



Universidad
de Alcalá

EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN PARA LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA Y SU REFLEJO EN LA JURISPRUDENCIA

URBAN DEVELOPMENT COMPENSATION SYSTEM AND ITS REFLECTION IN JURISPRUDENCE

Máster Universitario en
Acceso a la Profesión de Abogado

Presentado por:

D^a. LUNA ELVIRA HERNÁNDEZ BARROSO

Dirigido por:

D. MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN

Alcalá de Henares, a 31 de enero de 2.018.

ÍNDICE DE CONTENIDO

ABREVIATURAS	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN	7
2.1. Régimen jurídico.....	8
2.2. Puesta en marcha del sistema.....	10
2.3. Procedimiento para el establecimiento del sistema.....	11
a) En la Comunidad de Madrid.....	11
b) En Andalucía.....	13
c) En Cataluña.....	14
3. LA JUNTA DE COMPENSACIÓN	16
3.1. Naturaleza jurídica.....	16
3.2. Miembros que la integran.....	19
3.2.1. Los propietarios que hayan aceptado el sistema.....	20
3.2.2. Las Entidades públicas titulares de bienes incluidos en el polígono o unidad de actuación, ya tengan carácter demanial o patrimonial.....	21
3.2.3. En su caso, las empresas urbanizadoras que se incorporen a la Junta.....	22
3.2.4. Los propietarios de suelo destinado a sistemas generales.....	24
3.3. Órganos de gobierno y administración de la Junta de Compensación.....	26
3.4. Procedimiento para la constitución de la Junta de Compensación, efectos de la misma y contenido de los Estatutos y Bases de actuación.....	27
3.4.1. Procedimiento para la constitución de la Junta de Compensación.....	28
3.4.2. Efectos de la constitución de la Junta de Compensación.....	30
3.4.3. Contenido de los Estatutos y Bases de actuación.....	31
3.5. Relación interna entre la Junta y sus miembros.....	32
3.5.1. La aportación por los propietarios de los terrenos de que son titulares a la Junta de Compensación.....	32
3.5.2. Régimen de adopción de acuerdos y su impugnación.....	34
3.6. Responsabilidad de la Junta de Compensación y de sus miembros.....	36

3.6.1. La responsabilidad de la Junta de Compensación.....	37
3.6.2. La responsabilidad de los miembros de la Junta de Compensación.....	38
a) La expropiación al miembro moroso.....	38
b) Cobro de la deuda por la vía de apremio.....	39
4. EL PROYECTO DE COMPENSACIÓN.....	40
4.1. Particularidades en la legislación autonómica.....	43
a) En la Comunidad de Madrid.....	43
b) En Andalucía.....	44
c) En Cataluña.....	46
5. LA MECÁNICA OPERATIVA DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN.....	47
5.1. La distribución entre los propietarios incorporados a la Junta de los beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística de la unidad de ejecución.....	48
5.2. La cesión a la Administración actuante de los terrenos de cesión obligatoria.....	49
5.3. La ejecución de las obras de urbanización para transformar los terrenos en solares susceptibles de edificación.....	50
6. LA DISOLUCIÓN DE LA JUNTA DE COMPENSACIÓN.....	52
7. CONCLUSIONES.....	53
BIBLIOGRAFÍA.....	55
RELACIÓN DE SENTENCIAS CITADAS.....	56
ANEXO I	
Relación de artículos que regulan el Sistema de Compensación en las distintas CCAA	58

ABREVIATURAS

BOP – Boletín Oficial de la Provincia

CC – Código Civil de 1.889

CCAA – Comunidades Autónomas

CE – Constitución Española de 1.978

LOUA – Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía

LSM – Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid

RGU78 – Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

SAN – Sentencia de la Audiencia Nacional

SAP – Sentencia de la Audiencia Provincial

STC – Sentencia del Tribunal Constitucional

STS – Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ – Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

TRLS15 – Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana

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

TRLUC – Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña

1. Introducción

En este trabajo se va a elaborar un análisis legal, doctrinal y jurisprudencial acerca del Sistema de Compensación, una de las modalidades de gestión urbanística para llevar a cabo la ejecución del planeamiento. Para ello se van a examinar tanto las legislaciones vigentes aplicables al mismo – como veremos, estatal y autonómicas – como una amplia relación de comentarios doctrinales y sentencias que han ahondado en este Sistema que, por otro lado, ha planteado numerosos desacuerdos o conflictos que han llegado a los Tribunales, discordancias cuyo reflejo analizaremos en la jurisprudencia.

Tenemos que comenzar haciendo una pequeña introducción acerca de cómo llevar a cabo la ejecución del planeamiento, ya que en un primer momento contemplamos un «Plan desde una perspectiva estática, es decir, como un instrumento de ordenación destinado a prever, encauzar y controlar el proceso urbano y como pieza, ciertamente esencial, de una peculiar estructura normativa a través de la cual se concreta progresivamente el derecho de propiedad del suelo», pero éste «tiene una decidida vocación de cumplimiento, por lo que es absolutamente necesario contemplarlo en su aspecto dinámico, como algo que camina a su realización efectiva»¹.

FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN², nos define la ejecución de los Planes como «poner por obra sus determinaciones, lo cual comporta una pluralidad de acciones de muy distinto carácter que van desde la urbanización a la edificación»; y GÓMEZ CID, ANTONIO³, nos recuerda es «una función pública en la que los propietarios del suelo, en el marco de una actuación sistemática o integrada, pueden asumir mayor, menor o incluso nulo protagonismo según el sistema de ejecución que se aplique (tradicionalmente, compensación, cooperación o expropiación y, con un reconocimiento reciente en la legislación estatal del suelo, la figura del agente urbanizador)».

La Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, STS) de 16 de febrero de 1.987 (res. núm. 224/1987) señala que «*ejecución y planeamiento son conceptos íntimamente ligados entre sí: si aquél necesita, para lograr su eficacia, de la ejecución, ésta a su vez*

¹ Tomás-Ramón Fernández, *Manual de Derecho Urbanístico*, ED. CIVITAS, Pamplona, 2.016 (p. 139 y 140).

² Tomás-Ramón Fernández, *Manual...* (p. 140).

³ Antonio Gómez Cid, *Los créditos de las Juntas de Compensación frente a los propietarios; naturaleza jurídica del crédito y de la afección real e implicaciones en caso de concurso del propietario deudor*, artículo de la Revista Actualidad Jurídica Uría Menéndez en Homenaje al profesor D. Juan Luis Iglesias Prada (p. 116).

Artículo en la web: www.uria.com/documentos/publicaciones/3199/documento/art15.pdf?id=3344

precisa de la cobertura del planeamiento para su validez» y por ello «el planeamiento es un prius lógico respecto de la actividad de ejecución de aquél»⁴.

Con lo cual, primero nos encontramos con una fase de planificación y luego con la puesta en marcha de la ejecución con el objetivo de conseguir al final del proceso el modelo territorial diseñado al principio. Es decir, que tenemos que trasladar las determinaciones jurídicas establecidas en el concreto instrumento de planeamiento a la realidad, y para ello es necesario que se den dos presupuestos legales⁵:

1º.- La previa existencia de un instrumento de planeamiento, y

2º.- La delimitación de la unidad territorial a la que ha de referirse en concreto la actividad de ejecución.

En este sentido, es muy explícita la STS de 5 de febrero de 1.992 (res. núm. 368/1992), cuando dice *«el planeamiento aspira no sólo a una transformación de la ciudad por cuya virtud un “dibujo” se convierte en realidad, sino también a que ello tenga lugar con un reparto equitativo de las cargas y beneficios de su ordenación se derivan, lo que es una exigencia del texto refundido de la Ley del Suelo en su artículo 83.4 – y sobre todo una imposición constitucional del artículo 14 –»⁶.*

La ejecución se llevará a cabo mediante uno de los sistemas de actuación urbanística que, ya hemos puntualizado, son compensación, cooperación o expropiación.

Nos vamos a centrar ahora en el Sistema de Compensación, que es el sistema en el que «aparece con mayor intensidad la participación de los propietarios dado que son ellos mismos los que asumen, no solo la citada carga real de costear la urbanización, sino de llevarla a cabo por sí mismos. Y ello mediante la constitución de una Junta de Compensación para dar lugar a un supuesto de autoadministración: son los propios interesados los que desarrollan la función pública de la ejecución del planeamiento en virtud de una delegación que hace de la Junta un agente descentralizado de la

⁴ STS de 16 de febrero de 1.987 (res. núm. 224/1987), ponente Francisco Javier Delgado Barrio, en su fundamento jurídico segundo.

⁵ Vid. artículo 7.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana; y STSJ de Andalucía (Sevilla) de 10 de marzo de 1.999 (rec. núm. 408/1995), ponente Laureano Estepa Moriana, en su fundamento jurídico segundo.

⁶ STS de 5 de febrero de 1.992 (res. núm. 368/1992), ponente Mariano de Oro-Pulido López, en su fundamento jurídico tercero.

Administración, de suerte que aquella tiene naturaleza administrativa en tanto en cuanto actúe en el ejercicio de funciones públicas»⁷.

En un primer bloque, y en líneas generales, concretaremos en qué consiste dicho sistema; en segundo lugar examinaremos la Junta de Compensación y todas las cuestiones que le afectan, tales como los miembros que la componen o el proceso a seguir para su constitución; en tercer lugar examinaremos el Proyecto de Compensación, para seguir con la mecánica operativa del sistema y terminar con la disolución de la Junta de Compensación. Además, en cada uno de los puntos que se expondrán en el trabajo habrá tiempo de analizar las legislaciones vigentes, tanto estatal como autonómicas, y ver qué dice la jurisprudencia en relación con las cuestiones planteadas.

Dado que analizar en profundidad todas y cada una de las legislaciones autonómicas es una tarea inabarcable, pondremos el foco en las Comunidades Autónomas de Madrid, Andalucía y Cataluña, sin perjuicio de señalar en algún momento preceptos concretos del resto de las autonomías.

2. El Sistema de Compensación

Una de las mejores definiciones del Sistema de Compensación la hallamos en la STS de 12 de marzo de 1.991⁸:

«El sistema de compensación se incardina como uno de los métodos o instrumentos legales para la actuación urbanística, a fin de ejecutar los polígonos y unidades de actuación; en él los propietarios del suelo afectado se obligan junto a la aportación de sus respectivas parcelas y terrenos de cesión obligatoria a la Administración actuante, a la ejecución de las obras de urbanización en los términos fijados en el plan de actuación urbanística que constituyen por el procedimiento legalmente establecido, en Junta de Compensación que como órgano de naturaleza administrativa, sujeto a la tutela de la Administración, con personalidad jurídica propia, previa inscripción en el Registro correspondiente de Entidades Urbanísticas colaboradoras, con plena capacidad de obrar y de carácter

⁷ Antonio Gómez Cid, *Los créditos de las Juntas de Compensación...* (p. 116-117).

⁸ STS de 12 de marzo de 1.991 (RJ 1991\1986), ponente Juan García-Ramos Iturralde, en su fundamento jurídico tercero.

corporativo, integrada además por un representante de esa Administración, por los propietarios del suelo exterior pero ocupado para la ejecución y por las empresas urbanísticas que participan con los dueños de la tierra en la gestión urbanística, aprueba por el correspondiente procedimiento, al que luego nos vamos a referir, las bases de su actuación, sus Estatutos y el Proyecto de Compensación».

2.1. Régimen jurídico

La normativa aplicable a este sistema de gestión será la propia de cada Comunidad Autónoma (en adelante, CCAA), quedando en un segundo plano la legislación estatal.

En primer lugar hay que destacar la importancia que tiene la Sentencia del Tribunal Constitucional (a partir de ahora, STC) de 20 de marzo de 1.997⁹ en cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, que establece lo siguiente: «(...) es conocido que la totalidad de las CCAA han asumido en el marco del art. 148.1.3 C.E. competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda»; y continua diciendo que «ahora bien, de la circunstancia de que la materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda haya sido asumida como competencia exclusiva por las CCAA no deriva que el Estado haya quedado desapoderado, en términos absolutos, de competencia en esta materia, especialmente en lo que hace referencia a la llamada “propiedad urbanística” (art. 149.1.8 C.E.) y a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 C.E.). Sin embargo, sí deriva la interdicción para el Estado de aprobar una Ley con vocación de código urbanístico, que modifique sustancialmente el sistema de distribución de competencias en materia de urbanismo y vivienda. De tal suerte que con la Ley 8/1990¹⁰ el Estado aparece como titular de una aparente competencia básica en esta materia, articulada sobre la base de los títulos competenciales establecidos en el art. 149.1.1, 8, 13, 18, y 23 C.E.».

⁹ Pleno. STC 61/1997, de 20 de marzo de 1.997, en especial el apartado A del antecedente N° 1.

¹⁰ Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, derogada por el 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, a día de hoy también derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, derogado por el actual y vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

Por tanto, aunque las CCAA tengan competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, ello no quiere decir que el Estado no la tenga respecto a la propiedad urbanística y a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos.

En Derecho Urbanístico, y en relación con la regulación del Sistema de Compensación por parte del Estado, contamos con el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLS15); el 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 de 1.976 (en adelante, TRLS76), que tendrá una aplicación supletoria respecto al anterior; y con el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, RGU78).

En concreto, está regulado en los artículos 125 a 130 del TRLS76¹¹ y en los artículos 157 a 185 del RGU78¹².

Dado que en relación con las CCAA habrá que atender a la legislación autonómica propia y vigente de cada una, se adjunta a este trabajo como ‘ANEXO I’¹³ una tabla que muestra una relación de artículos que regulan el Sistema de Compensación en las distintas autonomías. En virtud de ello, y a partir de ahora, dado que cada CCAA ha regulado en algunos preceptos dicho sistema de manera diferente a lo que lo hace el Estado, analizaremos, en su caso, los artículos en los que difieren, así como las similitudes que hay entre éstas y la legislación estatal.

Como se podrá observar, no se menciona nada respecto de Castilla-La Mancha y Valencia, y ello porque estas CCAA no prevén el Sistema de Compensación como tal sistema para la ejecución del planeamiento, sino otras figuras distintas:

¹¹ Artículos comprendidos en el Capítulo III, sobre el Sistema de Compensación, dentro del Título III, sobre la ejecución de los planes de ordenación.

¹² Artículos comprendidos en el Capítulo II, sobre el Sistema de Compensación, dentro del Título V, sobre los sistemas de actuación.

¹³ ANEXO I, p. 58 de este trabajo.

- Castilla-La Mancha regula la gestión directa de la actuación urbanizadora mediante la reparcelación y la expropiación, y la gestión indirecta por medio del agente urbanizador¹⁴.
- En Valencia se contemplan la expropiación y la gestión mediante agente urbanizador¹⁵.

Además, como también hemos dicho ya en la introducción, estudiaremos en profundidad las leyes de las Comunidades Autónomas de Madrid, Andalucía y Cataluña: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSM); Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA); y Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (en adelante, TRLUC), respectivamente.

2.2. Puesta en marcha del sistema

El Sistema de Compensación puede venir impuesto por el Plan o ser determinado en el momento mismo de la delimitación de la unidad de ejecución. Para ambos casos, el TRLS76 dispone que es necesario que se alcance una mayoría cualificada de propietarios (el sesenta por ciento, al menos, de la superficie del polígono¹⁶), que apoye unos proyectos de Estatutos de la futura Junta y de Bases de actuación con arreglo a las cuales pueda llevarse a término la ejecución del plan; mientras que la mayoría de las leyes autonómicas se conforman con el cincuenta por ciento. Este es el caso de Madrid¹⁷, Andalucía¹⁸ y Cataluña¹⁹; siendo la excepción de entre todas las autonomías, Navarra, que se conforma con más del treinta y cinco por ciento de los propietarios²⁰.

Sin examinar ahora cuál es el contenido de los Estatutos y Bases de actuación de la futura Junta de Compensación, y sin entrar a extendernos sobre el proceso a seguir a partir de que ya disponemos del porcentaje de propietarios suficiente, cuestiones que

¹⁴ Artículos 116 y 117 a 125 del 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.

¹⁵ Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana.

¹⁶ Artículo 126.2 del TRLS76.

¹⁷ Artículo 104 de la LSM.

¹⁸ Artículo 130.1 letra c) de la LOUA.

¹⁹ Artículo 130.3 del TRLUC.

²⁰ Artículo 162.1 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

analizaremos más adelante en el punto correspondiente, nos tenemos que limitar a concluir en este segundo apartado que para poner en marcha el Sistema de Compensación necesitaremos una mayoría de propietarios que apoye un proyecto de Estatutos y Bases de actuación para, a partir de aquí, iniciar el procedimiento por el que se implantará este sistema de gestión en el concreto polígono o unidad de actuación.

2.3. Procedimiento para el establecimiento del sistema

El procedimiento a seguir para lograr la aprobación de la implantación del Sistema de Compensación trae causa en los dos únicos acuerdos posibles en torno a aquélla: su desestimación o su estimación. Aunque las distintas legislaciones se ocupan de regular otros supuestos²¹, nosotros sólo vamos a tomar en consideración las iniciativas formuladas por el porcentaje de propietarios que represente la mayoría necesaria en el concreto sector o unidad de actuación que ya hemos determinado en el punto anterior. En este sentido, podemos definir *iniciativa* como «herramienta que abarca e integra diversos documentos e instrumentos urbanísticos»²².

a) En la Comunidad de Madrid

En la Comunidad de Madrid, los propietarios que representen al menos el cincuenta por ciento de la superficie deberán acompañar a la iniciativa de determinados documentos que se enumeran en el artículo 106.1 LSM para que la misma sea presentada por el Alcalde al Pleno del Municipio, que es el encargado de desestimarla o estimarla:

a) Si desestima la iniciativa «por cualquier causa que la justifique» (dispone el artículo 107.1 a) LSM) la Administración puede acordar la procedencia de la elección de un sistema de ejecución pública.

²¹ El Sistema de Compensación también se puede desarrollar por propietario único o con la conformidad de *todos* los propietarios de los terrenos incluidos en la unidad de ejecución a desarrollar mediante este sistema.

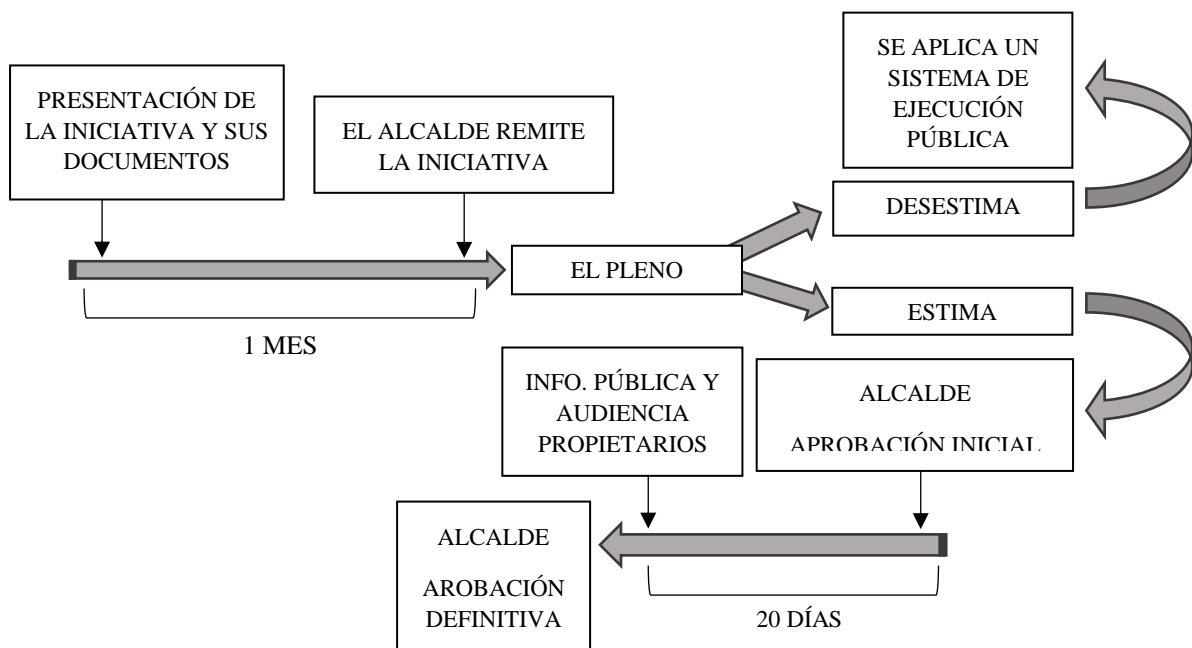
²² Ángel Menéndez Rexach y Felipe Iglesias González, *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, ED. TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2.003 (p. 149).

b) Si se estima, se abre la puerta a dos procedimientos: uno para la aprobación del planeamiento, en su caso, y otro para la aprobación de los documentos técnicos presentados con la iniciativa.

i. Si el ámbito que se va a transformar no cuenta con el planeamiento urbanístico necesario, se iniciará el procedimiento de aprobación del mismo, que sigue un curso diferenciado del que exponemos a continuación y que se encontrará con éste en el momento de la aprobación definitiva.

ii. Si ya hay un planeamiento urbanístico, el Alcalde aprobará inicialmente el resto de documentos que acompañan a la iniciativa y los someterá a un trámite de información pública por un plazo mínimo de veinte días y dará audiencia a los propietarios afectados mediante citación individualizada.

Transcurrido este plazo, el mismo Alcalde aprobará definitivamente, si procede, los documentos que ya fueron aprobados, que hemos dicho están enumerados en el artículo 106.1 LSM y que, en síntesis, son (1) la delimitación de la unidad de ejecución en caso de no estar definida aún, (2) los Estatutos y Bases de actuación de la Junta y (3) el Proyecto de Urbanización.



En la legislación madrileña, a diferencia de las demás, se prevé la aprobación definitiva de *la aplicación del sistema de compensación* en el artículo 107.3 b), trámite que MENÉNDEZ REXACH e IGLESIAS GONZÁLEZ, FELIPE, consideran innecesario, ya que siguiendo lo previsto en el artículo 99.1 LSM, «por definición legal la delimitación de la unidad de ejecución comporta la elección del sistema de actuación»; y dicen que será suficiente con «la aprobación definitiva de la delimitación de la unidad de ejecución»²³.

Esta aprobación de la aplicación del sistema de compensación comporta los efectos recogidos en el artículo 108.1 LSM:

- La asunción por los propietarios de la actividad de ejecución en los términos y condiciones en que haya quedado definido el sistema para su desarrollo bajo la dirección, supervisión, intervención y control de la Administración municipal.
- La obligación de la constitución de garantía de la correcta ejecución a favor del Municipio por un importe mínimo del diez por ciento del importe total previsto de las obras de urbanización con carácter previo a éstas.

b) En Andalucía

En Andalucía, del mismo modo que ocurre en Madrid, las personas propietarias que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución deberán presentar en el Ayuntamiento los documentos enumerados en el artículo 130.2 LOUA para formalizar la iniciativa: los Estatutos y Bases de actuación del sistema²⁴, los compromisos sobre plazos de ejecución para el cumplimiento de las actividades y los de colaboración que hayan asumido los propietarios y la justificación de la solvencia económica, financiera y técnica de dicha iniciativa.

En el plazo de un mes, el Ayuntamiento podrá desestimar la iniciativa, aprobarla o aceptarla²⁵ e iniciar el procedimiento para el establecimiento del sistema en los supuestos

²³ Ángel Menéndez Rexach y Felipe Iglesias González, *Lecciones de Derecho urbanístico...* (p. 152).

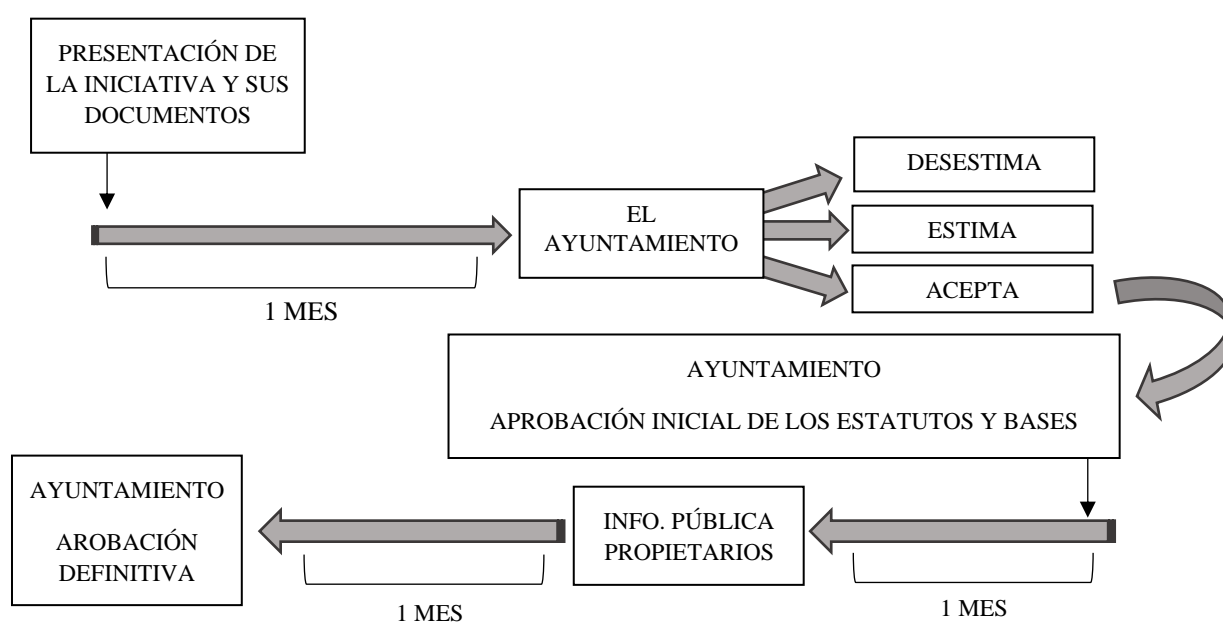
²⁴ Que habrán de contener, además de lo estipulado en el RGU78, otras determinaciones que veremos en el apartado dedicado al contenido de los Estatutos y Bases de actuación (p. 31 de este trabajo).

²⁵ La LOUA prevé la ‘aprobación’ y la ‘aceptación’ dependiendo del supuesto en el que nos encontremos. La primera se produce en el caso de propietario único o la totalidad de los propietarios, y la segunda en el caso de que los propietarios representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución o en el caso de que un agente urbanizador asuma la actuación urbanizadora.

de que haya sido presentada por más del cincuenta por ciento de los propietarios o en el caso del agente urbanizador.

Posteriormente el Ayuntamiento aprobará inicialmente los Estatutos y de las Bases de actuación y abrirá un trámite de información pública por un plazo mínimo de un mes, con notificación individualizada a los propietarios.

Finalizado este plazo, y dentro del mes siguiente, el mismo Ayuntamiento resolverá sobre la aprobación definitiva del Sistema de Compensación y de los Estatutos y Bases de actuación.



c) En Cataluña

A lo primero que tenemos que hacer referencia ahora es que, aunque los artículos 135 y ss. TRLUC regulan la modalidad de compensación por concertación, hay una referencia expresa a la modalidad de *compensación básica* en el apartado tercero del artículo 135, que dice que «*la determinación del sistema de actuación por reparcelación, en la modalidad de compensación básica, posibilita, directamente, la iniciativa en que hace referencia el apartado 2 (...)*». Este apartado segundo prevé la iniciativa en el sistema de reparcelación, pero en la modalidad de compensación por concertación, que se desarrolla en el artículo 136 TRLUC y que, en consecuencia, será de aplicación también a la modalidad de compensación básica.

Con todo, la iniciativa se formalizará por escrito ante la Administración actuante e incorporará un Proyecto de Bases de actuación, que especificará, entre otros, los documentos que las personas propietarias encargadas de realizar la ejecución urbanística deben redactar, los criterios de reparcelación, las obras que se tienen que ejecutar, el plazo de ejecución de las mismas o las penalizaciones por incumplimiento²⁶.

La iniciativa y el Proyecto de Bases serán sometidos a información pública por un plazo mínimo de un mes, y simultáneamente debe concederse audiencia a las personas propietarias mediante notificación personal, con advertencia de los efectos expropiatorios que pudieran entrar en juego.

Para completar el procedimiento, tenemos que retroceder unos cuantos artículos hasta llegar al 119 TRLUC, que aglutina de una vez la tramitación en líneas generales de cuatro instrumentos de gestión, tales como la división poligonal, los Estatutos y Bases de actuación, los Proyectos de Reparcelación y la determinación del sistema de actuación.

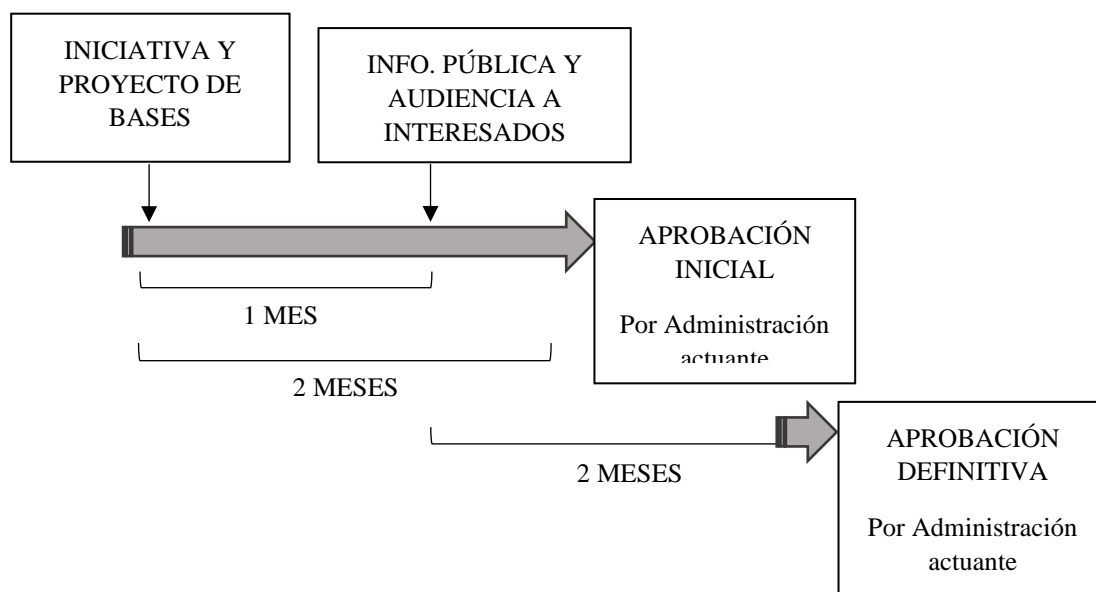
De los cuatro, nos interesa ahora terminar de completar el último de ellos. Pues bien, este artículo 119 TRLUC nos dice que para lograr la implantación nos tenemos que ajustar a las siguientes reglas: (1) la aprobación inicial y definitiva corresponden a la Administración actuante; (2) la aprobación inicial se tiene que adoptar en el plazo de dos meses desde la presentación de la documentación completa; (3) el Proyecto (entendemos, *de Bases*) tiene que ser sometido a información pública por un plazo de un mes, dentro del cual se tiene que conceder audiencia a las personas interesadas, con citación personal; (4) la notificación del acuerdo de aprobación definitiva se tiene que producir en el plazo de dos meses desde la conclusión del plazo de información pública (sino, entrará en juego el silencio administrativo *positivo*²⁷); (5) aprobado definitivamente o acreditado el acto presunto, la Administración ordenará la publicación y notificación.

Al igual que hemos hecho con las CCAA de Madrid y Andalucía, vamos a mostrar ahora un esquema que resuma todo el procedimiento catalán explicado, y con más razón si cabe, pues la legislación catalana se nos muestra, de entre las tres, como la más

²⁶ Vid. artículo 136.2 TRLUC.

²⁷ No está de más recordar ahora que el silencio administrativo positivo tendrá lugar cuando la Administración no resuelva en el plazo previsto, lo que tiene como consecuencia la estimación de las pretensiones del interesado que se discutan en procedimientos iniciados a instancia del mismo, salvo que una norma con rango de ley o de Derecho comunitario establezca lo contrario. Además, también será positivo cuando transcurran tres meses sin que se haya resuelto un recurso de alzada interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud efectuada por el interesado (artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

compleja a la hora de estudiar el Sistema de Compensación, que Cataluña denomina *sistema de compensación básica*.



3. La Junta de Compensación

3.1. Naturaleza jurídica

Como ya hemos podido ver, la STS de 12 de marzo de 1.991 mencionada al principio dispone que los propietarios habrán de constituirse en Junta de Compensación que, como órgano de naturaleza administrativa, está sujeto a la tutela de la Administración y tiene personalidad jurídica propia previa inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, con plena capacidad de obrar y de carácter corporativo.

En el mismo sentido, el artículo 127.3 TRLS76 establece que *«la Junta de Compensación tendrá naturaleza administrativa, personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines»*. Y así lo recogen también varias sentencias, como la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (en adelante, STSJ) de Andalucía núm. 985/2007, de 5 de octubre, según la cual: *«la Junta de Compensación posee naturaleza administrativa, personalidad jurídica y plena capacidad de obrar; es, por tanto, un ente de Derecho Público, por lo que los conflictos que surgen en su actuación y que resultan ajenos a los intereses puramente privados, han de resolverse aplicando*

las normas de carácter administrativo»²⁸ o la STSJ del País Vasco núm. 138/2016, de 23 de marzo, que dice lo siguiente: «(...) es ya conocida la doctrina jurisprudencial que dispone que el carácter y naturaleza jurídica de la Junta de Compensación es administrativo, pues así resulta de la normativa aplicable, que califica a dicha Junta como entidad urbanística colaboradora, encomendándole la facultad de contratar las obras de urbanización»²⁹.

Aunque parece clara esta calificación de la Junta como entidad urbanística de carácter administrativo, desde un primer momento y en muchas ocasiones la doctrina se ha cuestionado tal naturaleza por la confusión de intereses privados y públicos que en ella concurren. Y ello porque es en el Sistema de Compensación donde la participación de los propietarios alcanza su máximo exponente, siendo denominado por la gran mayoría de autores como el sistema de actuación *privado* por antonomasia, ya que, como hemos señalado, son los propios interesados constituidos en una Junta de Compensación quienes desarrollan la función *pública* de la ejecución del planeamiento.

También encontramos sentencias que se hacen eco de esta confusión inicial acerca de la naturaleza jurídica pública o privada que tienen las Juntas. Es el caso de la Sentencia de la Audiencia Provincial (en adelante, SAP) de Cádiz, de 10 de marzo del 2.000 (rec. núm. 244/1999) que, después de señalar que el encargo de la ejecución recae sobre los propietarios, nos dice que *«ello no significa (...) que toda la actuación de la Junta de Compensación esté sometida al derecho administrativo: en la medida en que aquella gestiona intereses propios de sus miembros sin ejercicio directo de funciones públicas, está sometida a derecho privado»³⁰*. Además, la STS de 30 de octubre de 1.989 (res. Núm. 1372/1989) ya añadió en su momento que la Junta de Compensación, *«al contratar – ejecución de obras, préstamos, ventas de terrenos, etc. – no ha de someterse a las formalidades propias del Derecho administrativo, pues todo ello tiene un carácter*

²⁸ STSJ de Andalucía (Sevilla) núm. 985/2007, de 5 de octubre (rec. núm. 159/2000), ponente Javier Rodríguez Moral, en su fundamento jurídico segundo.

²⁹ STSJ del País Vasco (Bilbao) núm. 138/2016, de 23 de marzo (rec. núm. 193/2015), ponente Ángel Ruiz Ruiz, en su fundamento jurídico segundo. Además, continua diciendo que *«La Junta de Compensación es una típica figura de autoadministración a la que la Ley le confiere la intervención, bajo la supervisión de la Administración, de la función pública de urbanismo»*.

³⁰ SAP de Cádiz, de 10 de marzo del 2.000 (rec. núm. 244/1999), ponente Antonio Marín Fernández, en su fundamento jurídico segundo.

instrumental respecto de la finalidad última de la ejecución del planeamiento sin implicar el ejercicio directo de funciones públicas»³¹.

Con todo ello podemos afirmar ahora que las Juntas de Compensación tienen una doble naturaleza jurídica, pública y privada: si actúa como entidad privada queda fuera del ámbito del Derecho Administrativo y le será de aplicación el Derecho Privado, del mismo modo que quedará fuera de éste ámbito si sólo se le puede aplicar aquél.

Entre otros, el Auto de la Audiencia Provincial de Madrid 196/2004 nos dice que *«en suma, la Junta de Compensación goza de capacidad de derecho privado para el cumplimiento de fines conexos con aquellos de carácter público en orden a la ejecución de las obras de urbanización incluidas en el plan, quedando sujetas a la jurisdicción civil las controversias que en este específico orden jurisdiccional se produzcan, pues de esta jurisdicción solo quedan excluidas las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de las Administraciones públicas sujetos al derecho administrativo»³².*

Por todo esto, aunque en un primer momento parece que estamos ante una tesis inamovible según la cual la Junta de Compensación tiene naturaleza jurídica administrativa, debemos despegarnos de la misma en aquellos casos en los que esta entidad se vea sometida a Derecho Privado. Es muy claro lo que expone GÓMEZ MANRESA, M^a FUENSANTA³³, y es que «podemos encontrarnos con dos situaciones: que sea la propia Junta la ejecutora de la obra urbanizadora o que ésta adjudique dicha tarea a un tercero: en el primer caso, la Junta actúa en cumplimiento de un deber legal de conformidad con la legislación urbanística y realiza una actuación similar a la gestión directa de la Administración» y, por ello, entendemos ahora nosotros, la Junta tiene naturaleza jurídica administrativa. En el segundo, en cambio, «la adjudicación de la mencionada obra a un tercero ha de someterse a la legislación contractual pública en lo referente a la preparación y adjudicación del contrato, pero no así respecto al cumplimiento y extinción de éste, porque las relaciones entre el contratista y la Junta de

³¹ STS de 30 de octubre de 1.989 (res. núm. 1372/1989), ponente Francisco Javier Delgado Barrio, en su fundamento jurídico tercero.

³² Auto de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección 13^a, núm. 196/2004, de 14 de octubre (rec. 342/2004), ponente Victoriano Jesús Navarro Castillo, en su razonamiento jurídico segundo.

³³ M^a Fuensanta Gómez Manresa, *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*, ED. DYKINSON, Madrid, 2.015 (p. 185).

Monografía publicada. ISBN 978-84-9085-339-9 (formato papel); 978-84-9085-385-6 (formato electrónico).

Descarga desde la base de datos VLEX: <https://app.vlex.com/#ES/sources/12872>

Compensación, responsable de costear la obra, habrían de regirse por el Derecho privado».

<i>Si la Junta de Compensación...</i>	<i>Se aplica</i>
Ejecuta la obra de urbanización	Derecho administrativo
Adjudica la obra a un tercero	Derecho administrativo en lo relativo a la preparación y adjudicación del contrato
	Derecho privado respecto del cumplimiento y extinción del contrato

En conclusión, algunos de los actos de la Junta de Compensación se encuentran bajo el paraguas de lo público, serán revisables en vía administrativa y, en su caso, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, mientras que otros actos son puramente privados y tendrán acceso a la Jurisdicción Civil.

3.2. Miembros que integran la Junta de Compensación

Cuando pensamos quiénes pueden formar parte de la Junta de Compensación lo primero que deducimos es que lo más lógico es que ésta quede integrada por los propietarios y titulares de los terrenos comprendidos dentro del polígono o unidad de actuación a desarrollar mediante el Sistema de Compensación. Pero es que, además, pueden integrarse a la Junta otros sujetos: como empresas urbanizadoras o la misma Administración urbanística actuante.

En este sentido, el artículo 163 RGU78 en sus apartados 2 y 3 establece que quedarán integrados en el Sistema y Junta de Compensación:

- Los propietarios de terrenos que hayan aceptado el sistema,
- Las Entidades públicas titulares de bienes incluidos en el polígono o unidad de actuación, ya tengan carácter demanial o patrimonial,
- En su caso, las empresas urbanizadoras que se incorporen, y
- Los propietarios de suelo destinado a sistemas generales, cuando hayan de hacerse efectivos sus derechos en el polígono objeto de actuación por este sistema.

3.2.1. Los propietarios que hayan aceptado el sistema

No hay duda en cuanto a que forman parte de la Junta los propietarios personas físicas comprendidos en el terreno a desarrollar a través del Sistema de Compensación, por cuanto, como decíamos, la principal característica de éste es que es un supuesto de autoadministración en el que son los propios interesados los que llevarán a cabo la ejecución del planeamiento.

Ahora bien, tal y como se desprende del título de este subapartado, los propietarios han de haber *aceptado* el Sistema de Compensación como sistema de gestión urbanística. Pero ¿qué pasa si varios o algunos de ellos no están de acuerdo con desarrollar el polígono o unidad de actuación a través de esta modalidad urbanística?

Pues bien, si de todo el conjunto de propietarios que forman parte de la Junta de Compensación alguno o varios de ellos se oponen, entrará en juego la figura de la expropiación forzosa. Y ello porque, como bien dijo FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN³⁴, «la falta de entendimiento entre los propietarios y las luchas que en el seno de las Juntas de Compensación suelen enfrentarles pueden producir auténticos bloqueos que eternizan, muchas veces, la ejecución del plan».

Es por ello que se introdujo un sistema (que el mismo autor denomina «compensación corregida») que permite a la Administración acabar con las situaciones de bloqueo. Así, a través de la expropiación forzosa, una Comisión Gestora³⁵ asumirá el papel de la Junta de Compensación.

Como añade LASO BAEZA, VICENTE³⁶, el Sistema de Compensación es un «sistema voluntario de tal manera que quien quiere participa en la reparcelación y quien no quiere se mantiene al margen de ella». Añade además que esta voluntariedad «se confirma en cuanto el rechazo a la incorporación a la Junta de Compensación no puede

³⁴ Tomás-Ramón Fernández, *Manual...* (p. 157).

³⁵ Nos podemos servir del artículo 92 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (artículo que fue derogado por la LSM) para concretar un poco más qué hemos de entender por Comisión Gestora. Así, en síntesis, tiene facultades y naturaleza idénticas a las de la Junta de Compensación, y se compone por representantes a partes iguales de propietarios y miembros de la Administración actuante.

³⁶ Vicente Laso Baeza, *Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 12 de febrero de 1.999*, comentario incluido en la Revista crítica de Derecho Inmobiliario N°684 (págs. 2005-2016), Colegio Registradores de la Propiedad, Julio-Agosto 2.004 (apartado A del segundo punto).

Revista publicada. ISSN 0210-0444.

Descarga desde la base de datos VLEX: <https://app.vlex.com/#ES/vid/328832>

ser identificado con un incumplimiento de la función social de la propiedad y por tanto incluido en los supuestos de aplicación de la expropiación-sanción».

Así lo reconocen también numerosas sentencias, como la STS de 20 de junio de 1.998 (rec. casación núm. 973/1994), según la cual *«el propietario del suelo está facultado para no incorporarse a la Junta de Compensación cuando no hubiese solicitado dicho sistema de actuación, con lo que no incumple deber alguno, sino que, antes bien, ostenta un derecho para incorporarse a aquélla, el cual, no ejercitado dentro del plazo establecido legalmente, es causa que legitima la expropiación en beneficio de dicha Junta de Compensación, a fin de posibilitar la actuación urbanística por dicho sistema»*³⁷.

Luego, en conclusión, los propietarios que hayan aceptado el Sistema de Compensación como sistema de gestión para la ejecución del planeamiento quedan necesariamente integrados en la Junta de Compensación sin que, en caso de no aceptarlo, la no participación de los que estén disconformes se considere un incumplimiento de la función social de la propiedad, simplemente se procederá a su expropiación a favor de la Junta de Compensación.

3.2.2. Las Entidades públicas titulares de bienes incluidos en el polígono o unidad de actuación, ya tengan carácter demanial o patrimonial

Como podemos ver en el artículo 163.2 RGU78, estas Entidades integran con carácter *obligatorio* la Junta de Compensación, obligatoriedad que proviene del hecho de que aquéllas ya eran titulares de terrenos con anterioridad a la gestión a través del Sistema de Compensación.

En este punto conviene recordar la clasificación en bienes de dominio público o demaniales y bienes de dominio privado o patrimoniales. Los primeros son aquéllos que, *«siendo de titularidad pública, se encuentran afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de*

³⁷ STS de 20 de junio de 1.998 (rec. casación núm. 973/1994), ponente Jesús Ernesto Peces Morate, en su fundamento jurídico cuarto.

*demaniales»*³⁸; los segundos son aquellos que, «*siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tienen carácter de demanial»*³⁹.

Como decíamos, el artículo 163.2 RGU78 dispone que la Junta quedará integrada por las Entidades públicas titulares de bienes, demaniales o patrimoniales, incluidos en la unidad de actuación. Ahora bien, como expone la STS de 10 de febrero del 2.000 (rec. casación núm. 5377/1994), «*esta disposición reglamentaria debe coheretarse con la naturaleza y características de los bienes de dominio público, los cuales, según el artículo 133.1 C.E. son inalienables, imprescriptibles e inembargables y, por lo tanto, no pueden entrar en el mecanismo urbanístico propio de compensación ni verse afectados al cumplimiento de unas obligaciones, ni ser en su caso expropiados por la Junta de Compensación, ni estar sometidos a la titularidad fiduciaria de ésta»*⁴⁰.

Termina concluyendo esta sentencia que por ello «*los bienes de dominio público natural (...) no pueden servir para ninguno de los fines propios de la urbanización»*, y que por tanto «*los artículos 163.2 y 170 RGU78 deben ser interpretados en el sentido de que su alusión a los bienes de dominio público se refiere a aquellos que pueden ser afectados por la acción urbanizadora (calles, caminos, plazas, etc.), pero no al resto de bienes de dominio público»*⁴¹.

3.2.3. En su caso, las empresas urbanizadoras que se incorporen a la Junta

Tal y como expone FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN⁴², «*las empresas urbanizadoras incorporadas a la Junta de Compensación no son terceros con respecto a esta, sino miembros de pleno derecho de la misma, integrantes de su propio hábeas»*, por lo que no hemos de confundir la personalidad jurídica mercantil de la primera con la personalidad administrativa de la segunda.

³⁸ Vid. artículo 5.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

³⁹ Vid. artículo 7.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

⁴⁰ STS de 10 de febrero del 2.000 (rec. casación núm. 5377/1994), ponente Pedro José Yagüe Gil, en su fundamento jurídico cuarto.

⁴¹ En el mismo sentido se pronuncian la SAP de Santa Cruz de Tenerife 193/2007, de 20 de abril (rec. núm. 131/2007), ponente María del Carmen Padilla Márquez; y la STSJ de Burgos, de 11 de junio de 2.004 (rec. núm. 51/2003), ponente María Begoña González García, ambas en sus fundamentos jurídicos terceros.

⁴² Tomás Ramón Fernández, *La sentencia del TJCE de 12-7-2001 (TJCE 2001, 194) (asunto "Proyecto Scala 2001") y su impacto en el ordenamiento urbanístico español*, artículo en la Revista Actualidad jurídica Aranzadi N°505, 2.001.

Revista publicada ISSN 1132-0257.

Descarga desde la base de datos ARANZADI: [BIB 2001\1430](#).

La posible participación de las empresas urbanizadoras en el Sistema de Compensación, ya prevista en el TRLS76⁴³, no ha causado discrepancia alguna en las legislaciones autonómicas. Así, por ejemplo, el artículo 130.5 del TRLUC, establece que *«se pueden incorporar también a la junta de compensación (...) las empresas urbanizadoras que deban participar con la parte propietaria en la gestión del polígono de actuación urbanística, de acuerdo con los requisitos y las condiciones que sean establecidas por los estatutos y por las bases de actuación»*.

Por otro lado, hay una referencia expresa en el artículo 165.1 RGU78 a la posibilidad de que las empresas urbanizadoras se integren en la Junta de Compensación en cualquier momento; así como a la posibilidad de que incorporen tanto condiciones como requisitos para su adhesión y criterios para la valoración de sus aportaciones en los Estatutos y Bases de actuación (artículos 166 letra f) y 167.1 letra d) del RGU78, respectivamente).

En este sentido, la STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 847/2006, de 6 de junio (rec. núm. 1067/2000) dispone que *«habrá de tenerse en cuenta que son las propias bases por las que se rige la actuación las que prevén la incorporación a la Junta de empresas urbanizadoras a la gestión, realizando las obras de urbanización a cambio de entrega de aprovechamientos y que tal posibilidad, lejos de ser extravagante, constituye una de las peculiaridades del proceso de compensación, siendo su finalidad la de facilitar la realización de las infraestructuras mediante su aportación de la financiación suficiente»*⁴⁴.

Asimismo, la STS de 21 de enero de 1.991 (res. núm. 77/1991) establece la necesidad de que, para su incorporación a la Junta de Compensación, las empresas urbanizadoras cumplan con los requisitos que se establezcan en los Estatutos: *«respecto a la incorporación de unas empresas urbanizadoras en la Junta de Compensación sin cumplir con los requisitos exigidos en sus Estatutos, procede (...) declarar que tales Empresas no fueron incorporadas a la Junta por su condición de urbanizadoras»*⁴⁵.

⁴³ Vid. artículo 127.2 del TRLS76.

⁴⁴ STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 847/2006, de 6 de junio (rec. núm. 1067/2000), ponente José Félix Martín Corredera, en su fundamento jurídico segundo.

⁴⁵ STS de 21 de enero de 1.991 (res. núm. 77/1991), ponente Julián García Estarús, en su fundamento jurídico cuarto.

Dado que la incorporación de estas empresas a la Junta de Compensación tiene como finalidad la ejecución de las obras para la urbanización de los terrenos, nos remitimos a lo que analizaremos sobre esta cuestión en el punto 5.3 de este trabajo⁴⁶, sobre la ejecución de las obras de urbanización, que es el tercer bloque incluido en el epígrafe que hace referencia a la mecánica operativa de este sistema de gestión.

3.2.4. Los propietarios de suelo destinado a sistemas generales, cuando hayan de hacerse efectivos sus derechos en el polígono objeto de actuación por este sistema

Las dotaciones públicas de carácter general o sistemas generales «dan servicio y cumplen unas funciones que abarcan más de un ámbito de planeamiento», y «ordenan estructuralmente la ciudad, estableciendo zonas de espacios libres, equipamientos colectivos públicos y privados, infraestructuras como suministro y saneamiento de aguas, electricidad, alumbrado, telecomunicaciones y otros servicios que puedan establecerse»⁴⁷.

Tal y como dispone la STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 1158/2007, de 6 de septiembre (rec. núm. 396/2003): «*los terrenos incluidos dentro del ámbito de los sistemas generales se obtendrán por ocupación directa mediante el reconocimiento al titular de los terrenos del derecho a integrarse en unidad de ejecución*» y «*dicha ocupación de los terrenos se llevará a cabo cuando el Ayuntamiento lo estimare oportuno, siendo el titular registral el que aporte el correspondiente documento público de concesión, libre de cargas, gravámenes y ocupantes, para su inscripción registral*»⁴⁸.

El artículo 203.1 del derogado Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, ya dispuso en su momento que por *ocupación directa* habría de entenderse «*la obtención de terrenos afectos por el planeamiento a dotaciones públicas mediante el*

⁴⁶ Punto 5.3. La ejecución de las obras de urbanización para transformar los terrenos en solares susceptibles de edificación (p. 50 de este trabajo).

⁴⁷ Iñaki Lasagabaster Herrate, *Dotaciones públicas, sistemas generales y algunas perversiones del sistema urbanístico*, artículo incluido en el volumen 2 del Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, ED. REUS, 2.008 (p. 39).
Obra publicada. ISBN 978-84-290-1507-2.

Descarga en PDF: <http://www.eitelkartea.com/dokumentuak/lasa.pdf>

⁴⁸ STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 1158/2007, de 6 de septiembre (rec. núm. 396/2003), ponente José Félix Corredera, en su fundamento jurídico tercero.

reconocimiento a su titular del derecho a integrarse en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento real».

Pues bien, con todo esto, tendremos que prestar atención a varios escenarios:

- a) En primer lugar, al terreno a desarrollar a través del Sistema de Compensación,
- b) En segundo lugar, a aquel o aquellos otros que han sido *ocupados* por la Administración para destinarlos a sistemas generales.

De este modo, contaremos en la Junta de Compensación con unos propietarios que provienen del exterior a hacer efectivo el aprovechamiento urbanístico que la Administración les confiere a cambio de la ocupación directa de los terrenos de los que antiguamente eran titulares.

En este sentido, podemos definir *aprovechamiento urbanístico* como «*bien inmaterial, de naturaleza real, que faculta a su titular a edificar sobre un terreno e incorporar lo constituido a su patrimonio, previo cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley y el planeamiento*»⁴⁹.

Habría que hacer una pequeña referencia a la distinción entre *expropiación y ocupación directa*; y es que, si bien con el primer método la Administración expropia los terrenos a su titular y le otorga a cambio una cantidad económica denominada *justiprecio*, con el segundo otorga un aprovechamiento urbanístico en un polígono distinto para que se incorpore y participe de la transformación del terreno, que en este caso se desarrollará a través del Sistema de Compensación. Así, el artículo 52.1 RGU78 nos dice que «*el Ayuntamiento u órgano actuante podrá ocupar los terrenos destinados a sistemas generales de la ordenación urbanística comprendidos en un plan parcial o especial sin necesidad de acudir a la expropiación forzosa, una vez que se haya iniciado el procedimiento de reparcelación o compensación en el polígono en el que, por tener un exceso de aprovechamiento con relación al de todo el suelo urbanizable programado, hayan de hacerse efectivos sus derechos los propietarios afectados por los sistemas generales*» y que «*el aprovechamiento reconocido a cada una de las fincas ocupadas deberá hacerse efectivo en un solo polígono, y si no fuera posible, en el menor número de estos*».

⁴⁹ STSJ de Andalucía (Málaga) núm. 425/2014, de 12 de febrero (rec. núm. 72/2011), en su fundamento jurídico sexto, ponente María Rosario Cardenal Gómez.

Pero, ¿cómo se incorporan estos propietarios a la Junta de Compensación? Para resolver esta cuestión tendremos que analizar los artículos 53 y 54 RGU78.

El primero de ellos nos dice que en el momento de la ocupación por la Administración se levantará un acta en el que se contendrán distintos términos: entre otros, el lugar y la fecha de otorgamiento, los datos de identificación del propietario, la descripción y extensión de la superficie ocupada, el polígono en el que harán efectivos los derechos del propietario del terreno ocupado, las cargas reales que pesaren sobre el terreno, etc.

El artículo siguiente dispone, en síntesis, que el órgano actuante expedirá a favor de este propietario que ha visto su terreno ocupado, certificación de aquél acta en la que constarán las unidades de aprovechamiento que le correspondan en el polígono en el que se harán efectivos sus derechos. Una vez obtenida la certificación y en base a ella, el titular podrá otorgar escritura de declaración o especificación de las unidades de aprovechamiento derivadas de su derecho, en la que se describirá la finca o derecho de que proceden y el polígono donde hayan de hacerse efectivas; y que será inscribible en el Registro de la Propiedad.

Tras su incorporación, los propietarios de sistemas generales quedarán afectados al cumplimiento de las obligaciones inherentes al sistema, en iguales condiciones que los demás componentes de la Junta de Compensación.

Por último, no obstante todo lo explicado hasta ahora, el artículo 55 RGU78 hace hincapié en que la Administración también puede adquirir los terrenos destinados a sistemas generales mediante la expropiación, alternativa a la ocupación directa con la que no habría lugar a la incorporación de propietarios externos en la Junta de Compensación.

3.3. Órganos de gobierno y administración de la Junta de Compensación

No vamos a encontrar, ni en los cuerpos normativos estatales ni en las leyes autonómicas, preceptos que regulen cuáles han de ser necesariamente los órganos de gobierno y administración de la Junta de Compensación, sólo daremos con pequeñas referencias en distintos artículos. En torno al ámbito estatal podemos citar como ejemplo el 127.4 TRLS76, según el cual «*un representante de la Administración actuante formará parte del órgano rector de la Junta en todo caso*»; o el 163 RGU78, cuyo primer apartado

nos dice que «*la Administración actuante requerirá a los interesados para que constituyan la Junta de Compensación, mediante escritura pública en la que se designarán los cargos del órgano rector, que habrán de recaer necesariamente en personas físicas*».

En relación con las autonomías a las que vamos a prestar más atención en este trabajo, tenemos que decir que mientras la LSM y LOUA se pronuncian en el mismo sentido diciéndonos que un representante del Ayuntamiento en cuestión habrá de formar parte del máximo órgano de gobierno de la Junta de Compensación⁵⁰, el TRLUC no hace mención alguna a este respecto.

Dejando atrás estas referencias, tenemos que acudir a la doctrina y a la jurisprudencia para poder establecer en líneas generales cuáles son los órganos de gobierno y administración de una Junta de Compensación. En este sentido, JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, ANTONIO, y REBOLLO PUIG, MANUEL⁵¹, disponen que «existirá un órgano general deliberante integrado por todos los miembros de la Junta (que se denominará Asamblea o Junta General) y un órgano ejecutivo (Consejo rector o Comité ejecutivo), aparte de un órgano unipersonal que puede ser el Presidente o un Gerente o Director que lleve a cabo funciones ejecutivas».

3.4. Procedimiento para la constitución de la Junta de Compensación, efectos de la misma y contenido de los Estatutos y Bases de actuación

En este apartado nos ocuparemos de exponer: en primer lugar, el procedimiento a seguir para constituir una Junta de Compensación que, como veremos, varía en ciertos matices según nos encontremos en la Comunidad de Madrid, en Andalucía o en Cataluña; en segundo lugar, los efectos que produce dicha constitución; y, por último, el contenido de los Estatutos y Bases de actuación de la Junta, que son los documentos que rigen el proceder de la misma.

⁵⁰ Artículo 134.4 de la ley andaluza y artículo 108.3 apartado f) de la ley madrileña.

⁵¹ Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz y Manuel Rebollo Puig, *Derecho urbanístico de Andalucía (comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía)*, ED. TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2.003 (p. 433).

3.4.1. Procedimiento para la constitución de la Junta de Compensación

El RGU78 contempla en los artículos 161 a 165 el procedimiento a seguir para constituir la Junta de Compensación. En cuanto a las legislaciones autonómicas, tenemos que decir que la LSM no dice nada en relación con este procedimiento, por lo que habrá que atender a aquél cuerpo reglamentario por completo. La LOUA y el TRLUC, por su parte, prevén algunas innovaciones a las que haremos referencia.

Pues bien, sintetizando lo dispuesto en el reglamento estatal, el procedimiento de constitución se inicia mediante acuerdo de la Administración actuante por el que se aprueben inicialmente y se sometan a información pública los proyectos de Estatutos y Bases de actuación. Este acuerdo de aprobación inicial, junto con los proyectos, se publicará en el BOP y se notificará individualizadamente a todos los propietarios afectados por el Sistema de Compensación.

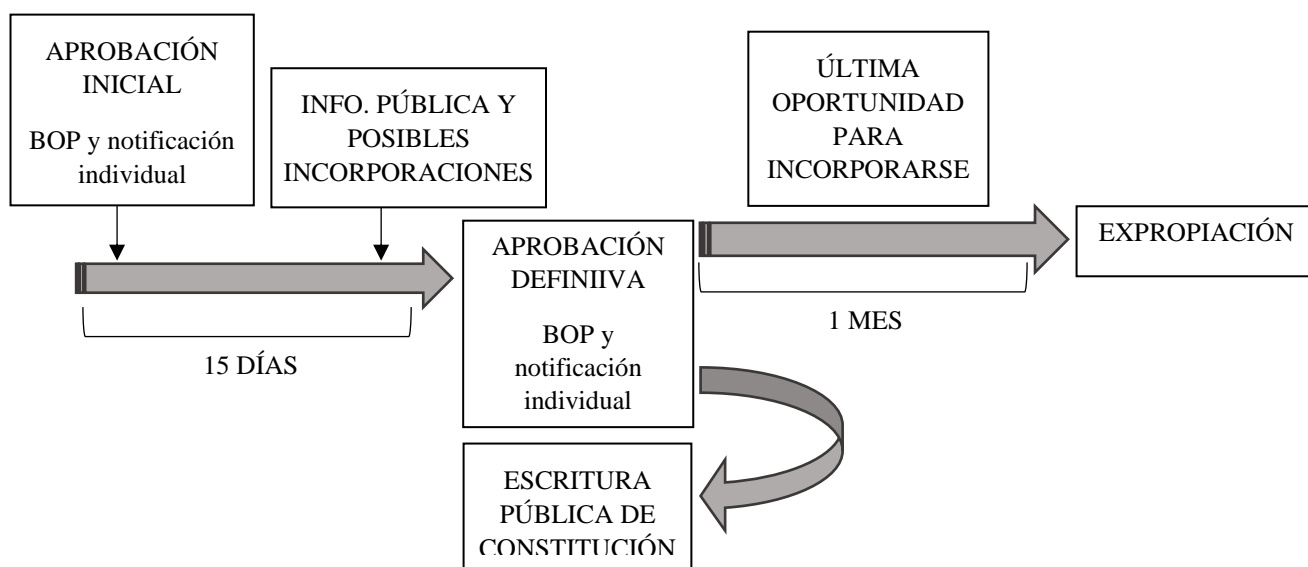
A continuación, durante un plazo de quince días desde esta notificación, tanto los propietarios como los no propietarios podrán formular ante la Administración actuante las alegaciones que consideren convenientes y, en caso de no haberlo hecho aún, solicitar su incorporación a la Junta.

Transcurridos los plazos de alegaciones, la Administración actuante aprobará definitivamente los Estatutos y las Bases de actuación con las modificaciones que, en su caso, procedieren y designará su representante en el órgano rector de la Junta. Este acuerdo de aprobación definitiva, con las modificaciones que hubiera, se publicará en el BOP y se notificará individualizadamente, tanto a los propietarios como a quienes hubieren comparecido en el expediente.

En esta notificación del acuerdo de aprobación definitiva se requerirá a los propietarios afectados que no hubiesen solicitado su incorporación a la Junta para que así lo hagan, si lo desean, en el plazo de un mes, ya que si no serán expropiados en beneficio de la Junta de Compensación.

Transcurridos estos plazos, la Administración actuante requerirá a los interesados para que constituyan la Junta de Compensación, mediante escritura pública que, por otro

lado, tendrá que inscribirse en el Registro de Entidades urbanísticas colaboradoras con el fin de que aquélla adquiera personalidad jurídica⁵².



Como hemos dicho, la LSM no acoge ningún precepto relativo al procedimiento de constitución, luego tendremos que, si somos propietarios en Madrid, aplicar lo ahora expuesto y recogido en el RGU78.

En Andalucía, sin embargo, se prevé «la reparcelación forzosa como alternativa a la expropiación de los propietarios que no deseen participar en el Sistema»⁵³. Si bien el RGU78 ofrece a los interesados dos momentos distintos en los que pueden adherirse al Sistema de Compensación (quince días tras la aprobación inicial de los Estatutos y Bases de actuación, o un mes tras su aprobación definitiva), la LOUA contempla dos posibilidades: la expropiación o reparcelación antes o durante el trámite de aprobación inicial, o tras la inscripción de la Junta de Compensación en el Registro de Entidades urbanísticas colaboradoras⁵⁴.

Otra particularidad es que en Cataluña, las personas propietarias pueden constituir una Junta de Compensación *provisional* que puede llegar a tener una vigencia de tres

⁵² Tal y como establece el artículo 24.2 a) RGU78, la Junta de Compensación es una Entidad urbanística colaboradora.

⁵³ Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz y Manuel Rebollo Puig, *Derecho Urbanístico de Andalucía...* (p. 423).

⁵⁴ Vid. artículos 129.3 y 135.1 LOUA, respectivamente; y Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz y Manuel Rebollo Puig, *Derecho Urbanístico de Andalucía...* (p. 424 y 425).

años, con la finalidad de formular la documentación e instar a efectuar las tramitaciones necesarias para facilitar y agilizar su constitución definitiva⁵⁵.

Para terminar, no está de más hacer hincapié en una cuestión clave de este apartado, y es que tiene que realizarse la *inscripción* de la Junta de Compensación en el Registro de Entidades urbanísticas colaboradoras para que ésta adquiera personalidad jurídica (artículo 26.2 RGU78). En el mismo sentido se pronuncian los artículos 111.2 y 134.1 LOUA y 123.1 TRLUC.

3.4.2. Efectos de la constitución de la Junta de Compensación

Analizando los artículos 168 a 171 RGU78 podemos decir que las consecuencias más relevantes de la constitución es que todos los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación quedan directamente afectados al cumplimiento de las obligaciones inherentes al Sistema de Compensación y que serán expropiados los terrenos de aquellos propietarios que no se incorporaron a la Junta a su debido tiempo o que no aceptaron el Sistema, siendo la Junta constituida la beneficiaria de la expropiación. Además, aquella *afección* de los terrenos habrá de constar inscrita por nota marginal en el Registro de la Propiedad a instancia de la Junta de Compensación.

En términos idénticos se pronuncian los artículos 105 LSM y 133 LOUA; y de forma parecida el 134.1 TRLUC. Éste último añade, como elemento nuevo respecto a los anteriores, que «*todas las fincas (...) quedan afectadas con carácter de garantía real al cumplimiento de los deberes impuestos (...)*». Está haciendo referencia a la *afección real*, esto es, a la afección de los terrenos al cumplimiento de las obligaciones urbanísticas⁵⁶.

En este punto podemos preguntarnos: ¿cómo puede tener ahora relevancia una cuestión *civil* si todo el tiempo estamos haciendo referencia a textos legales administrativos? Pues bien, como ya hemos explicado en el punto dedicado a la naturaleza jurídica de las Juntas de Compensación, tenemos que recordar que éstas «*merecen la consideración de ente público cuando actúan en lugar de la propia Administración, con las prerrogativas de la misma en su función urbanizadora*», pero que «*en los demás casos*

⁵⁵ Vid. artículo 123.3 TRLUC.

⁵⁶ Vid. artículos 4 a 21 de 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 (Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio).

lo hacen como entidades privadas»; además, «la legislación dota de prerrogativas a la función urbanizadora, como la de solicitar a la Administración para que expropie las parcelas (...), lo que supone ejercitar una acción civil, de naturaleza personal u obligacional reforzada por una “garantía real” (propter rem), en forma de afección “ope legis”»⁵⁷.

3.4.3. Contenido de los Estatutos y Bases de actuación

Los Estatutos son «las normas de organización y funcionamiento de la Junta de Compensación que regulan las relaciones entre los miembros de la Junta y sus órganos (*ad intra*), las atribuciones de éstos, las relaciones entre sí de los miembros integrados en la Junta, y por último las relaciones de la Junta con terceros (*ad extra*)»; por otro lado, las Bases de actuación «tienen por objeto, en cambio, regular la actividad material de la Junta de Compensación y los elementos básicos de la finalidad substantiva de ésta, cuál es la redistribución de beneficios y cargas (equidistribución y cesión) así como la forma de abonar los gastos de urbanización y ejecutar ésta»⁵⁸.

El artículo 166 RGU78 hace una enumeración sobre el contenido mínimo que ha de recogerse en los Estatutos de las Juntas de Compensación. Entre otros: el nombre, domicilio, objeto y fines de la Junta, el órgano urbanístico bajo cuya tutela se actúe, la expresión del polígono o unidad de actuación que constituye su objeto, la duración, los derechos y obligaciones de sus miembros y las normas sobre su disolución y liquidación⁵⁹.

Del mismo modo, el artículo siguiente enumera a su vez las determinaciones mínimas que han de preverse en las Bases de actuación. Entre ellas se encuentran las reglas para la adjudicación de fincas a los miembros de la Junta en proporción a los bienes o derechos aportados, los supuestos de incumplimiento de las obligaciones de los

⁵⁷ STS núm. 379/2014, de 15 de julio de 2.014 (rec. casación núm. 2394/2012), ponente Sebastián Sastre Papiol, en su fundamento jurídico segundo.

⁵⁸ Ambas definiciones recogidas de la STS de 10 de marzo de 2.003 (rec. casación núm. 1778/2000), ponente Jesús Ernesto Peces Morate, en su fundamento jurídico segundo.

⁵⁹ Vid. artículo 166 RGU78.

miembros de la Junta de Compensación que darán lugar a la expropiación de sus bienes o derechos, o las reglas para la distribución de beneficios y pérdidas, entre otras⁶⁰.

En cuanto a las legislaciones autonómicas, la LSM y el TRLUC no prevén ningún artículo en el que especifique qué términos han de contener los Estatutos y las Bases de actuación, luego habrá que prestar atención y aplicar lo dispuesto en el RGU78.

En cambio, la LOUA prevé en el artículo 130.2 apartado A, además de aquellas determinaciones reglamentarias, otras distintas, en síntesis: (1) la previsión de incorporación de los propietarios, (2) la previsión de que los no incorporados puedan solicitar la expropiación, (3) la previsión de que las personas que no opten por las anteriores alternativas queden sujetas a la reparcelación forzosa, (4) la oferta de adquisición del suelo de los propietarios que no hayan suscrito la iniciativa, (5) el presupuesto estimado de los gastos totales de urbanización, (6) la forma en que ha de computarse la participación y representación de los integrantes, (7) garantías económicas para el desarrollo de los trabajos, no inferiores al 47% de los costes de urbanización.

3.5. Relación interna entre la Junta y sus miembros

Este punto, relativo a las relaciones *ad intra* entre la Junta de Compensación y sus miembros, podemos dividirlo a su vez en dos apartados: el primero hace referencia a la aportación de los terrenos por parte de los propietarios a la Junta de Compensación y, el segundo, al régimen de adopción de acuerdos y su impugnación.

3.5.1. La aportación por los propietarios de los terrenos de que son titulares a la Junta de Compensación

«La aportación a la Junta por cada propietario de los terrenos de que son titulares no se traduce normalmente en la transmisión del pleno dominio de los mismos, sino que tienen naturaleza fiduciaria, que, en principio, es suficiente para permitir a la Junta actuar por sustitución de sus miembros y disponer de los terrenos para el cumplimiento de sus

⁶⁰ Vid. artículo 167.1 RGU78. Este artículo establece en su segundo apartado que las Bases de actuación podrán contener, además, las determinaciones complementarias que se consideren adecuadas para la correcta ejecución del sistema y de las obras de urbanización, incluso señalando las características técnicas mínimas que deben recogerse en los proyectos de urbanización que se redacten.

finés institucionales (en concreto, para ponerlos a disposición de quienes hayan de ejecutar materialmente la urbanización y, en caso de que conste en Estatutos, de la edificación, y para entregar a la Administración los de cesión obligatoria y las obras e instalaciones que sean de cargo de los propietarios) »⁶¹.

¿Qué diferencia hay entre una transmisión del pleno dominio y una transmisión fiduciaria? Pues bien, en resumen, mientras que por un contrato traslativo de dominio se transfiere la propiedad de una cosa, «el negocio fiduciario consiste en la atribución patrimonial que uno de los contratantes, llamado fiduciante, realiza a favor de otro, llamado fiduciario, para que éste utilice la cosa o derecho adquirido, mediante la referida asignación, para la finalidad que ambos pactaron, con la obligación de retransmitirlos al fiduciante o a un tercero cuando se hubiera cumplido la finalidad prevista»⁶².

Como decíamos al comienzo, aunque lo más común es que la aportación de los terrenos por los propietarios a la Junta tenga naturaleza fiduciaria, no produciéndose así la transmisión del pleno dominio de aquéllos, podemos, en la práctica, encontrarnos con ambos supuestos.

Así lo recoge, entre otras, la Sentencia de la Audiencia Nacional (en adelante, SAN) núm. 153/2015, de 15 de octubre (rec. núm. 441/2012), que aunque comienza diciendo que «*el papel de la Junta de Compensación es meramente el de actuar como fiduciaria con pleno poder dispositivo sobre las fincas originarias o iniciales de los propietarios miembros*» y que «*en principio (...) realiza las tareas de urbanización que corresponde a sus miembros que, en realidad, son los auténticos promotores*»⁶³, reconoce, sobre la base del artículo 129.1 TRLS76, que se pueden distinguir dos tipos de Juntas de Compensación:

- a) En un primer bloque estarían las que actúan en sustitución de los propietarios como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquéllas, sin más limitaciones que las establecidas en los Estatutos.

⁶¹ STSJ de Murcia de 16 de junio del 2.000 (rec. núm. 166/1998), ponente María Esperanza Sánchez de la Vega, en su fundamento jurídico cuarto.

⁶² STS núm. 227/2004, de 30 de marzo de 2.004 (rec. casación núm. 1456/1998), ponente Luis Martínez-Calcerrada y Gómez, en su fundamento jurídico sexto.

⁶³ SAN núm. 153/2015, de 15 de octubre (rec. núm. 441/2012), ponente Jesús María Calderón González, en su fundamento jurídico quinto.

b) Y en un segundo bloque estarán aquellas Juntas de Compensación en las que, cuando se establezca expresamente en los Estatutos, los propietarios de los terrenos transmiten la propiedad de los mismos a aquéllas, recibiendo una cuota de participación en los derechos de adjudicación. Tras las obras de urbanización, los propietarios reciben la plena propiedad de las parcelas resultantes proporcionalmente a sus cuotas participativas.

Así pues, siendo en la práctica más habitual el primer supuesto, coinciden los artículos 108.3 d) LSM, 134.1 b) LOUA y 132 TRLUC cuando disponen que la Junta de Compensación actuará como fiduciaria con pleno poder dispositivo sobre las fincas originarias, sin ninguna limitación más que las que sean establecidas por los Estatutos.

3.5.2. Régimen de adopción de acuerdos y su impugnación

En primer lugar, el artículo 29 RGU78 dispone que *«los acuerdos de las Entidades urbanísticas colaboradoras se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación, salvo que en los Estatutos o en otras normas se establezca un quórum especial para determinados supuestos»* y añade que *«dichos acuerdos podrán impugnarse en alzada ante la Administración urbanística actuante»*.

En términos parecidos se pronuncian los artículos 108.3 g) LSM, 134.5 LOUA y 123.2 TRLUC, que están de acuerdo con el reglamento estatal al disponer que contra todos los acuerdos y decisiones de la Junta podrá deducirse recurso de alzada ante el Ayuntamiento correspondiente, cuya resolución agotará la vía administrativa.

Por otro lado, el apartado h) del artículo 166 RGU78, relativo al contenido mínimo de los Estatutos de las Juntas de Compensación, establece que éstos tendrán que contener los *«requisitos y forma de la adopción de acuerdos, quórum mínimo y forma de computarse los votos, con expresión de los casos en que sean proporcionales al derecho o interés económico de cada miembro y aquellos otros en que el voto sea individualizado»*.

Como expone la STSJ de Canarias 257/2008, de 3 de diciembre (rec. núm. 149/2008), los Estatutos de la Junta de Compensación *«determinan el régimen de adopción de acuerdos y su impugnación interna»*, estando ésta *«sometida a una doble*

vía: recursos internos, previstos en los Estatutos, y recurso ante la Administración actuante conforme al artículo 114 LRJPAC⁶⁴»⁶⁵.

Los artículos 121 y 122 de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regulan la figura del recurso de alzada. Como hemos venido estudiando siempre hasta ahora, éste tiene por objeto una resolución o acto que no ponga fin a la vía administrativa, y será resuelto ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. Además, en caso de que transcurran los plazos y el ejercicio del recurso no se hubiera producido, aquél acto o resolución devendrá firme, salvo que excepcionalmente y en su caso quepa el recurso extraordinario de revisión.

Sin embargo, en el ámbito en el que nos encontramos ahora de impugnación de acuerdos adoptados por la Junta de Compensación, la doctrina y jurisprudencia ha coincidido en atribuir a este recurso de alzada el carácter de *impropio*, «pues en principio este recurso es contra el superior jerárquico de un órgano, mientras que aquí es un recurso ante otra persona jurídica (la Administración), en relación con un acto de un ente con personalidad jurídica (la Junta de Compensación). Es la presencia de este recurso lo que indica la ausencia de independencia de la Junta respecto de la Administración tutelante»⁶⁶.

El reflejo de esto en la jurisprudencia lo vemos, por ejemplo, en la STSJ de Castilla-La Mancha núm. 12/2013, de 4 de febrero (rec. núm. 192/2011)⁶⁷, según la cual «*en el caso de decisiones sometidas a Derecho Administrativo de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, ese agotamiento se produce con la resolución expresa o presunta de un recurso comúnmente denominado “de alzada impropio” interpuesto ante la Administración urbanística actuante*»; y en la STSJ de Cataluña núm. 321/2007, de 30

⁶⁴ Se refiere al artículo 114 la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; que hoy concuerda con los artículos 121 y 122 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁶⁵ STSJ de Canarias núm. 257/2008, de 3 de diciembre (rec. núm. 149/2008), ponente César José García Otero, en su fundamento jurídico segundo.

⁶⁶ Igor Yáñez Velasco, *Funcionamiento y responsabilidad de las Juntas de Compensación y de sus miembros. Impugnación de los acuerdos de las Juntas de Compensación*, Revista Práctica Urbanística N°4, Madrid, abril 2.002 (p. 27).

Descarga en formato PDF:

https://docs.wixstatic.com/ugd/5c982c_345ac4d3167d4182b8ccc5599debb2f4.pdf

⁶⁷ STSJ de Castilla-La Mancha (Albacete) núm. 12/2013, de 4 de febrero (rec. núm. 192/2011), ponente Manuel José Domingo Zaballos, en su fundamento jurídico quinto.

de marzo (rec. núm. 253/2002)⁶⁸, que nos dice que *«la competencia del Ayuntamiento en sede de sistema de compensación es de naturaleza tutelar de la actuación de la Junta de Compensación, tutela que se ejerce principalmente por la vía del recurso de alzada impropio previsto en la normativa de aplicación»*.

Todo esto anterior tiene relación con los acuerdos que haya tomado la Junta de Compensación una vez inscrita en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras que, por tanto, están sometidos a Derecho Administrativo. Pero, ¿qué hacemos con los acuerdos que haya adoptado la Junta *antes* de ser inscrita sin tener aún personalidad jurídica?

En este sentido, tal y como nos dice la STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 197/2011, de 4 de marzo (rec. núm. 461/2010), *«hasta que se apruebe dicha constitución y se inscriba en el Registro correspondiente, que es lo que le dará publicidad y supondrá su existencia como tal en el tráfico jurídico (con el control de legalidad que ello supone), y a fin de que la misma pueda funcionar como tal y seguir los siguientes pasos establecidos por la normativa aplicable, nada impide que pueda adoptar una serie de acuerdos referidos a su mantenimiento y funcionamiento que al ser de carácter interno y no trascender al tráfico jurídico, pueden ser posteriormente convalidados»*⁶⁹.

3.6. Responsabilidad de la Junta de Compensación y de sus miembros

Si en el apartado anterior nos referíamos a las relaciones *ad intra* o internas entre la Junta y sus miembros, ahora atenderemos a la posible responsabilidad a la que tendrán que hacer frente, esto es, a las relaciones *ad extra* que pueden establecerse entre la Junta y terceros perjudicados, o entre la Junta y sus miembros incumplidores.

Por tanto, vamos a diferenciar dos tipos de responsabilidades: una a la que tendrá que hacer frente la Junta de Compensación como tal, y otra a la que tendrán que hacer frente sus miembros que, como veremos, se suele traducir en la mayoría de las ocasiones en la falta de pago de las cuotas y derramas que tienen como finalidad costear la urbanización.

⁶⁸ STSJ de Cataluña núm. 321/2007, de 30 de marzo (rec. núm. 253/2002), ponente José Juanola Soler, en su fundamento jurídico segundo.

⁶⁹ STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 197/2011, de 4 de marzo (rec. núm. 461/2010), ponente José Arturo Fernández García, en su fundamento jurídico tercero.

Estos dos tipos de responsabilidad vienen regulados en los artículos 181 a 183 del RGU78, y en términos parecidos se han reproducido en las legislaciones autonómicas: letras a), c) y e) del artículo 108.3 de la LSM; artículos 134.1 a) y 135.2 de la LOUA; o artículo 133 del TRLUC.

3.6.1. La responsabilidad de la Junta de Compensación

Los preceptos citados más arriba que regulan esta cuestión están de acuerdo en que la Junta de Compensación asume frente a la Administración actuante la directa responsabilidad de la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación.

En este sentido, cuando en el ejercicio de sus atribuciones la Junta de Compensación incurra en infracciones que pudieran calificarse como graves, la consecuencia puede ser doble⁷⁰:

- a) Se le impondrá la sanción económica que corresponda, cuyo importe podrá ser repercutido a aquellos miembros que directamente hubieren intervenido en la comisión de la infracción o hayan percibido el beneficio derivado de la misma.
- b) La Administración puede desistir de ejecutar el plan por el Sistema de Compensación y aplicar el de expropiación o cooperación, imponiendo, en su caso, la reparcelación.

Aun así, podemos encontrarnos puntualmente otros supuestos de responsabilidad, como el recogido en la STSJ de Cataluña núm. 8514/2005, de 22 de septiembre (rec. núm. 2463/1998)⁷¹, en el que por daños ocasionados a un particular debidos a la incorrecta canalización de aguas, que correspondía a la Junta de Compensación, se hace responsable al Ayuntamiento. Y ello en base a que es competencia de éste último la supervisión de la actuación de la Junta de Compensación, así como de su posible inactividad y, en última instancia, la conservación de las vías urbanas en condiciones de seguridad necesarias para evitar tales daños.

⁷⁰ Vid. artículos 182 y 183 RGU78.

⁷¹ STSJ de Cataluña núm. 8514/2005, de 22 de septiembre (rec. núm. 2463/1998), ponente Ana María Aparicio Mateo, fundamentalmente en sus fundamentos jurídicos cuarto y quinto.

3.6.2. La responsabilidad de los miembros de la Junta de Compensación

Ya hemos apuntado antes que la responsabilidad de los miembros se concreta principalmente en el pago de las cuotas y derramas que tienen por finalidad costear la urbanización. Luego podemos afirmar ahora que en caso de ejecutar el planeamiento a través del Sistema de Compensación «los propietarios agrupados proponen a la Administración los proyectos técnicos y jurídicos necesarios para urbanizar los terrenos, gestionar la ejecución de las obras y recaudar las cuotas de urbanización para atender los gastos»⁷². Debemos puntualizar que «*las cuotas de urbanización no son tributos (en ninguna de sus categorías de impuestos, tasas o contribuciones especiales) sino ingresos de derecho público de naturaleza parafiscal*»⁷³; son, por tanto, el instrumento por el que los propietarios consiguen financiar las obras de urbanización.

Pues bien, en cuanto a la responsabilidad de los miembros, «el ordenamiento urbanístico dota a la Junta de un *status* privilegiado, consistente en la posibilidad de instar de la Administración actuante, a su elección, el ejercicio por ésta de la potestad expropiatoria o de la vía de apremio frente al propietario incumplidor una vez transcurrido un mes desde el requerimiento de pago que se le hubiese efectuado»⁷⁴ en caso de falta o retraso en el pago de las cuotas de urbanización.

Por tanto, cuando un miembro de la Junta de Compensación deja de abonar dichas cuotas, pueden suceder dos cosas: o bien que le expropien o bien que se inicie en su contra la vía de apremio.

a) Aplicación de la expropiación al miembro moroso

En cuanto a la potestad expropiatoria, el artículo 181.1 RGU78 dispone que «*el incumplimiento por los miembros de la Junta de Compensación de las obligaciones y cargas impuestas por la Ley y desarrolladas en este Reglamento, incluso cuando el incumplimiento se refiera a los plazos para cumplir dichos deberes y cargas, habilitará a la Administración actuante para expropiar sus respectivos derechos en favor de la*

⁷² STS núm. 1630/2016, de 5 de julio de 2.016 (rec. casación núm. 1368/2015), ponente Mariano de Oro-Pulido López, en su fundamento jurídico séptimo.

⁷³ STSJ de Cataluña de 27 de noviembre de 2.003 (rec. núm. 964/2001), ponente María Pilar Martín Coscolla, en su fundamento jurídico séptimo.

⁷⁴ Tomás-Ramón Fernández, *Manual...* (p. 152).

Junta de Compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria»; y en el mismo sentido se pronuncian las leyes autonómicas madrileña en su artículo 108.3 c) LSM, andaluza en el artículo 135.2 b) LOUA y catalana en el 133.3 TRLUC.

En esta cuestión es abundante la jurisprudencia que desestima las pretensiones de los miembros de las Juntas de Compensación cuando éstos recurren los acuerdos expropiatorios de la Administración actuante por el incumplimiento de las cantidades adeudadas a aquélla en concepto de derramas por cuotas de urbanización, recargos e intereses. Así, por ejemplo, tenemos la STSJ de Aragón núm. 246/2016, de 11 de mayo (rec. núm. 99/2011)⁷⁵, en la que la Sala desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dos miembros de una Junta contra el acuerdo expropiatorio adoptado por el Ayuntamiento de Zaragoza; la STSJ de Canarias núm. 95/2006, de 12 de mayo (rec. núm. 48/2002)⁷⁶; o la STS de 19 de marzo de 2.014 (rec. casación núm. 3638/2011)⁷⁷.

b) Cobro de la deuda por la vía de apremio al miembro moroso

Respecto a la vía de apremio, podemos decir que a partir de la STS de 14 de mayo de 1.991 (res. núm. 1356/1991)⁷⁸ es constante la jurisprudencia que habla sobre la necesidad de un requerimiento formal adoptado con las debidas garantías antes de que la Administración actuante quede habilitada para iniciar dicha vía.

También lo disponen así las leyes autonómicas, como por ejemplo la gallega, según la cual *«las cantidades adeudadas a la Junta de Compensación por sus miembros podrán ser exigidas por vía de apremio, previa petición de la Junta de Compensación al municipio»*⁷⁹.

Además, tal y como expone la STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 238/2015, de 6 de marzo (rec. núm. 1612/2014)⁸⁰, el legislador de 1.976 reconoció exclusivamente a las Juntas de Compensación la posibilidad de instar al Ayuntamiento del municipio en

⁷⁵ STSJ de Aragón núm. 246/2016, de 11 de mayo (rec. núm. 99/2011), ponente Emilio Molins García-Atance.

⁷⁶ STSJ de Canarias núm. 95/2006, de 12 de mayo (rec. núm. 48/2002), ponente Inmaculada Rodríguez Falcón.

⁷⁷ STS de 19 de marzo de 2.014 (rec. casación núm. 3638/2011), ponente Inés María Huerta Garicano.

⁷⁸ STS de 14 de mayo de 1.991 (res. núm. 1356/1991), ponente Jorge Rodríguez Zapata Pérez.

⁷⁹ Vid. artículo 127.3 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo y Urbanismo de Galicia.

⁸⁰ STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 238/2015, de 6 de marzo (rec. núm. 1612/2014), ponente Francisco Javier Canabal Conejos, en su fundamento jurídico cuarto.

que están constituidas para que éste pueda ejecutar la vía de apremio contra dichos integrantes para el referido cobro.

La aplicación de la vía de apremio al propietario moroso aparece regulada en los artículos 108.3 c) LSM, 134.1 c) LOUA, y en varios preceptos del TRLUC: 122.5, 123.4 y 133.2. Todos ellos coinciden con el artículo 181.2 RGU78 y, en fin, determinan la aplicación de esta vía en el caso de que el propietario persista en la negativa del incumplimiento o en el retraso del abono de las cantidades correspondientes a las cuotas de urbanización.

4. El Proyecto de Compensación

Constituida la Junta de Compensación, arranca su actividad dirigida a la ejecución urbanística. Para ello tendrá que cumplir los deberes que le exige el artículo 18 TRLS15: equidistribuir beneficios y cargas, entregar a la Administración el suelo para dotaciones públicas y el aprovechamiento que le corresponda de conformidad con la legislación urbanística y costear y ejecutar las obras de urbanización⁸¹.

Los dos primeros deberes son función propia del Proyecto de Compensación o de Reparcelación, atendiendo a las variantes contenidas en las diferentes legislaciones autonómicas; y, el tercero, como veremos, compete al Proyecto de Urbanización.

Por tanto, *«la Junta desarrolla la actuación, en su doble vertiente jurídica (cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y costeamiento de la urbanización, así como recomposición de la organización jurídica de los terrenos afectados) y material (realización de las obras de urbanización), conforme a las bases de actuación aprobadas al efecto y a través de los proyectos de compensación y de urbanización»*⁸².

Para que la Junta de Compensación redacte el Proyecto en cuestión, ha de estar constituida. En este sentido, como recoge la STS de 7 de abril de 2.001 (rec. casación núm. 2286/1996), *«no puede formularse ni aprobarse válidamente un Proyecto de*

⁸¹ Vid. artículo 18 TRLS15.

⁸² STSJ de Andalucía núm. 975/1999, de 9 de junio (rec. núm. 4838/1995), ponente José Antonio Santandreu Montero, en su fundamento jurídico sexto.

Compensación sin la previa legítima constitución de la Junta, que condiciona todo acuerdo derivado de dicho Proyecto de Compensación»⁸³.

Merece la pena puntualizar que algunas CCAA denominan en sus legislaciones autonómicas ‘Proyecto de Reparcelación’ al ‘Proyecto de Compensación’, aunque se refieran a lo mismo. Así, en la práctica, nos encontramos dos grandes grupos a efectos de la regulación que prevén sobre este instrumento de gestión:

- 1) En un primer grupo minoritario están las CCAA que siguen lo dispuesto en la normativa estatal, contemplando el Proyecto de Compensación como instrumento de gestión urbanística. Es el caso, entre otras, de Cantabria, Galicia, la Rioja o Canarias.
- 2) En un segundo grupo están aquellas que han previsto la figura de la reparcelación con carácter general para los sistemas de actuación privados o indirectos, remitiéndose en la regulación del Sistema de Compensación al régimen jurídico propio de la reparcelación. Es el caso, por ejemplo, de Cataluña o Baleares.

Tanto el Proyecto de Compensación como el Proyecto de Reparcelación obedecen a una figura o instrumento de similar contenido y funcionalidad, y así ha sido recogido en numerosas sentencias. Por ejemplo, en la STSJ de Castilla-La Mancha núm. 639/2003, de 6 de octubre (rec. núm. 420/2000)⁸⁴, que nos dice que *«ambos cumplen una misma finalidad como instrumentos de equidistribución de beneficios y cargas, pues no se olvide que el Proyecto de Compensación no es otra cosa que una reparcelación»*.

En fin, dicho Proyecto, con independencia de cómo lo denominemos, que ha de ser formulado por la Junta de acuerdo con los criterios establecidos en las Bases de actuación, aparece regulado en tres artículos del RGU78 (172 a 174). El primero nos hace una enumeración de las determinaciones que ha de contener en caso de que participen varios propietarios; el segundo prevé el caso de que haya un solo propietario y, por último, el tercer artículo nos expone el procedimiento a seguir para aprobar dicho Proyecto.

Vamos ahora a abordar el estudio del contenido de estos artículos estatales y el reflejo que han tenido en las legislaciones autonómicas de Madrid, Andalucía y Cataluña.

⁸³ STS de 7 de abril de 2.001 (rec. casación núm. 2286/1996), ponente Juan Manuel Sanz Bayon, en su fundamento jurídico tercero.

⁸⁴ STSJ de Castilla-La Mancha (Albacete) núm. 639/2003, de 6 de octubre (rec. núm. 420/2000), ponente Miguel Ángel Pérez Yuste, en su fundamento jurídico cuarto.

En primer lugar, el artículo 172 RGU78 nos enumera en cinco apartados las determinaciones que ha de contener el Proyecto de Compensación, que podemos resumir en:

- a) La descripción de las propiedades antiguas con la expresión de cargas y gravámenes, condiciones, sustituciones y demás derechos que las afecten, el respectivo propietario si fuera conocido, la cuantía de su derecho y el criterio utilizado para definirlo y cuantificarlo.
- b) La descripción de las fincas resultantes, incluyendo, en su caso, las que corresponden a la Administración adjudicataria del diez por ciento del aprovechamiento medio, titulares a quienes se adjudiquen y concepto en que lo fueren. Además, habrá que expresar respecto de cada finca la antigua a la que corresponda o el derecho que da lugar a la adjudicación; las cargas y gravámenes, condiciones, sustituciones y demás derechos que las afecten.
- c) La localización de los terrenos de cesión obligatoria y de las reservas que establezca el plan.
- d) Las superficies o parcelas que la propia Junta se reserve, en su caso, para enajenarlas directamente, con la finalidad de sufragar los gastos de la urbanización.
- e) Las compensaciones en metálico, si fueren procedentes por diferencias en las adjudicaciones.

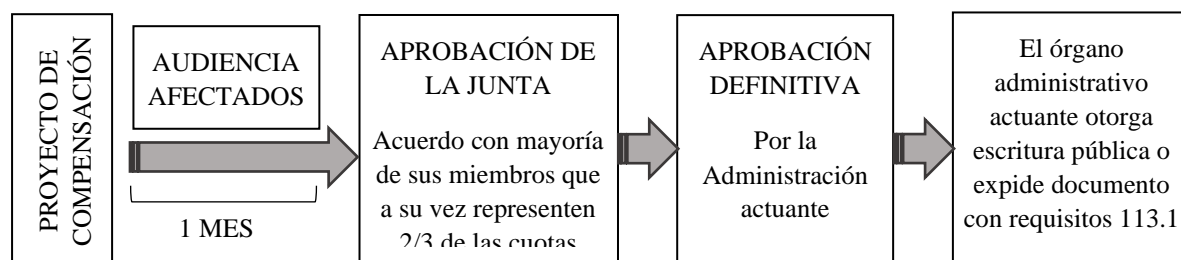
A continuación, el artículo 173 RGU78 contempla el supuesto de que haya un propietario único. En este caso, el Proyecto de Compensación se limitará a expresar la localización de las reservas que establezca el plan y de las parcelas edificables con señalamiento de aquellas en que se sitúe el diez por ciento del aprovechamiento que corresponda a la Administración actuante.

En tercer lugar, el artículo 174 RGU78 dispone el procedimiento a seguir para aprobar el Proyecto de Compensación, que podemos sintetizar en los siguientes pasos:

- 1º. Dicho proyecto se someterá, previa audiencia de todos los afectados por plazo de un mes, a aprobación de la Junta, debiendo adoptarse un acuerdo por mayoría de sus miembros que a su vez represente los dos tercios de las cuotas de participación, para después elevarse a la aprobación definitiva de la Administración actuante. En

los supuestos de propietario único, corresponderá a éste la formulación del proyecto de compensación y su elevación a la Administración actuante, si procediere.

2º. Una vez aprobado definitivamente, el órgano administrativo actuante procederá a otorgar escritura pública o expedir documento con las solemnidades y requisitos dispuestos para las actas de sus acuerdos⁸⁵.



4.1. Particularidades en la legislación autonómica

En este apartado profundizaremos en los artículos que regulan el Proyecto de Compensación o, como veremos, de Reparcelación, en las legislaciones autonómicas de Madrid, Andalucía y Cataluña. Además, vamos a incluir, como hemos hecho en el apartado anterior, un esquema relacionado con cómo regula cada CCAA el procedimiento de aprobación de dicho proyecto, ya que difieren entre sí.

a) La Comunidad de Madrid

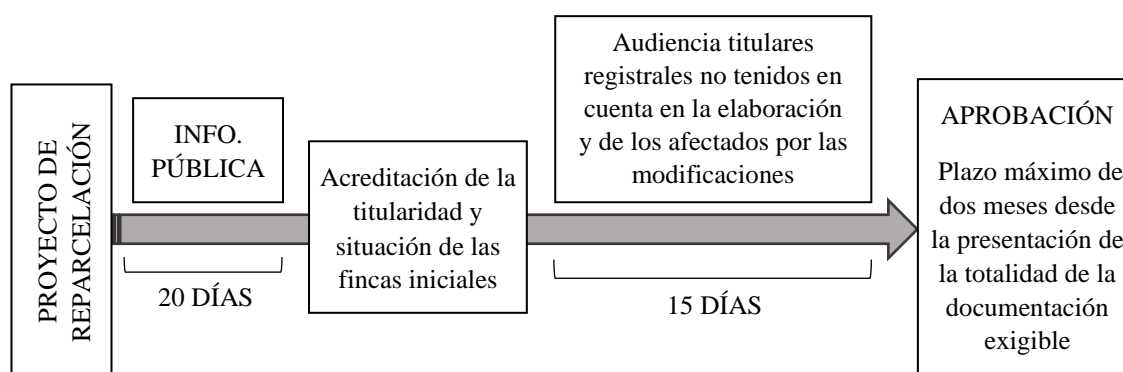
Tal y como expone PAREJO ALFONSO, LUCIANO⁸⁶, «es preciso destacar que, de acuerdo con el texto legal madrileño, el proceso reparcelatorio es entendido, al margen de su concreta dinámica, en el proceso equidistributivo – algo que no ha ocurrido en la legislación estatal –, circunstancia que permite, por tanto, su aplicación general como técnica distributiva en todo sistema de ejecución de naturaleza privada».

⁸⁵ Vid. artículo 113.1 RGU78. En síntesis, descripción de las fincas antiguas, cargas y gravámenes, condiciones, sustituciones y demás derechos que las afecten; la cuantía del derecho del propietario en la reparcelación y el criterio utilizado para definirlo; descripción de las fincas resultantes, sus cargas y gravámenes, condiciones, etc.; la localización de los terrenos de cesión obligatoria y de las reservas; y la cuantía del saldo de la cuenta de liquidación provisional con que quede gravada cada una de las fincas adjudicadas.

⁸⁶ Luciano Parejo Alfonso, *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, ED. MARCIAL PONS, Madrid, 2.002 (p. 533).

Luego tendremos que acudir al artículo 88 LSM, comprendido dentro del Capítulo III, sobre la distribución equitativa de beneficios y cargas, para poder observar el procedimiento de aprobación del Proyecto de Reparcelación que ahora nos ocupa.

Así pues, la Ley madrileña, a diferencia del reglamento estatal, se vale de cuatro reglas que habrán de tenerse en cuenta: (1) plazo mínimo de veinte días de información pública, que podrá acordarse de oficio o a instancia de los interesados; (2) acreditación de la titularidad y situación de las fincas iniciales mediante certificación del Registro de la Propiedad de dominio y cargas; (3) audiencia por plazo de quince días de los titulares registrales no tenidos en cuenta en la elaboración del Proyecto de Reparcelación y de aquellos afectados por las modificaciones realizadas tras el período de información pública; (4) aprobación, cuando sea a iniciativa privada, en el plazo máximo de dos meses desde la presentación de la totalidad de la documentación exigible.

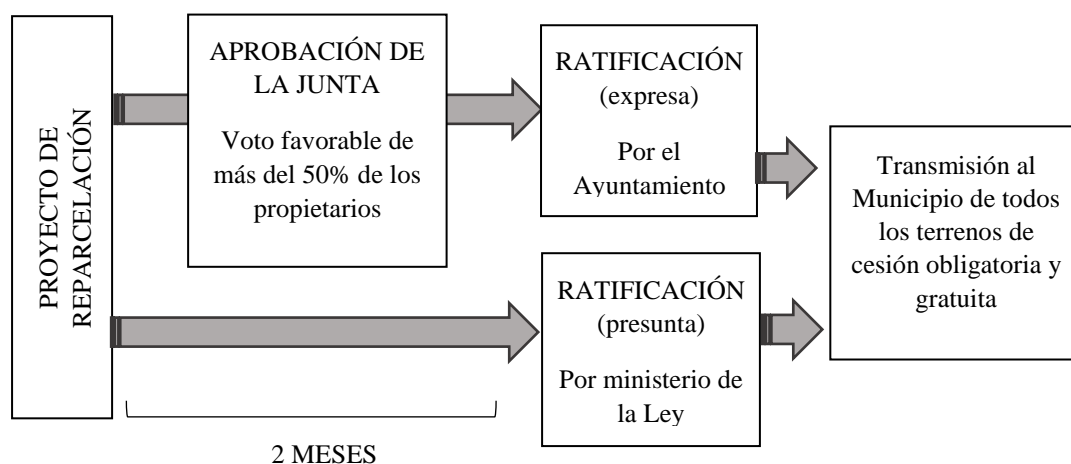


b) Andalucía

El artículo 136 LOUA se ocupa de regular el Proyecto de Reparcelación. El primer apartado nos dice algo que ya sabemos, y es que dicho Proyecto ha de ser formulado por la Junta de Compensación con sujeción a los Estatutos y Bases de actuación. El segundo apartado dispone que la aprobación del mismo en el seno de la Junta requiere el voto favorable de los miembros que representen más del cincuenta por ciento de la superficie o de las cuotas de participación, y que para que esta aprobación tenga eficacia habrá de ser ratificada por el Ayuntamiento, que sólo podrá denegarla por razones de estricta legalidad.

El mismo apartado dispone que transcurridos dos meses desde la presentación del Proyecto al Ayuntamiento sin adopción de acuerdo alguno, se entenderá otorgada la ratificación por ministerio de la Ley. Además, la ratificación expresa o presunta producirá, en todo caso, la transmisión al Municipio, por ministerio de la Ley y libres de cargas y gravámenes, de todos los terrenos de cesión obligatoria y gratuita.

De esta forma, en Andalucía desaparece la doble aprobación, inicial y definitiva de la que hablaba el artículo 174 RGU78. Como hemos visto antes, este precepto reglamentario prevé la aprobación inicial del Proyecto de Compensación por la Junta y la aprobación definitiva por la Administración actuante, pero la LOUA sólo regula una *ratificación* por parte del Ayuntamiento del acuerdo de aprobación de la Junta, que tiene un objeto determinado: «velar por la legalidad de dicho Proyecto»⁸⁷, y que tiene que tener lugar dentro del plazo de dos meses desde la presentación del mismo.



Para terminar, el artículo 136 LOUA, en su apartado tercero y último, nos dice que «cuando por cualquier causa y tras dos votaciones no pudiera alcanzarse la aprobación del Proyecto de Reparcelación en el seno de la Junta de Compensación, ésta, a iniciativa propia o de los propietarios que hubieran apoyado el proyecto formulado y, en todo caso, a requerimiento del municipio, deberá elevar a éste dicho proyecto para su examen y aprobación (...)».

⁸⁷ Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz y Manuel Rebollo Puig, *Derecho urbanístico de Andalucía...* (p. 441).

Ya dijimos que pueden darse situaciones de bloqueo en el seno de las Juntas de Compensación que suelen paralizar durante años la ejecución urbanística. El precepto ahora citado trata precisamente de salvar esos bloqueos otorgando al Ayuntamiento el poder de aprobar el Proyecto de Compensación: (1) a iniciativa de la propia Junta, (2) a iniciativa de los propietarios que apoyen el Proyecto o (3) por su propio requerimiento.

c) Cataluña

Según el artículo 134.2 TRLUC la Junta de Compensación debe formular un Proyecto de Reparcelación que reparta los beneficios y las cargas derivados de la ordenación entre todos los propietarios del polígono de actuación urbanística; y, por otro lado, el artículo 136.5 del mismo cuerpo legal establece que la iniciativa debe ser sometida a información pública, junto con el proyecto de bases, por un plazo mínimo de un mes. Además, al mismo tiempo debe concederse audiencia a los propietarios mediante notificación personal, advirtiéndoles, si procede, de los efectos expropiatorios que pudiesen entrar en juego.

Dentro de este plazo las personas propietarias se pueden comprometer a participar en la ejecución del planeamiento con las garantías que sean exigidas y, además, pueden expresar su preferencia por el pago de las cuotas de urbanización con terrenos⁸⁸.

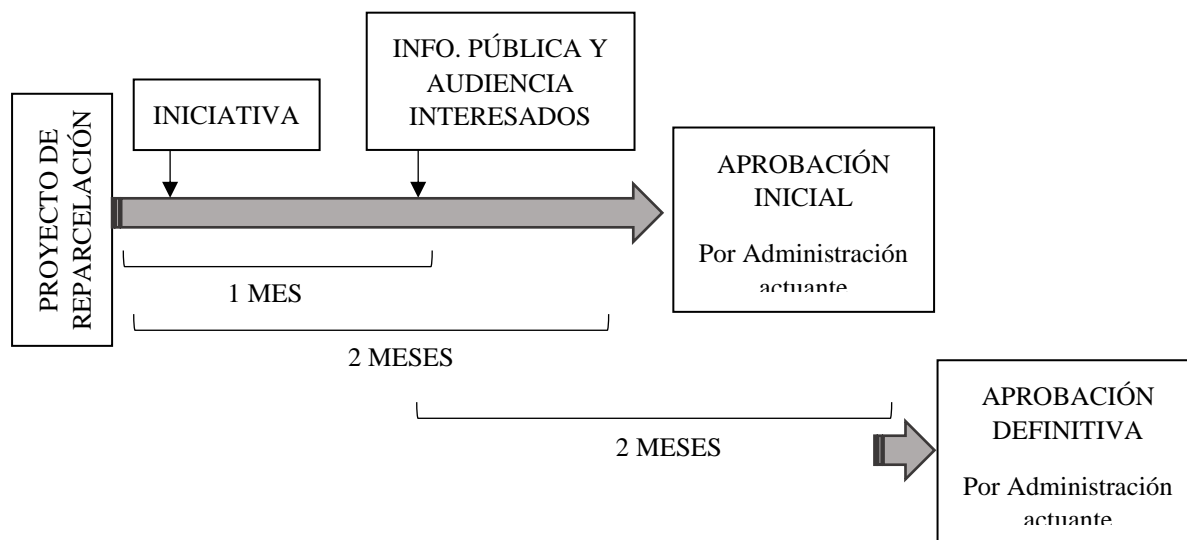
Para estudiar la *tramitación* del Proyecto de Reparcelación, en el caso de ser propietarios de un terreno en Cataluña, tenemos que acudir al artículo 119.2 TRLUC, que dispone las reglas básicas para llevarla a cabo, que podemos resumir en:

- 1.- La aprobación inicial y la definitiva corresponden a la Administración actuante.
- 2.- La aprobación inicial se tiene que adoptar en el plazo de dos meses desde la presentación de la documentación completa.
- 3.- El Proyecto tiene que ser sometido a información pública y audiencia a los interesados por el plazo de un mes.

⁸⁸ Vid. artículo 136.5 en relación con el 122.2 TRLUC.

4.- La notificación del acuerdo de aprobación definitiva se tiene que producir en el plazo de dos meses desde la conclusión del plazo de información pública (sino, entrará en juego la figura del silencio administrativo *negativo*⁸⁹).

5.- La Administración ordenará la publicación y notificación de la aprobación definitiva o de la acreditación del acto presunto y, si procede, su formalización.



5. La mecánica operativa del Sistema de Compensación

Siguiendo una vez más a FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN⁹⁰, «el Sistema de Compensación, que la Junta protagoniza, comporta la elaboración y aprobación del Proyecto de Compensación, la ejecución de las obras de urbanización, la cesión a la Administración actuante de los terrenos y obras de infraestructura y equipamiento previstos en el Plan y, en su caso, el establecimiento de las previsiones y medidas necesarias para asegurar la conservación ulterior de la urbanización realizada».

⁸⁹ Siguiendo la STSJ de Cataluña (Barcelona) núm. 800/2014, de 23 de diciembre (rec. núm. 188/2013), ponente Eduardo Rodríguez Laplaza, en su fundamento jurídico segundo, podemos decir ahora, que el silencio administrativo de carácter negativo es «una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda, previos los recursos pertinentes, llegar a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración, de manera que, en estos casos, no puede calificarse de razonable aquella interpretación de los preceptos legales que prima la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver».

⁹⁰ Tomás-Ramón Fernández, *Manual...* (p. 151).

Podemos decir que «en la actuación urbanística por el sistema de compensación existen tres tipos de operaciones: la primera de aportación por los particulares a la Junta de Compensación de los terrenos de su propiedad, la segunda consistente en la agregación, segregación y agrupación de aquellos a los efectos de determinar cuáles son los terrenos de cesión obligatoria al Ayuntamiento y configurar la estructura de la urbanización, y la tercera, una vez ejecutada la urbanización, la adjudicación a los propietarios de las parcelas resultantes»⁹¹.

En síntesis, a través de este sistema de gestión tenemos que conseguir equidistribuir beneficios y cargas entre los propietarios afectados, ceder de los terrenos de cesión obligatoria a la Administración actuante y ejecutar las obras de urbanización para transformar los terrenos en solares susceptibles de edificación.

5.1. La distribución entre los propietarios incorporados a la Junta de los beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística de la unidad de ejecución

Tal y como recoge la STS de 28 de junio de 2.013 (rec. casación núm. 2843/2011), *«el principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los afectados, como manifestación del derecho de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución, ha sido configurado como un principio general rector en la materia de urbanismo, de aplicación tanto en la redacción de los planes como en su posterior ejecución»*⁹².

Continúa exponiendo la sentencia que, de igual modo, así lo recogen diversos preceptos del TRLS76, entre otros el artículo 3.2 b), que señala que las Administraciones urbanísticas han de *«impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos»*; el artículo 87, que reconoce a los afectados el derecho a la equidistribución; el artículo 117.2 b), que establece tal principio como criterio de delimitación de polígonos y en la declaración de las cargas urbanísticas, o el artículo 124.2, declarativo de que esas cargas y los aprovechamientos deberán ser distribuidos justamente entre los propietarios.

⁹¹ STS de 12 de mayo de 2.010, unificación de doctrina núm. 160/2005, ponente Óscar González González, en su fundamento jurídico tercero.

⁹² STS de 28 de junio de 2.013 (rec. casación núm. 2843/2011), ponente José Juan Suay Rincón, en su fundamento jurídico segundo.

Por nuestra parte, podemos incluir, en el mismo sentido, los artículos 82 y 83 LSM, el apartado f) del artículo 3.1 LOUA y el 7 TRLUC.

Entre estas autonomías, la ley madrileña es la más extensa en concretar qué se ha de entender y cómo se ha de producir la equidistribución, mientras que la LOUA y el TRLUC se limitan a establecer un concepto general sobre la misma.

5.2. La cesión a la Administración actuante de los terrenos de cesión obligatoria

Ya hemos visto que la letra c) del artículo 172 RGU78 dispone que el Proyecto de Compensación ha de contener la localización de los terrenos de cesión obligatoria. Además, el artículo 179.1 del mismo reglamento nos dice que el acuerdo de aprobación de dicho proyecto *«producirá la cesión de derecho a la Administración actuante, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria y gratuita según el plan, para su incorporación al patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en el mismo»*⁹³.

Nos podemos valer ahora de lo expuesto para establecer una definición, y es que los terrenos de cesión obligatoria son las porciones de suelo comprendidas dentro del polígono o unidad de actuación que la Administración destinará a un bien patrimonial o demanial con el fin de dotar a dicho polígono o unidad de actuación de los servicios necesarios para la colectividad, como viales o zonas verdes.

En términos parecidos a aquél se pronuncia el artículo 136.2 LOUA, que nos dice que la ratificación expresa o presunta del Ayuntamiento, que, como ya hemos dicho, es una de las grandes diferencias que tiene esta CCAA respecto a la Comunidad de Madrid y Cataluña en cuanto al procedimiento de aprobación del Proyecto de Reparcelación, producirá, en todo caso, la transmisión al municipio, por ministerio de la Ley y libres de cargas y gravámenes, de todos los terrenos de cesión obligatoria y gratuita.

Por otra parte, en la LSM sólo encontramos una pequeña referencia en el artículo 71.2 c), que contempla la cesión como uno de puntos que ha de comprender el proceso de ejecución después de cumplidos los presupuestos legales previos a la misma.

⁹³ Vid. en el mismo sentido artículo 128 TRLS76.

Y, por último, el TRLUC alude a la cesión obligatoria y gratuita de terrenos en los artículos 127 a), como uno de los efectos que se derivan de la aprobación del proyecto de reparcelación, y en el artículo 130.1, como uno de los deberes de los propietarios afectados por la modalidad de compensación básica.

5.3. La ejecución de las obras de urbanización para transformar los terrenos en solares susceptibles de edificación

Ya hemos dicho que los deberes consistentes en la equidistribución de beneficios y cargas y en la cesión o entrega a la Administración del suelo para dotaciones públicas y del aprovechamiento que le corresponda de conformidad con la legislación urbanística son función propia del Proyecto de Compensación o de Reparcelación, por lo que nos quedaría examinar el tercer pilar básico contemplado en el artículo 18 TRLS15: el deber de costear y ejecutar las obras de urbanización.

Para poder ejecutar la urbanización será necesario tramitar y aprobar un Proyecto de Urbanización que, siguiendo artículos autonómicos, podemos definir como proyecto de obras o proyecto técnico que tiene por finalidad llevar a la práctica las previsiones y determinaciones de los instrumentos de planeamiento⁹⁴.

El artículo 15.1 y 2 TRLS76 dispone que *«son proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica los Planes Generales Municipales en el suelo urbano, los Planes Parciales y, en su caso, las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento»*; y después prevé dos prohibiciones consistentes en que (1) no podrán contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo y de la edificación, y (2) no podrán modificar las previsiones del Plan que desarrollan; y una obligación: deberán detallar y programar las obras que comprendan con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas por técnico distinto al autor del proyecto.

El Proyecto de Urbanización aparece regulado, en el ámbito autonómico que ahora nos ocupa, en los artículos 80 LSM, 98 y 99 LOUA, y 72 TRLUC. A continuación nos vamos a encargar de comparar estos preceptos entre sí y ver en qué se diferencian respecto a la legislación estatal.

⁹⁴ Vid. artículo 98.1 LOUA y artículo 80.1 y 2 LSM.

La LSM regula este instrumento en el artículo 80 bajo la rúbrica *proyectos técnicos de ejecución material*, prevé la primera prohibición de las contempladas en el RGU78 mencionada más arriba y dispone dos nuevas características respecto al Proyecto de Urbanización, y es que:

- Deberá estar autorizado por un técnico con habilitación legal suficiente y tener definidas las obras con una precisión que permita a otro técnico distinto del autor del proyecto llevarlas a cabo.
- Podrá ser formulado por cualquier persona, pública o privada, y se aprobarán por los municipios por el mismo procedimiento de aprobación de los Estudios de Detalle⁹⁵, salvo que se tramiten simultáneamente con el planeamiento urbanístico o deban seguir el procedimiento prescrito para la aplicación del sistema de ejecución privada.

La LOUA, por su parte, en el artículo 98 y después de establecer en parecidos términos la definición y las prohibiciones que afectan al Proyecto de Urbanización, dispone en el tercer apartado la *documentación* que ha de contener aquél: una memoria informativa, descriptiva y justificativa de las características de las obras; planos que la definan, sobre una base cartográfica idónea, con la precisión y escala adecuadas para su correcta interpretación; así como los contenidos técnicos de las obras, mediciones, cuadro de precios, presupuesto y pliego de condiciones de las obras y servicios.

Además, el artículo 99 LOUA nos dice que el Proyecto de Urbanización se aprobará por el Municipio por el procedimiento que dispongan las Ordenanzas Municipales, previo informe de los órganos correspondientes de las Administraciones sectoriales cuando sea preceptivo, y que cuando las obras se puedan incorporar como obras *complementarias* en los proyectos de edificación, se entenderán aprobadas con la concesión de la licencia de las obras de edificación.

En tercer y último lugar, el TRLUC, al igual que las leyes anteriores, establece una definición y unas prohibiciones. Como novedad respecto a la LSM y a la LOUA, nos dice en el artículo 72.2 que el Proyecto de Urbanización puede hacer referencia «*a todas las obras de urbanización o únicamente a las obras de urbanización básicas*», entendiendo

⁹⁵ Artículos 53, 54 y 60 y ss. LSM.

por obras de urbanización *básicas* las relativas al saneamiento, la compactación y nivelación de terrenos destinados a calles o vías, la redes de suministro y distribución de agua, de energía eléctrica y de conexión en las redes de telecomunicaciones.

Al igual que el artículo 98.3 LOUA, el artículo 72.4 TRLUC expone la *documentación* que ha de contener el Proyecto de Urbanización: memoria descriptiva de las características de las obras, el plano de situación debidamente referenciado y los planes de proyecto y de detalle, el pliego de prescripciones técnicas, las mediciones, los cuadros de precios, el presupuesto y el plan de etapas.

6. La disolución de la Junta de Compensación

El artículo 30 RGU78 nos advierte que la disolución de una Entidad urbanística colaboradora se producirá por el cumplimiento de los fines para los que fue creada y requerirá, en todo caso, acuerdo de la Administración urbanística actuante. De este modo, no tendrá lugar la aprobación de la disolución mientras que no conste el cumplimiento de las obligaciones que estén pendientes.

Ya hemos visto que las normas sobre la disolución de la Junta de Compensación han de constar en los Estatutos de la misma (artículo 166 letra l) RGU78).

Como expone TRAYTER, JOAN MANUEL⁹⁶, el artículo 131.3 TRLUC dispone que la disolución de una Junta se puede acordar si:

- a) Ha cumplido sus obligaciones y ha entregado las obras de urbanización, de acuerdo con el Proyecto aprobado.
- b) La Administración competente ha recibido los terrenos de cesión obligatoria y gratuita.
- c) Se ha pagado el precio justo, una vez sea firme a todos los efectos, si la Junta es la beneficiaria de la expropiación.

De las tres CCAA que estamos analizando, el texto catalán es el único que se hace eco de la disolución de una Junta de Compensación, ya que ni la LSM ni la LOUA dicen nada al respecto; al contrario de otras, que sí lo prevén en los mismos términos que el

⁹⁶ Joan Manuel Trayter, *Derecho Urbanístico de Cataluña*, ED. ATELIER, Barcelona, 2.015 (p. 221).

TRLUC: artículos 88.4 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo de las Islas Baleares, o 181.2 letra e) de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia. Por lo tanto, en el caso de la Comunidad de Madrid y Andalucía, tendremos que remitirnos al RGU78.

Si nos fijamos, los apartados mencionados más arriba en los que puede entrar en juego la disolución de una Junta de Compensación recogen supuestos *ideales* en los que la Junta ha cumplido sus obligaciones, la Administración ha recibido los terrenos de cesión obligatoria y se ha pagado el justo precio correspondiente en caso de expropiación, pero ¿qué sucede si, por ejemplo, a una Junta de Compensación le deviene imposible conseguir el cumplimiento de los fines para los que fue constituida?

En la STSJ de Canarias (las Palmas de Gran Canaria) de 15 de diciembre del 2.000 (rec. núm. 1175/1997) se recoge precisamente uno de estos casos, en el que la Junta de Compensación recurre el acuerdo del Ayuntamiento por el que se decidió proceder a su disolución debido a la imposibilidad manifiesta para el cumplimiento de sus fines. La Sala termina desestimando el recurso de la Junta, ya que es *«inconcebible la existencia de una entidad carente de objeto»*⁹⁷, es decir, con nuestras palabras, es inimaginable que la entidad urbanística pueda seguir en pie si en realidad no va a poder cumplir los fines para los que fue constituida, carecería de objeto.

7. Conclusiones

En este trabajo se ha tratado de exponer una amplia relación de sentencias y comentarios doctrinales, así como un análisis de las legislaciones vigentes en relación con la regulación del Sistema de Compensación, con el fin de mostrar una amplia visión en torno al estudio de este sistema en general y más concretamente en relación con la Comunidad de Madrid, Andalucía y Cataluña.

Como ha quedado claro, es un sistema de gestión privado, en el que los propietarios asumen un importante protagonismo, ya que serán los encargados de la transformación urbanística del concreto polígono o unidad de actuación. Hemos visto que para llevar a cabo todo el proceso tendrán que integrarse en una Junta de Compensación y que tendrán

⁹⁷ STSJ de Canarias (las Palmas de Gran Canaria), de 15 de diciembre del 2.000 (rec. núm. 1175/1997), ponente Inmaculada Rodríguez Falcón, especialmente en su fundamento jurídico séptimo.

que cumplir los deberes consistentes en la equidistribución de beneficios y cargas, cesión de los terrenos de cesión obligatoria y la ejecución de las obras de urbanización.

Todo esto parece que sea un *ideal* en el que los propietarios, plenamente autónomos, pueden ir tomando sus propias decisiones. Sin embargo, aunque en algunos casos no negamos que esto sea así, en otros se plantean numerosos conflictos jurídicos que han enfrentado a parte de la doctrina y de la jurisprudencia.

Es por el interés que todo esto provoca por lo que este trabajo se ha centrado en estudiar el Sistema de Compensación. Entre otras cosas, porque cualquier persona, como particular y titular de un terreno incluido en un polígono de cualquier ciudad, puede encontrarse en un momento determinado participando en la transformación urbanística del mismo, e igual desconoce qué pasos han de seguirse para lograr la correcta transformación.

Hemos tratado de exponer, en líneas generales, las cuestiones que conciernen al Sistema de Compensación, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico desde la perspectiva de las CCAA de Madrid, Andalucía y Cataluña; desde su concepto e iniciativa para su constitución hasta la extinción del mismo, examinando al mismo tiempo las cuestiones que hemos considerado más conflictivas y que más dudas podrían plantear, con el fin, pues, de transmitir al lector la explicación de todo proceso de gestión urbanística que siempre ha tenido una gran trascendencia y que ha sido cuestionado en numerosas ocasiones.

BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, *Manual de Derecho Urbanístico*, ED. CIVITAS, Pamplona, 2.016.

FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, *La sentencia del TJCE de 12-7-2001 (TJCE 2001, 194) (asunto "Proyecto Scala 2001") y su impacto en el ordenamiento urbanístico español*, artículo en la Revista Actualidad jurídica Aranzadi Nº505, 2.001.

Revista publicada. [ISSN 1132-0257](#).

Descarga desde la base de datos ARANZADI: [BIB 2001\1430](#).

GÓMEZ CID, ANTONIO, *Los créditos de las Juntas de Compensación frente a los propietarios; naturaleza jurídica del crédito y de la afectación real e implicaciones en caso de concurso del propietario deudor*, artículo de la Revista Actualidad Jurídica Uría Menéndez en Homenaje al profesor D. Juan Luis Iglesias Prada.

Artículo en la web: www.uria.com/documentos/publicaciones/3199/documento/art15.pdf?id=3344

GÓMEZ MANRESA, M^a FUENSANTA, *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*, ED. DYKINSON, Madrid, 2.015.

Monografía publicada. ISBN 978-84-9085-339-9 (formato papel); 978-84-9085-385-6 (formato electrónico).

Descarga desde la base de datos VLEX: <https://app.vlex.com/#ES/sources/12872>

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, ANTONIO, Y REBOLLO PUIG, MANUEL, *Derecho Urbanístico de Andalucía (comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía)*, ED. TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2.003.

LASAGABASTER HERRATE, IÑAKI, *Dotaciones públicas, sistemas generales y algunas perversiones del sistema urbanístico*, artículo incluido en el volumen 2 del Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, ED. REUS, 2.008.

Obra publicada. [ISBN 978-84-290-1507-2](#).

Descarga en PDF: <http://www.eitelkartea.com/dokumentuak/lasa.pdf>

LASO BAEZA, VICENTE, *Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 12 de febrero de 1.999*, comentario incluido en la Revista crítica de Derecho Inmobiliario Nº684 (págs. 2005-2016), Colegio Registradores de la Propiedad, Julio-Agosto 2.004.

Revista publicada. [ISSN 0210-0444](#).

Descarga desde la base de datos VLEX: <https://app.vlex.com/#ES/vid/328832>

MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL, E IGLESIAS GONZÁLEZ, FELIPE, *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, ED. TIRANTO LO BLANCH, Valencia, 2.003.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, ED. MARCIAL PONS, Madrid, 2.002.

TRAYTER, JOAN MANUEL, *Derecho Urbanístico de Cataluña*, ED. ATELIER, Barcelona, 2.015.

RELACIÓN DE SENTENCIAS CITADAS

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC de 20 de marzo de 1.997, del Pleno (STC 61/1997)

TRIBUNAL SUPREMO

STS de 16 de febrero de 1.987 (res. núm. 224/1987)

STS de 30 de octubre de 1.989 (res. núm. 1372/1989)

STS de 21 de enero de 1.991 (res. núm. 77/1991)

STS de 12 de marzo de 1.991 (RJ 1991\1986)

STS de 14 de mayo de 1.991 (res. núm. 1356/1991)

STS de 5 de febrero de 1.992 (res. núm. 368/1992)

STS de 20 de junio de 1.998 (rec. casación núm. 973/1994)

STS de 10 de febrero del 2.000 (rec. casación núm. 5377/1994)

STS de 7 de abril de 2.001 (rec. casación núm. 2286/1996)

STS de 10 de marzo de 2.003 (rec. casación núm. 1778/2000)

STS núm. 227/2004, de 30 de marzo de 2.004 (rec. casación núm. 1456/1998)

STS de 12 de mayo de 2.010, unificación de doctrina núm. 160/2005

STS de 28 de junio de 2.013 (rec. casación núm. 2843/2011)

STS de 19 de marzo de 2.014 (rec. casación núm. 3638/2011)

STS núm. 379/2014, de 15 de julio de 2.014 (rec. casación núm. 2394/2012)

STS núm. 1630/2016, de 5 de julio de 2.016 (rec. casación núm. 1368/2015)

AUDIENCIA NACIONAL

SAN núm. 153/2015, de 15 de octubre (rec. núm. 441/2012)

TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

STSJ Andalucía (Sevilla) de 10 de marzo de 1.999 (rec. núm. 408/1995)

STSJ Andalucía núm. 975/1999, de 9 de junio (rec. núm. 4838/1995)

STSJ Murcia de 16 de junio del 2.000 (rec. núm. 166/1998)

STSJ Canarias (las Palmas de Gran Canaria), de 15 de diciembre del 2.000 (rec. núm. 1175/1997)
STSJ de Castilla-La Mancha (Albacete) núm. 639/2003, de 6 de octubre (rec. núm. 420/2000)
STSJ Cataluña de 27 de noviembre de 2.003 (rec. núm. 964/2001)
STSJ Burgos de 11 de junio de 2.004 (rec. núm. 51/2003)
STSJ Cataluña núm. 8514/2005, de 22 de septiembre (rec. núm. 2463/1998)
STSJ Canarias núm. 95/2006, de 12 de mayo (rec. núm. 48/2002)
STSJ Comunidad de Madrid núm. 847/2006, de 6 de junio (rec. núm. 1067/2000)
STSJ Comunidad de Madrid núm. 1158/2007, de 6 de septiembre (rec. núm. 396/2003)
STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 847/2006, de 6 de junio (rec. núm. 1067/2000)
STSJ Cataluña núm. 321/2007, de 30 de marzo (rec. núm. 253/2002)
STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 1158/2007, de 6 de septiembre (rec. núm. 396/2003)
STSJ Andalucía (Sevilla) núm. 985/2007, de 5 de octubre (rec. núm. 159/2000)
STSJ de Canarias núm. 257/2008, de 3 de diciembre (rec. núm. 149/2008)
STSJ Comunidad de Madrid núm. 197/2011, de 4 de marzo (rec. núm. 461/2010)
STSJ Castilla-La Mancha (Albacete) núm. 12/2013, de 14 de febrero (rec. núm. 192/2011)
STSJ Andalucía (Málaga) núm. 425/2014, de 12 de febrero (rec. núm. 72/2011)
STSJ de Cataluña (Barcelona) núm. 800/2014, de 23 de diciembre (rec. núm. 188/2013)
STSJ Comunidad de Madrid núm. 238/2015, de 6 de marzo (rec. núm. 1612/2014)
STSJ País Vasco (Bilbao) núm. 138/2016, de 23 de marzo (rec. núm. 193/2015)
STSJ Aragón núm. 246/2016, de 11 de mayo (rec. núm. 99/2011)

AUDIENCIA PROVINCIAL

SAP de Cádiz de 10 de marzo del 2.000 (rec. núm. 244/1999)
AUTO de la SAP de Madrid núm. 196/2004, de 14 de octubre (rec. 342/2004)
SAP de Santa Cruz de Tenerife núm. 193/2007, de 20 de abril (rec. núm. 131/2007)

ANEXO I

Relación de artículos que regulan el Sistema de Compensación en las distintas CCAA

Andalucía	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía
	Art. 129. Características del sistema de actuación por compensación. Art. 130. Iniciativa para el establecimiento del sistema y su objeto. Art. 131. Procedimiento para el establecimiento del sistema. Art. 132. Procedimiento abreviado. Art. 133. Efectos del establecimiento del sistema. Art. 134. La Junta de Compensación. Art. 135. Reparcelación forzosa y expropiación de los propietarios no adheridos al sistema y de los miembros incumplidores. Art. 136. Proyecto de reparcelación. Art. 137. Transmisiones de terrenos. Art. 138. Ordenación del sistema mediante convenio urbanístico.
Aragón	Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón
	Art. 151. Caracteres y plazo. Art. 152. Requisitos. Art. 153. Ejercicio de la iniciativa en el sistema de compensación. Art. 154. Procedimiento. Art. 155. Personalidad y naturaleza de la junta. Art. 156. Estatuto de la junta y relación con la Administración. Art. 157. Transmisiones. Art. 158. Responsabilidad.
Asturias	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo
	Art. 171. Características del sistema de compensación. Art. 172. Proyecto de Actuación. Art. 173. Incorporaciones y expropiaciones. Art. 174. Procedimiento conjunto. Art. 175. Junta de Compensación. Art. 176. Proyecto de Compensación. Art. 177. Transmisiones. Art. 178. Responsabilidad.

Baleares	Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo
	Art. 84. La Junta de Compensación. Art. 85. Incorporación a la Junta de Compensación. Art. 86. Transmisión de terrenos y de obras e instalaciones. Art. 87. Potestades de la Junta de Compensación sobre las fincas. Art. 88. Responsabilidad de la Junta de Compensación.
Canarias	Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias
	Art. 225. Concepto. Art. 226. Definitiva determinación de los propietarios integrados en el sistema. Art. 227. Junta de Compensación. Art. 228. Transmisión de terrenos y poder fiduciario. Art. 229. Expropiación en el sistema de compensación. Art. 230. Singularidades del proyecto de reparcelación.
Cantabria	Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria
	Art. 149. Características del sistema de compensación. Art. 150. Aplicación del sistema de compensación. Art. 151. Junta de Compensación. Art. 152. Aprobación de los Estatutos y constitución de la Junta. Art. 153. Bases de actuación y Proyecto de Compensación. Art. 154. Procedimiento conjunto. Art. 155. Responsabilidad y facultades de la Junta. Art. 156. Obras de urbanización. Art. 157. Procedimiento abreviado.
Castilla y León	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León
	Art. 80. Características del sistema. Art. 81. Junta de Compensación. Art. 82. Especialidades del Proyecto de Actuación.
Cataluña	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo
	Art. 130. Iniciativa y obligaciones. Art. 131. Liberación de obligaciones. Art. 132. Potestades de las juntas de compensación sobre las fincas. Art. 133. Responsabilidades de las juntas de compensación. Vía de apremio y expropiación.

Extremadura	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura
	Art. 128. Sistema de compensación.
Galicia	Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo y Urbanismo de Galicia
	Art. 122. Concepto. Art. 123. Constitución de la junta de compensación. Art. 124. Incorporación de propietarios a la junta de compensación. Art. 125. Proyecto de compensación. Art. 126. Junta de compensación y transmisión de terrenos. Art. 127. Responsabilidad de la junta de compensación y obligaciones de sus miembros. Art. 128. Sustitución del sistema de compensación.
La Rioja	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja
	Art. 135. Definición. Art. 136. Tramitación de los estatutos y bases de la Junta de Compensación. Art. 137. Incorporación y exclusión del sistema. Art. 138. Proyecto de compensación. Art. 139. Procedimiento conjunto. Art. 140. Junta de Compensación. Art. 141. Transmisión de los terrenos. Art. 142. Responsabilidad de la Junta y de sus miembros.
Madrid	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid
	Art. 104. Iniciativa para la aplicación y definición del sistema de compensación. Art. 105. Afectación real de los terrenos al cumplimiento de los deberes y obligaciones del sistema de compensación. Art. 106. Formalización de la iniciativa. Art. 107. Procedimiento para la aceptación de la iniciativa y aplicación del sistema. Art. 108. Desarrollo del sistema de compensación. Art. 109. Formalización de la iniciativa y de alternativas. Art. 110. Alternativas a la iniciativa. Art. 111. Procedimiento para la adjudicación y aplicación del sistema. Art. 112. Atribución de la ejecución conjuntamente a dos o más promotores de iniciativas o alternativas. Art. 113. Desarrollo del sistema en caso de adjudicatario no propietario. Art. 114. Procedimiento abreviado.

Murcia	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia
	<p>Art. 206. Sistema de compensación. Art. 207. Iniciativa y estatutos. Art. 208. Adhesión a la Junta. Art. 209. Constitución y funcionamiento de la Junta de Compensación. Art. 210. Junta de Compensación y transmisión de terrenos. Art. 211. Responsabilidad de la Junta y obligaciones de sus miembros.</p>
Navarra	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo
	<p>Art. 161. Sistema de compensación. Art. 162. Tramitación de los Estatutos y constitución de la Junta. Art. 163. Exclusión del sistema. Art. 164. Proyecto de Reparcelación. Art. 165. Régimen jurídico de la Junta de Compensación. Art. 166. Transmisión de los terrenos. Art. 167. Responsabilidad de la Junta y obligaciones de sus miembros.</p>
País Vasco	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo
	<p>Art. 160. Sistema de concertación. Art. 161. Constitución de la Junta de concertación e incorporaciones. Art. 162. Carácter de la Junta de concertación. Art. 163. Naturaleza jurídica. Funciones y fines de la Junta de concertación. Art. 164. Reparcelación y juntas de concertación. Art. 165. Prerrogativa municipal de cambio de sistema de actuación.</p>