarse por el procedimiento de reparcelación antes que aplicar la expropiación, la Junta de Compensación es soberana para decidir el procedimiento a seguir en caso de incumplimiento de las obligaciones y deberes de los miembros de la Junta de Compensación.

En lo que se refiere al caso concreto del retraso o negativa en los pagos a la Junta de Compensación, el Reglamento de Gestión Urbanística, en su artículo 181.2, señala que, *“Cuando el incumplimiento consista en la negativa o retraso en el pago de las cantidades adeudadas a la Junta, ésta podrá optar entre solicitar de la Administración actuante la aplicación de la expropiación al miembro moroso o interesar de la misma el cobro de la deuda por la vía de apremio.”*

Si bien, no podrá expropiarse hasta *“transcurrido un mes desde el requerimiento de pago efectuado por la Junta de Compensación”* (artículo 181.3 RGU).

En cuanto al procedimiento a seguir, la LOUA en su artículo 161 establece, que *“En todas las expropiaciones derivadas de esta Ley, incluidas las realizadas en el contexto de los sistemas de actuación, la Administración actuante podrá optar por aplicar el procedimiento de tasación conjunta regulado en los siguientes artículos, o por realizar la expropiación de forma individualizada, conforme al procedimiento de la Ley de Expropiación Forzosa.”*

c.2. Reparcelación forzosa.

El artículo 104.3 de la LOUA, establece que, *“La reparcelación será forzosa cuando el municipio la imponga, de oficio o a instancia de parte, por ser necesaria para la ejecución del instrumento de planeamiento. La reparcelación voluntaria gozará en todo caso de preferencia”*.

La diferencia entre la reparcelación forzosa y voluntaria, descansa únicamente, como el artículo señalado indica, en que *“el municipio la imponga”* (para el caso de la forzosa), o se acuerde unánimemente por los propietarios del ámbito de gestión (para el caso de la voluntaria) de conformidad con el artículo 104.2 de la LOUA.

En cuanto a la naturaleza y efectos de ambos tipos de reparcelación, podemos decir que son los mismos.

No obstante lo anterior, en el caso que nos ocupa, el incumplimiento de los deberes y obligaciones por parte de un miembro de la Junta de Compensación, tal circunstancia habilitaría a dicha Entidad a aplicar la reparcelación forzosa, concepto que habría que diferenciar de la técnica de la “aportación forzosa” a la que se alude en el artículo 129.4 de la LOUA, que “*adquiere un significado muy especial en cuanto fórmula que puede sustituir la expropiación en diversos supuestos*” y que agiliza la gestión urbanística dentro de las denominadas “actuaciones sistemáticas”, tal y como señala ÁNGEL CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA en sus “Comentarios a la Ley Urbanística de Andalucía”.

Por tanto, la figura de la “reparcelación forzosa” o “aportación forzosa” se trata de una figura que ha facilitado la ejecución de los planes, ya que anteriormente a la hora de ejecutar un plan existían algunos propietarios que se oponían a la transformación del suelo, obstaculizando el desarrollo del mismo y por ende, la función social del suelo, dado que ante tal circunstancia, o bien, el resto de propietarios optaban por adquirir tales terrenos, o bien, los mismos eran expropiados forzosamente. Tal situación, representaba un lastre para el resto de propietarios, ya que ambas opciones encarecían la continuación de la ejecución para los propietarios que sí cumplían con el planeamiento, bien porque los miembros incumplidores vendían sus terrenos por un precio superior al de mercado, o bien, porque al optar por la expropiación forzosa, se dilataba el procedimiento de manera notable, lo cual conllevaba una serie de gastos que de contrario no se habrían generado.

Es por ello, que esta figura ha agilizado el procedimiento de ejecución, en el caso de que se dé tal situación de incumplimiento por parte de un miembro, ya que aunque exista la posibilidad de que el miembro incumplidor pueda solicitar la expropiación, únicamente se procederá a la misma siempre que se solicite expresamente por el mismo, como hemos señalado en el apartado anterior.

D. INCUMPLIMIENTO DE LA JUNTA DE COMPENSACIÓN ANTE SUS OBLIGACIONES Y FRENTE AL AYUNTAMIENTO. DECLARACIÓN DE INCUMPLIMIENTO. SUSTITUCIÓN DEL SISTEMA.

Como ya hemos expuesto, los miembros de la Junta de Compensación, tras su adhesión a la misma, asumen una serie de deberes legales y obligaciones, pero no sólo existen obligaciones para con sus miembros, sino también para la propia Junta de Compensación al objeto de dar cumplimiento a sus fines.

El fin último de la Junta de Compensación es la ejecución de los Planes de ordenación urbana, lo que a efectos prácticos se materializa en la urbanización de los terrenos afectados por la actuación urbanística, con todo lo que ello conlleva. Es por ello, que esta Entidad, asume frente al municipio la directa responsabilidad de la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación (artículo 134.1.d) de la LOUA), que deberá completar en los plazos marcados por el planeamiento y en su defecto por el municipio que corresponda (artículo 88.1 de la LOUA).

El artículo 89 de la LOUA establece, que el incumplimiento de los plazos previstos en el sistema de compensación, legitimará a la Administración actuante para su sustitución por un sistema público de actuación, según se dispone en los artículos 109 y 110 de dicho texto normativo.

Para la sustitución del sistema de actuación por compensación, será necesario que se proceda a la previa **declaración de incumplimiento** de conformidad con el artículo 110.1 de la LOUA, que establece, que “ *El procedimiento para la declaración del incumplimiento de deberes legales y obligaciones inherentes al sistema de actuación por compensación, y su sustitución por cualquiera de los sistemas de actuación pública, se iniciará de oficio o a instancia de parte y se determinará reglamentariamente con observancia de lo dispuesto en el artículo anterior.*”

Dicho procedimiento para la declaración de incumplimiento, no ha sido aún desarrollado reglamentariamente, por lo que habremos de remitirnos a la LRJ-PAC, con observancia, como señala el referido artículo 110.1, de lo dispuesto en el artículo 109 de la LOUA, que a tales efectos establece en su apartado segundo, que en el procedimiento

dirigido a la declaración de incumplimiento de los deberes legales y de las obligaciones inherentes al mismo, habrá de oírse a todos los propietarios afectados.

Tal procedimiento, conforme a la LRJ-PAC así como al artículo 110.3 de la LOUA, habrá de terminar mediante **resolución expresa**, que la Administración está obligada a dictar en todos los procedimientos, así como a notificarla (artículo 42.1 LRJ-PAC), o mediante **convenio urbanístico**, excepción ésta a la obligación de resolución expresa señalada, en “*los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio*”, “*pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos*” (artículo 88.1 LRJ-PAC). Tal circunstancia, viene contenida en el punto 3º del artículo 110 de la LOUA, que prevé la terminación del procedimiento de declaración de incumplimiento mediante convenio:

“a) Ser preparada mediante convenios urbanísticos con los propietarios que, no obstante la sustitución del sistema de actuación, deseen continuar incorporados al proceso urbanizador y edificatorio.

b) Tener lugar, sustituyendo a la resolución administrativa unilateral, mediante convenio urbanístico suscrito con todos los propietarios afectados y las demás personas incorporadas al sistema de actuación sustituido.”

No obstante lo anterior, en la resolución o convenio que ponga fin al procedimiento de declaración de incumplimiento, habrá de determinarse conforme al punto segundo del artículo 110 de la LOUA:

“a) La existencia de incumplimientos de deberes u obligaciones legales o voluntariamente asumidos y, en su caso, su identificación y alcance.

b) En caso de comprobación de incumplimientos, la concreción de los deberes legales y las restantes obligaciones pendientes de cumplimiento y de las obras de urbanización y edificación que aún resten por ejecutar.”

Si bien, en el caso de que se opte por el sistema de cooperación, la resolución habrá de ser motivada y contener, conforme al artículo 125.2 de la LOUA, los siguientes extremos:

“a) Los incumplimientos apreciados.

b) Estado de ejecución del planeamiento y, en su caso, contenido y alcance de los deberes y obligaciones pendientes de cumplimiento.

c) Instrumentos de ejecución del planeamiento y documentación técnica y administrativa precisa para ultimar la ejecución de la actuación.

d) Estimación presupuestaria de las obras de urbanización y de edificación pendientes de ejecución, y plazo en que las mismas puedan ejecutarse.

e) Suelo edificable preciso para sufragar los costes de gestión del sistema y de ejecución de las obras.”

En cuanto a la **elección del sistema** y la determinación del orden de prioridad a la hora de elegir un sistema u otro de actuación para la sustitución del sistema de compensación, en primer lugar habrá de determinarse si el procedimiento se ha iniciado a instancia de parte interesada en asumir la gestión urbanística o de oficio por parte de la Administración.

Si bien, será preferente el sistema de **expropiación mediante gestión directa**, “(...) cuando exista urgente necesidad pública declarada por el municipio de incorporar los terrenos al patrimonio público de suelo o de destinarlos a la construcción de viviendas en régimen de protección pública u otros usos de interés”, con independencia de la forma en que haya sido iniciado el procedimiento de declaración de incumplimiento (artículo 109.4.b) de la LOUA). Por lo que en tal caso, el sistema de expropiación sería de aplicación directa, sin tener en cuenta que se haya iniciado el procedimiento de oficio o a instancia de parte.

En el caso de que la sustitución se derive de la iniciación del procedimiento a instancia de parte interesada en asumir la gestión de la actuación, procederá el establecimiento del sistema de **expropiación mediante gestión indirecta** (artículo 109.4.a) de la LOUA).

En el caso de que no procediera la expropiación mediante gestión directa, la resolución del procedimiento de declaración de incumplimiento conllevará, según establece el artículo 110 de la LOUA en su apartado 4º lo siguiente:

“a) La iniciación del procedimiento de adjudicación regulado en el artículo 117 para seleccionar al **agente urbanizador**, en el supuesto de haberse producido la resolución declaratoria del incumplimiento en procedimiento incoado a instancia de parte.”

*b) La iniciación del procedimiento de adjudicación regulado en el artículo 118 para seleccionar al **agente urbanizador o la aprobación del convenio urbanístico** para la aplicación del sistema de cooperación, en el supuesto de haberse producido la resolución declaratoria del incumplimiento en procedimiento incoado de oficio.”*

Por tanto, en caso haberse iniciado a instancia de parte la declaración de incumplimiento, relacionando los artículos 109.4.a) y 110.4.b) de la LOUA, procediendo entonces la implantación del sistema expropiación mediante gestión indirecta, nos remitiríamos a lo regulado en el artículo 117 de la LOUA al objeto de seleccionar al agente urbanizador.

La regulación de esta materia, no es desarrollada por la LOUA de manera exhaustiva, como ya señalados en el apartado referido al “agente urbanizador”, dejando esta tarea al futuro reglamento de esta Ley, todavía pendiente a día de hoy y precisando únicamente este artículo, que tal procedimiento a desarrollar habrá de respetar una serie de reglas contenidas en el meritado artículo 117.

Cabe decir, que la naturaleza de la relación jurídica sería la de concesión administrativa, y el procedimiento el del concesionario, que entendemos habrá de respetar el régimen general de la contratación de las Administraciones Públicas.

En el caso de haberse iniciado la declaración de incumplimiento de oficio, el artículo 110.4 b) de la LOUA, nos concede dos opciones:

- 1.- La gestión indirecta por concesión del sistema, remitiéndonos al procedimiento de adjudicación contemplado en el artículo 118 de la LOUA, para la selección del agente urbanizador, donde se contemplan las reglas que deberán ser respetadas cuando se establezca reglamentariamente tal procedimiento, aún por desarrollar.
- 2.- La aprobación de convenio urbanístico para la aplicación del sistema de cooperación.

En este último supuesto, se producirían una serie de efectos por aplicación sustitutoria del sistema de cooperación (artículo 126 de la LOUA), que a modo de síntesis serían los siguientes:

- a) Los propios del sistema de cooperación, esto es, aportación forzosa de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, ocupación de terrenos para la ejecución

de las obras de urbanización, disposición fiduciaria de los terrenos aportados respecto a la Administración actuante, abono de los gastos de urbanización así como de los costes de gestión del sistema.

- b) Abono de los gastos referidos por reparcelación forzosa.
- c) Afectación legal de los terrenos, construcciones, edificaciones y derechos afectados.
- d) Anotación de la aplicación de dicho sistema de cooperación en las inscripciones registrales de las fincas comprendidas en su ámbito.
- e) Aplicación subsidiaria de las reglas de la reparcelación.

Tras todo lo expuesto, podemos concluir, que tanto en el supuesto de iniciarse la declaración de incumplimiento de oficio como a instancia de parte, sería preferible la aplicación del sistema de expropiación mediante gestión indirecta, con la salvedad contenida en el artículo 110.4.b) in fine, ya señalado.

Por último, cabría preguntarse, ¿ante qué incumplimientos aplicaríamos el sistema de expropiación, y ante cuáles otros el de cooperación? Tal cuestión nos la plantearíamos a la luz de los artículos 125 y 126 de la LOUA, de acuerdo a lo preceptuado en los artículos 109 y 110 de la LOUA.

Cabría señalar, que la regla general podría ser la aplicación del sistema de expropiación, por la ubicación de los artículos 109 y 110 de la LOUA, dentro de las Disposiciones Generales, dentro de la actuación por unidades de ejecución, siendo los artículos 125 y 126 de la misma reguladores de cuestiones específicas.

Podemos decir, que el artículo 109 de la LOUA contemplaría la generalidad de los incumplimientos, “(...) *en caso de incumplimiento de deberes legales y de las obligaciones inherentes al mismo (...)*”, no previéndose en tal precepto otras causas, sino el origen de la declaración de incumplimiento, en cuyo caso cabría la sustitución por el sistema de expropiación, salvo convenio con los propietarios.

En relación al artículo 125 de la LOUA, éste establecería dos causas concretas, tales como, “(...) *cuando el incumplimiento de los plazos o las dificultades planteadas por los propietarios puedan poner en peligro la ejecución de la actuación urbanística conforme a lo previsto en el plan*”, en cuyo caso y como versa tal artículo, cabría la sustitución por el sistema de cooperación.

BIBLIOGRAFÍA:

- **“Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía” Ley 7/2002, de 17 de diciembre.** Directores: VENANCIO GUTIÉRREZ COLOMINA y ÁNGEL CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA. *Editorial Thomson Aranzadi.*
- **“El sistema de compensación urbanística”.** JORDI ABEL FABRE. *Editorial Bosch.*
- **“Derecho Urbanístico estatal y autonómico.”** TOMÁS QUINTANA LÓPEZ, JUAN JOSÉ DíEZ SÁNCHEA, DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES, MERCEDES FUERTES LÓPEZ, SANTIAGO GONZÁEZ VARAS IBÁÑEZ, IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE, LEOPOLDOTOLIVAR ALAS y LUIS ÁNGEL BALLESTEROS MOFFA. *Editorial Tirant lo Blanch.*
- **“El agente urbanizador, edificador y rehabilitador”** FRANCISCO MERINO MATA. *Materiales aportados al curso de experto en urbanismo 2.011 de la UNIA .*
- **“Gestión Urbanística. Apartados 1 a 4”** ROCÍO LEDESMA ALBA. *Materiales aportados al curso de experto en urbanismo 2.011 de la UNIA .*
- **“Introducción en materia de Urbanismo”.** ÁLVARO J. GARCÍA-CABRERA MATA. *Materiales aportados al curso de experto en urbanismo 2.011 de la UNIA .*