



PODER PÚBLICO Y PROPIEDAD PRIVADA EN EL URBANISMO: LA JUNTA DE COMPENSACIÓN

Juan José Rastrollo Suárez

Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca

Prólogo de
Martín Bassols Coma
Catedrático de Derecho Administrativo



COLECCIÓN URBANISMO Y DERECHO

TÍTULOS PUBLICADOS

Medianería, edificaciones y propiedad horizontal, *Cristina Mosquera Ordóñez* (2004).

El agente urbanizador en el Derecho Urbanístico Español, *Alejandro Javier Criado Sánchez* (2004).

Ruido, inmisiones y edificación, *Carlos Cuadrado Pérez* (2005).

Limitaciones de luces y vistas en el Código civil español, *Carlos Rogel Vide* (2006).

Planificación turística autonómica, *Omar Bouazza Ariño* (2007).

El Derecho urbanístico del siglo XXI. Tomo I: Urbanismo y Vivienda. Tomo II: Ordenación del Territorio y Urbanismo. Tomo III: Urbanismo y Estado de las Autonomías, *Jesús del Olmo Alonso (Coord.)* (2008).

La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, *Guillem Cervera Pascual* (2013).

Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: La Junta de Compensación, *Juan José Rastrollo Suárez* (2013).

COLECCIÓN URBANISMO Y DERECHO

Directores:

CARLOS ROGEL VIDE

Catedrático de Derecho Civil. Universidad Complutense de Madrid

MARTÍN BASSOLS COMA

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Alcalá de Henares

**PODER PÚBLICO
Y PROPIEDAD PRIVADA
EN EL URBANISMO:
LA JUNTA DE COMPENSACIÓN**

Juan José Rastrollo Suárez

Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca

Prólogo de

Martín Bassols Coma

Catedrático de Derecho Administrativo



Madrid, 2013

“La presente monografía toma una parte de su contenido de la Tesis Doctoral que, dirigida por el prof. Dr. D. Ricardo Rivero Ortega y codirigida por el Prof. Dr. D. José Ramón García Vicente fue defendida el 19 de julio de 2012 en la Universidad de Salamanca ante un tribunal formado por el Prof. Dr. D. Tomás Ramón Fernández Rodríguez, quien lo presidió; el Prof. Dr. D. Martín Bassols Coma; el Prof. Dr. D. Juan Ramón Fernández Torres; el Prof. Dr. D. Pedro Antonio Pimenta da Costa Gonçalves, y el Prof. Dr. D. Marcos Matías Fernando Pablo, quien actuó como secretario y cuyas valiosas observaciones agradezco. La tesis, que fue presentada a colación para la obtención de la mención de Doctorado Europeo, fue calificada por dicho tribunal como Sobresaliente Cum Laude por unanimidad, siéndole otorgado el Premio Extraordinario de Doctorado de la Facultad de Derecho del año 2012.”

© Editorial Reus, S. A.
Fernández de los Ríos, 31 – 28015 Madrid
Tfno: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
E-mail: reus@editorialreus.es
<http://www.editorialreus.es>

1.ª edición REUS, S.A. (2013)
ISBN: 978-84-290-1740-3
Depósito Legal: M 16314-2013
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.
Ctra. Castellón, Km. 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus, ni los Directores de Colección de ésta, responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

AGRADECIMIENTOS

A Ricardo Rivero Ortega, mi querido maestro, por ser un ejemplo de rectitud, de filantropía y de pasión.

A José Ramón García Vicente, que insufló en mí el espíritu de la crítica cuando apenas era un estudiante.

Al Área de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca y en especial a Enrique Rivero Ysern y a Marcos Matías Fernando Pablo por la generosidad con la que me han regalado su sabiduría.

*A mi padre, que vivió una de las épocas más duras de la historia
de España y sobrevivió para darle un futuro a mi generación,
y a mi madre, que le acompañó en el camino con amor.*

A Teresa, a Pedro y a Lola por apoyarme.

A Nataly, por lo que nos hemos querido a lo largo de este viaje.

A mis sobrinos.

“La conclusión a mi juicio es que no hay devolución de poderes a la propiedad, sino una nueva conquista de las clases empresariales. No discutiré que puedan ser las más dinámicas y las que con más probabilidad generen beneficio y desarrollo económico, pero encubrirlo con la coartada de la iniciativa privada de los propietarios, resulta más bien ingenuo”¹.

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E.: “Prólogo”, en MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, L.: *La propiedad en las leyes del suelo*, Civitas, Madrid, 2004, p. 16.

ABREVIATURAS

- BOP: Boletín Oficial de la Provincia.
CC: Código Civil.
CDP: Cuadernos de Derecho Público.
CE: Constitución Española.
CEDF: Carta de la Unión Europea de los Derechos Fundamentales.
CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos.
CEPC: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
DA: Documentación Administrativa.
F. J.: Fundamento Jurídico.
ITPAJD: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido.
LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LCOCINN: Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.
LCOP: Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.
LCPG: Ley 9/1993, de 8 de julio, de Cofradías de Pescadores de Galicia.
LCPPV: Ley 16/1998, de 25 de junio, de Cofradías de Pescadores en el ámbito del País Vasco.
LD: Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.
LDA: Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.
LEF: Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa.
LFOTU: Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
LIVA: Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.
LMUMM: Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid.

- LOFAGE: Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- LOTRUSC: Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.
- LOTUR: Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
- LOUA: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía.
- LOUMRG: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.
- LPA: Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958.
- LRAU: Ley 16/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística valenciana.
- LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- LS07: Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.
- LS56: Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- LS98: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones y la intervención de los particulares en la actividad urbanística.
- LSCM: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.
- LSOTEX: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.
- LSUE: Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de Euskadi.
- LUAr: Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.
- LUCyL: Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León.
- LUV: Ley 16/2005 de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana.
- PAU: Programa de Actuación Urbanística.
- RAP: Revista de Administración Pública.
- RCDI: Revista Crítica de Derecho Inmobiliario:
- RDU: Revista de Derecho Urbanístico (a partir de 1995 Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente).
- RDUr: Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.
- REACT: Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central.
- REALA: Revista de Administración Local y Autonómica.
- REDA: Revista Española de Derecho Administrativo.
- REDC: Revista Española de Derecho Constitucional.
- REF: Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

- REGAP: Revista da Escola Galega da Administración Pública.
- REL-CUNAL: Revista de Estudios Locales.
- Resolución sobre el Agente Urbanizador: Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho Comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248-INI).
- RFD: Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas y Registro de Asociaciones Deportivas.
- RGECan: Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias.
- RIEE: Revista del Instituto de Estudios Económicos.
- RJN: Revista Jurídica Navarra.
- RLH: Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.
- RPU: Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- RRep: Reglamento de Reparcelaciones del Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, aprobado por el Decreto 1006/1966 de 7 de abril.
- RSCL: Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
- RUC: Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo de Cataluña.
- RUCyL: Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.
- RUyE: Revista de Urbanismo y Edificación.
- RVAP: Revista Vasta de Administración Pública.
- SAN: Sentencia de la Audiencia Nacional.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
- STC 61/1997: Sentencia 61/1997, de 20 de marzo del Tribunal Constitucional.
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo.
- TC: Tribunal Constitucional.
- TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea (antes del 1 de diciembre de 2009, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas).
- TRLAg: Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

- TRLCSP: Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- TRLOTAU: Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.
- TRLOTCan: Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias.
- TRLIS: Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.
- TRLITPAJD: Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- TRLS08: Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y la intervención de los particulares en la actividad urbanística.
- TRLS76: Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- TRLS92: Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- TRLSMur: 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.
- TRLUC: Decreto Legislativo 1/2010 del 3 de agosto por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.
- TROUAs: Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, del Principado de Asturias por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- TS: Tribunal Supremo.
- TSJ: Tribunal Superior de Justicia.
- TUE: Tratado de la Unión Europea.

PRÓLOGO

Hace más de medio siglo que el legislador, a través de la Ley del Suelo de 1956, alumbró y dio vida jurídica al Sistema de Ejecución por Compensación Urbanística y a la figura de las Juntas de Compensación. En puridad se limitó a esbozar unos simples perfiles esquemáticos sobre la nueva institución, más enunciativos y retóricos que operativos. Ahora bien su novedad por carecer de antecedentes previos y lo sugestivo de su presentación como cauce de la actuación privada en el urbanismo frente al sistema tradicional de la expropiación forzosa inmediatamente llamaron la atención de los comentaristas y estudiosos, tanto publicistas como privatistas, de la nueva Ley del Suelo. El decisionismo legislativo estuvo acompañado —como en tantos otros ejemplos históricos— de un vacío normativo y regulatorio sobre dicha institución. Las urgencias de la práctica obligaron a diseñar fórmulas instrumentales para dar viabilidad a la nueva institución, buscando apoyos, bien en el derecho comparado (en las figuras similares del “comparto” del Derecho italiano o de las Asociaciones de propietarios en el derecho francés) o bien ejercitando la ingeniería jurídica, primero elemental y progresivamente más sofisticada, tejiendo un embrión de sistema operativo, mezclando normas de derecho administrativo con otras genuinamente de derecho civil e hipotecario. Toda esta trayectoria permitiría ofrecer una primera articulación normativa con el Reglamento de Reparcelaciones de 1966 y de forma más sólida a raíz del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978. A partir de este momento, sentadas las premisas fundamentales y contando ya con una jurisprudencia aplicativa y una amplia doctrina, las leyes estatales del suelo de 1976 y 1992 y la gran profusión de leyes urbanísticas autonómicas con sus respectivos reglamentos y matices aplicativos han ido completando artesanalmente un tejido institucional y normativo muy completo. De esta suerte, podría decirse sin

exagerar que el régimen de las Juntas de Compensación ha sido fruto de un constructivismo voluntarista y evolutivo en el que se han combinado aportaciones de la práctica y de la reflexión doctrinal tanto en el campo del Derecho Público como del Privado...

Desde una perspectiva científica es manifiesto que todo constructivismo debe ser objeto de evaluación, encuadramiento y revisión crítica en función del contexto histórico. Y esta es precisamente la valiosa aportación científica de la monografía de la que es autor RASTROLLO SUÁREZ. Desentrañar las raíces, bases y principios ordenadores de la institución de las Juntas de Compensación no es una tarea fácil, máxime cuando hemos apuntado por las características del proceso de su constructivismo inherente y la necesaria apelación a conceptos tan novedosos como titularidad fiduciaria o afectación de bienes al cumplimiento de deberes; distinción entre patrimonio y responsabilidad de los miembros junteros y de la Junta; o configuración del proceso asociativo interno, con posible utilización de la vía de la expropiación forzosa para integrar bienes a la compensación frente a los no adheridos voluntariamente. Todos estos conceptos y otros que por vía de ejemplo pudiéramos referir son en sí mismo complejos en las propias disciplinas sectoriales que los han alumbrado por su utilización especial frente a los ordinarios, complejidad que se ve acrecentada cuando se intentan acoplar en un nuevo sistema normativo. Ello explica que el autor haya asumido la empresa de una evaluación reconstructiva, principiando con un encuadramiento constitucional de la fundamentación del Poder Público y la propiedad y la iniciativa privada en el Urbanismo español para deducir como corolarios las últimas fundamentaciones del sistema. La valoración de la naturaleza jurídica de las Juntas de Compensación como entes de base asociativa privada ocupa una de las principales reflexiones del autor al tiempo que se destaca como medio de proyección colectiva o plural del derecho de propiedad para un determinado espacio o ámbito de actuación. Con gran originalidad se llama también la atención sobre la temporalidad y condición de ente accidental de las Juntas de Compensación y las consecuencias que se derivan de ello.

El análisis en clave de relectura del Régimen jurídico de las Juntas de Compensación ocupa uno de los capítulos más densos de la obra por el detalle con que son analizadas las cuestiones relativas a los Estatutos de constitución y funcionamiento de la Junta, las bases de actuación con el proyecto de Compensación o en su caso de reparcelación y singularmente el régimen económico y financiero de las mismas. Además RASTROLLO SUÁREZ es buen conocedor e investigador del Derecho europeo de la Contratación pública como lo ha acreditado con la publicación en el

año 2010 de la monografía “Contratos públicos: Adaptación del Derecho español a la Normativa comunitaria”. Este bagaje le permite abordar el complejo tema del régimen jurídico de la Contratación de las Juntas de Compensación en el marco del Derecho Comunitario y la posible aplicación de la Legislación de Contratos del Sector Público. Si el sometimiento de las Juntas de Compensación a la contratación administrativa había ya suscitado resoluciones y decisiones jurisprudenciales contradictorias, la pretensión de ofrecer una solución concluyente sobre la base de una fundamentación minuciosa y contrastada con los principios informadores del Derecho comunitario se revela como una exploración insatisfactoria dada la alta carga de atipicidad y de aristas que presenta la institución de las Juntas de Compensación. El autor, después de analizar las jurisprudencias comunitaria y española llega a la razonable conclusión de que la financiación privada y, por lo tanto, la ausencia en el seno de la contratación de fondos públicos para la financiación de las obras de urbanización que lleva a cabo las Juntas de Compensación es la nota determinante y decisiva para excluir a dichos entes de la aplicación de la legislación sobre contratación pública.

Todos estos perfiles institucionales que se analizan a lo largo de la obra de RASTROLLO SUÁREZ nos permiten reflexionar sobre un posible futuro de las Juntas de Compensación una vez —esperemos que sea pronto— se remonte la crisis inmobiliaria en la que estamos sumergidos y la actividad urbanística entre de nuevo por las cauces de una sana normalidad institucional. Es evidente que su régimen jurídico —pesar de las innovaciones introducidas a través de las normativas autonómicas— presenta lagunas significativas especialmente cuando entra en conexión con las regulaciones básicas estatales derivadas del sistema hipotecario y en general del derecho patrimonial. La reciente crisis económica con la aplicación intensiva de la normativa concursal ha puesto en evidencia la quiebra de muchas de las piezas maestras en las que se apoyaba el Sistema de Compensación y el funcionamiento de las Juntas basada en la solidaridad de intereses comunes que constituía una garantía para la realización de la obra urbanizadora y para los intereses públicos a cargo de la propia Administración urbanística. A mayor abundamiento, la rigidez que comporta una estructura asociativa de gestión urbanística se ha visto en cierto modo superada por la aparición del sistema del Agente urbanizador al que el autor por vía de contraste dedica abundantes reflexiones a lo largo del texto. Pero, a mi juicio, la agilidad de la figura del Agente urbanizador no compensa el desequilibrio que para las relaciones patrimoniales provoca a los propietarios del suelo en comparación con el mayor equilibrio y esta-

bilidad que genera el sistema de las Juntas de Compensación. No se trata de postular la tan manida simplificación de trámites y estructuras en una materia tan compleja, sino más bien para el futuro buscar una fórmula institucional que permita combinar las ventajas de cada uno de estos sistemas facilitando la participación de los Agentes o los Constructores en las Juntas de Compensación en base a un esquema organizativo y financiero adecuado. La solución no es fácil como lo evidencian aquellas normativas autonómicas que han postulado la configuración de las Juntas de Compensación como sociedades mercantiles, pero que en la práctica no solo no han arraigado sino ni siquiera se ha experimentado.

De esta panorámica presentación de las cuestiones abordadas por RASTROLLO SUÁREZ en esta monografía se desprende su interés para el lector al tiempo que su enfoque interdisciplinario le ha permitido aflorar nuevas perspectivas que habían pasado desapercibidas a la doctrina a pesar de la abundante bibliografía sobre la institución. El adecuado enfoque y metodología interdisciplinar en la exposición y tratamiento de las categorías jurídico-urbanísticas, bajo la acertada dirección y orientación del Profesor RICARDO RIVERO ORTEGA, se ha visto reconocida con la concesión del Premio Extraordinario de Doctorado de la Universidad de Salamanca a la tesis que supuso el estudio inicial a partir de la cual posteriormente se elaboraría esta obra. El autor con esta monografía se incorpora y continúa la tradición universitaria salmantina que ha contribuido con aportaciones decisivas a la construcción de nuestro Derecho Urbanístico.

MARTÍN BASSOLS COMA

Catedrático de Derecho Administrativo

Presidente de la Asociación española de Derecho Urbanístico

INTRODUCCIÓN

El Derecho Urbanístico español es una parte del Derecho Administrativo dinámica y cambiante que, pese a su carácter eminentemente técnico, “no puede limitarse a ser un mero y simple ropaje o instrumentación formal, sino que debe aspirar a imprimir soluciones de justicia material y asegurar la realización de un urbanismo congruente con las exigencias y necesidades comunitarias”². Por esa razón, el Derecho Urbanístico no es una materia inamovible y petrificada y los principios que lo informan no pueden permanecer a lo largo de los años impermeables al cambio en cuanto a su interpretación y sentido.

Esta necesidad de reinterpretación continua encuentra su fundamento en la hondura de los acontecimientos sociales y jurídicos que han afectado a nuestro Ordenamiento desde que las técnicas de ensanche y reforma interior cimentaban la disciplina urbanística española³. El estallido de diferentes guerras, los procesos de industrialización y concentración urbana, y normas como la Ley de Expropiación forzosa de 1879, la Ley de Saneamiento y Mejora de 1895, la Ley de Casas Baratas en 1911, el Estatuto Municipal de 1924 o la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 han convertido desde antaño al urbanismo en lo que GARCÍA DE ENTERRÍA ha calificado como “uno de los campos de experiencias más dinámicos en los temas centrales del Derecho Organizativo y Estructural de la Administración”⁴.

En su versión contemporánea e integral, el Derecho Urbanístico Español vio la luz en el ya lejano año 1956 a través de la Ley sobre Régimen del

² BASSOLS COMA, M.: *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1976, pp. 47 y 48.

³ BASSOLS COMA, M.: *Génesis y evolución...* Íbidem, pp. 151 y ss.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E.: “Los principios de la organización del urbanismo”, RAP 87, 1978, p. 301.

Suelo y Ordenación Urbana (en adelante LS56). A lo largo de la segunda mitad de siglo, sucesos como el paso de la dictadura a la democracia, la aprobación de la Constitución Española o la adhesión a la Comunidad Económica y después a la Unión Europea han dejado, por su extraordinaria trascendencia, un poso profundo en la realidad jurídica española. Durante esta mitad de siglo, el urbanismo se ha consolidado como lo que en la actualidad es: “una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo”⁵.

Tales sucesos han dado lugar a una evolución jurídica que ha supuesto transformaciones de singular calado en el campo del Derecho de los asentamientos urbanos. Nuestras normas urbanísticas han experimentado el paso de un Estado fuertemente intervencionista y centralizado, con una planificación piramidal cuya organización encontraba su vértice en el Consejo Nacional de Urbanismo, a un Estado descentralizado en el que las Comunidades Autónomas cuentan con competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio expresamente reconocidas, tanto por la Norma Fundamental como por el Tribunal Constitucional. Además, la Carta Magna ha cristalizado en la cúspide del Ordenamiento menciones expresas tanto al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, como al derecho a disfrutar de una vivienda digna, consagrando estos en nuestro marco constitucional como derechos sociales de primer orden⁶.

A ello hay que sumar que tanto el derecho de propiedad como la libertad de empresa, ejes fundamentales de la Constitución Económica, han experimentado una transformación relevante. Primero a partir de su inclusión en la Constitución Española, que los reconoce y matiza en orden a la consideración del nuestro como un Estado Social y Democrático de Derecho. Después, a partir de su necesaria relectura, ligada al Derecho Europeo y concretada tanto en el Tratado de la Unión Europea (TUE), como en el artículo 1 del protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y, de forma mucho más reciente, en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales (CEDF). A estos preceptos se ha sumado la abundante jurisprudencia emanada, tanto del Tribunal Europeo de Dere-

⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley, Madrid, 2011, p. 16.

⁶ Vid. en este sentido BASSOLS COMA, M.: “El derecho a la vivienda ante la crisis económica y el cambio climático: intervención de las Administraciones públicas ante situaciones de vulnerabilidad social (desahucio y ejecución hipotecaria y urbanística)”, en (Coord.) LÓPEZ MENUDO, F.: *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, Iustel, Madrid, 2011, pp. 45 a 73.

chos Humanos (TEDH) como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

La delimitación de espacios y la vertebración jurídica de los intereses públicos y privados presentes en el proceso urbanizador en el marco de una realidad jurídica en constante evolución, se convierte así en una tarea imprescindible para seguir escribiendo la historia de nuestro Derecho Urbanístico. En este contexto, dinámico y cambiante, en el que confluyen intereses de signo diverso y a veces contrapuesto, el Derecho Público no puede dejar a un lado uno de sus principales cometidos: la búsqueda de un equilibrio que permita reconciliar la posición del Poder Público, encargado de preservar el interés general, con la iniciativa privada, cauce para el desarrollo de los derechos individuales inherentes a la condición de ciudadanos en el desarrollo de la actividad urbanística.

En este trabajo nos centramos en la fase de ejecución del planeamiento, la última de las que componen el desarrollo de la función urbanística. De esta manera nos situamos en uno de los entornos jurídicos que, de forma más acusada, supone un escenario de posible conflicto en el ámbito de la actividad urbanística. Este conflicto de intereses nace de la tensión que enfrenta a una Administración que dirige y tutela la actividad desde el diseño a la ejecución del planeamiento y la iniciativa privada, personificada en propietarios y empresarios que persiguen la obtención del mayor lucro subjetivo posible en relación a sus bienes o a la actividad económica que desempeñan en el tráfico jurídico.

En este entorno encuentra acomodo la Junta de Compensación, en el epicentro del Sistema del mismo nombre: el Sistema de Ejecución Urbanística diseñado a partir de la norma de 1956 con el objeto fundamental de suscitar la iniciativa privada en el desarrollo de la última de las fases de una función pública. Esta entidad será la encargada, a partir de ese momento y hasta nuestros días, de personificar jurídicamente la posición del conjunto de propietarios organizados y constituidos en un ente encargado de llevar a cabo la urbanización y, en su caso, la edificación de los terrenos llamados a transformarse por el plan urbanístico. En este trabajo nos proponemos analizar esta figura, cuyo estudio entendemos de una importancia capital para entender tanto la historia, como la realidad actual y la posible evolución futura del Derecho Urbanístico. Tal objetivo no podría ser alcanzado sin encarar con anterioridad una serie de cuestiones de singular relevancia.

La primera de ellas es el examen de las conexiones existentes entre el marco constitucional y la legislación urbanística. Aquellos derechos que sirven de fundamento a los principios de dirección y control públicos y de iniciativa privada en la actividad urbanística, se han visto envueltos en un

continuo proceso de relectura y reformulación a través de la doctrina y la jurisprudencia que es necesario tener muy presente al encarar el estudio de una figura situada en el vértice entre lo público y lo privado dentro del proceso urbanizador. Se trata de derechos como la libertad de empresa o los relativos a la propiedad, a la protección del medio ambiente o al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Para ello nos hemos propuesto analizar la influencia que el sistema constitucional español ha tenido en la evolución contemporánea del urbanismo. El estudio del principio de unidad de mercado en relación con la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, de la libertad de empresa en el ámbito de la actividad urbanística o de la configuración del derecho de propiedad inmobiliaria en la Constitución Española son labores que entendemos ineludibles en orden a tal propósito. Por su parte, el análisis del derecho de propiedad, fundamento y base de la Junta de Compensación, resultaría incompleto sin hacer referencia tanto al Derecho de la Unión Europea como al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El análisis del fundamento constitucional del principio de dirección y control públicos de la actividad urbanística y su vinculación con el derecho de propiedad inmobiliaria han hecho necesario que fijemos nuestra atención, tanto en la función de planeamiento como en la figura de la expropiación forzosa. La primera es la principal manifestación de la vertiente social del derecho de propiedad en el desarrollo de la actividad urbanística, en virtud de la cual se determina la posibilidad de constituir el ente objeto de nuestro estudio. Por su parte, la expropiación forzosa se configura en nuestro sistema como una potestad administrativa imprescindible para la ejecución del planeamiento y su ejercicio por parte de la Administración puede ser instado a su beneficio por la Junta de Compensación.

El estudio de las figuras del convenio urbanístico y el agente urbanizador resulta imprescindible para evaluar el peso que la iniciativa privada ha alcanzado en la legislación urbanística de nuestros días. En el caso del convenio por tratarse de la concreción del acuerdo entre ésta y el Poder Público para el desarrollo de la función urbanística y en el caso del agente urbanizador, por suponer la manifestación más evidente de la proyección de la libertad de empresa en el ámbito del Derecho Urbanístico contemporáneo. Anclado a ese principio de iniciativa privada en la actividad urbanística se encuentra también el Sistema de Compensación, en cuya base se sitúa el ente objeto de nuestro estudio. Este, dentro de la fase de ejecución del planeamiento, representa la alternativa del propietario frente al empresario

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	5
DEDICATORIAS	7
ABREVIATURAS	11
PRÓLOGO	15
INTRODUCCIÓN	19
CAPÍTULO I: PODER PÚBLICO E INICIATIVA PRIVADA EN EL URBANISMO	31
I.1. El marco constitucional económico y el urbanismo.....	31
I.1.1. La proyección del principio de unidad de mercado en materia de urbanismo y la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas	47
I.1.2. La libertad de empresa en el ámbito de la actividad urbanística	55
I.1.3. La configuración constitucional de la propiedad inmobiliaria ...	65
I.1.4. La necesaria apertura constitucional al Derecho Europeo de Derechos Humanos.....	74
I.1.5. El replanteamiento del derecho de propiedad y la libertad de empresa en el ámbito de la actividad urbanística: el informe Auken y las resoluciones del Parlamento Europeo.....	90
I.2. Gestión urbanística: Poder Público y derecho de propiedad.....	97
I.2.1. El fundamento constitucional de la dirección y el control públi- cos de la gestión urbanística	99
I.2.2. La función social de la propiedad inmobiliaria	110
I.2.2.1. La proyección de la función social de la propiedad en el ámbito de la propiedad inmobiliaria: el planeamiento urbanístico.....	120
I.2.2.2. Especial referencia a la expropiación forzosa.....	127

I.3. Gestión urbanística e iniciativa privada.....	135
I.3.1. El convenio urbanístico como instrumento de flexibilización de la gestión urbanística	135
I.3.2. La libertad de empresa en el ámbito de la gestión urbanística: el agente urbanizador.....	142
I.3.3. La iniciativa de los propietarios: el sistema de compensación como modelo de gestión urbanística	149
CAPÍTULO II: LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA JUNTA DE COMPENSACIÓN	161
II.1. El fenómeno de la autoadministración en el ámbito de la función urbanística: la Junta de Compensación.....	161
II.1.1.La Junta de Compensación como ente ajeno a la Administración	161
II.1.2.Participación, cooperación y colaboración de entes ajenos a la Administración en el ejercicio tareas administrativas	165
II.1.3.La conjunción de intereses públicos y privados como nota fundamental.....	170
II.2. La Junta de Compensación como ente de base asociativa privada.....	175
II.2.1.La Junta de Compensación como entidad urbanística de base asociativa: la base estatutaria de la Junta de Compensación	175
II.2.1.1.El carácter <i>propter rem</i> y plutocrático de la base asociativa de la Junta de Compensación	177
II.2.1.2.La singularidad de la Junta de Compensación respecto a la asociación.....	178
II.2.2.La vinculación con la Junta de Compensación por la tenencia de un derecho real de propiedad en un ámbito territorial determinado	181
II.2.2.1. La Junta de Compensación como ente accidental.....	181
II.2.2.2.La proyección del derecho de propiedad en un ámbito territorial determinado como fin accesorio de la Junta de Compensación.....	183
II.2.3.La temporalidad de la Junta de Compensación: su extinción a partir de la consecución del fin para el que fue creada.....	184
II.3. La Junta de Compensación como ente con personalidad jurídico-pública	187
II.3.1.La pertenencia coactiva a la base asociativa de la Junta de Compensación	187
II.3.2.La atribución de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar a la Junta de Compensación	190
II.3.2.1.Los efectos del reconocimiento administrativo de la Junta de Compensación	193

II.3.2.2. La singularidad de la Junta de Compensación en relación con el resto de entidades urbanísticas colaboradoras.....	195
II.3.2.3. La singularidad de la Junta de Compensación respecto a otras figuras de base asociativa y personalidad jurídico-pública.....	198
II.3.3. La gestión y la ejecución de la urbanización como funciones exclusivas de la Junta en desarrollo del Sistema de Compensación	202
II.3.3.1. El ejercicio de potestades administrativas en beneficio de la Junta de Compensación.....	206
II.3.3.2. Las facultades de la Junta de Compensación en desarrollo del principio de compensación.....	210
II.3.3.3. El ejercicio de actividades de naturaleza jurídico-privada por la Junta de Compensación.....	212
II.3.4. La tutela administrativa sobre la Junta de Compensación.....	214
II.3.4.1. La designación de un representante de la Administración en el órgano rector de la Junta de Compensación..	216
II.3.4.2. El sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa como medio de tutela de la Administración sobre la Junta de Compensación	218
II.3.4.3. La tutela sobre los estatutos de la Junta de Compensación	219
II.4. La determinación de la naturaleza jurídica de la Junta de Compensación	221
II.4.1. Caracterización de la Junta de Compensación a partir de sus rasgos estructurales	221
II.4.2. La singularidad de la Junta de Compensación en el ámbito de la Administración Corporativa	224
II.4.2.1. Constitución.....	227
II.4.2.2. Régimen jurídico	230
II.4.2.3. Participación	230
II.4.2.4. Tutela administrativa.....	232
II.4.2.5. Recursos financieros.....	234
II.4.2.6. Disolución.....	235
II.4.3. La Junta de Compensación como entidad atípica, descentralizada y auto-administrada de naturaleza jurídica híbrida	236
II.4.4. Una relectura de la Junta de Compensación como sujeto privado vinculado al ejercicio de funciones públicas	240
CAPÍTULO III: RÉGIMEN JURÍDICO DE LA JUNTA DE COMPENSACIÓN	247
III.1. La elección del sistema por la Administración actuante	247
III.1.1. El acuerdo de los propietarios	251

III.1.2. La existencia de un único propietario.....	254
III.1.3. La sustitución del sistema.....	256
III.2. Estatutos de la Junta de Compensación.....	258
III.2.1. La incorporación de sus miembros a la Junta de Compensación	260
III.2.2. Los órganos de gobierno y administración de la Junta de Compensación	265
III.2.3. La adopción de acuerdos en el seno de la Junta de Compensación y el régimen de recursos frente a los mismos	269
III.2.4. Derechos y deberes de los junteros	274
III.3. La reparcelación urbanística en el Sistema de Compensación.....	277
III.3.1. El proyecto de urbanización	278
III.3.2. Las bases de actuación	285
III.3.3. La aprobación de los estatutos y las bases de actuación	288
III.3.4. El proyecto de compensación	290
III.3.5. La aprobación del proyecto de compensación.....	292
III.3.6. Los efectos del proyecto de compensación	295
III.3.6.1. Los efectos jurídicos de la aprobación del proyecto de compensación	296
III.3.6.2. Los efectos económicos de la aprobación del proyecto de compensación.....	299
III.4. Régimen económico de la Junta de Compensación	303
III.4.1. Aportaciones de los junteros	303
III.4.2. Otro tipo de ingresos	308
III.4.3. Fiscalidad de la Junta de Compensación.....	310
III.4.3.1. El Impuesto sobre Sociedades.....	312
III.4.3.2. El Impuesto sobre el Valor Añadido	316
III.4.3.3. El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	321
III.5. Régimen jurídico de la contratación.....	324
III.5.1. Referencia al régimen jurídico de la contratación de la Junta de Compensación en la normativa urbanística básica	324
III.5.2. El régimen jurídico de la contratación de la Junta de Compensación en el marco del Derecho Comunitario de Encargos Públicos	327
III.5.3. El régimen jurídico del contrato de obra de la Junta de Compensación	331
III.6. La extinción de la Junta de Compensación	339
EPÍLOGO	343
BIBLIOGRAFÍA	349

