

La Llei del sòl de 1956 va suposar una concepció radicalment diferent de l'urbanisme respecte d'aquell que es venia portant a terme a l'Estat espanyol fins al moment. L'execució urbanística no va estar al marge d'aquest gir del concepte urbanístic, establint la Llei tres sistemes bàsics d'execució, l'expropiació, la cooperació i la compensació, caracteritzats per el grau de participació que té l'administració en cada un d'ells, i en la mesura que aquesta té menys participació augmenta la dels propietaris.

Tot i que la Constitució espanyol atribueix la competència exclusiva sobre urbanisme a les comunitats autònomes, competència que ha estructurat i fixat el seu abast arran de la Sentència del Tribuna Constitucional de 20 de març de 1997 (que declara inconstitucional una bona part del Text refós de la Llei sobre règim del sol i ordenació urbana de 1992), l'execució urbanística que configurà la Llei del sòl de 1956, s'ha mantingut pràcticament inamovible fins a l'actualitat en la majoria de comunitats autònomes, doncs únicament la figura de l'agent urbanitzador que va aportar la Llei urbanística valenciana de 1994 i que moltes de les altres legislacions urbanístiques autonòmiques han copiat o adaptat és l'única figura d'execució urbanística innovadora que ha aparegut i que, paradoxalment, s'assimila al règim de concessió per a l'execució urbanística anterior a la Llei del sòl de 1992.

L'exponent de la major participació dels propietaris en l'execució urbanística és el sistema de compensació, en el qual aquests aporten els terrenys de cessió obligatòria, executen al seu càrrec la urbanització i es constitueixen en junta de compensació. Amb tot, el sistema gira plenament al voltant de la figura de la junta de compensació.

La junta de compensació és l'òrgan gestor del sistema de compensació i "té naturalesa administrativa, personalitat jurídica pròpia i plena capacitat per al compliment dels seus fins", de conformitat com la defineix l'article 124.6 del decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.

Si bé aquesta caracterització té congruència atès que en el seu si sempre hi haurà present un membre de l'administració i té personalitat jurídica des del moment en que és inscrita en un registre regulat pel dret públic, la jurisprudència ha matisat aquesta caracterització.

Així la Sentència de Tribunal Suprem d'11 de març de 1989 aclara que l'execució del planejament per la junta de compensació, es un supòsit d'autoadmissió imposat per manament legal (la competència originària correspon a l'administració), i en tant que exerceixi funcions públiques té naturalesa administrativa. Tant és així que quan la junta adopti actes en exercici de funcions públiques estaran revestits de les prerrogatives pròpies dels actes administratius, com és la presumpció de veracitat, són executius a través del constreyniment i no són susceptibles d'interposició d'interdictes contra ells. Sobre aquests actes l'administració manté una facultat de revisió administrativa, car es possible la interposició de recurs d'alçada davant de l'administració i així mateix seran recurribles en via contenciosa administrativa. Això serà així únicament sobre aquests actes de la junta de compensació, però no sobre tota la seva activitat de conformitat amb l'anàlisi del següent paràgraf.

A sensu contrari, en tota aquella activitat que no suposi exercici de funcions públiques i sigui instrumental respecte les funcions que té encomanades la junta, és a dir la

d'urbanitzar i equidistribuir, la junta de compensació tindrà naturalesa privada i consegüentment subjecta al dret privat per l'exercici de les seves funcions. Com sigui que la junta de compensació a part de gestionar interessos públics ha de gestionar els interessos particulars dels propietaris que formen part de l'àmbit, tots ells obligats a adherir-se a la junta (en cas contrari seran expropiats).

Davant la conclusió que la junta de compensació tindrà naturalesa publico-administrativa o privada depenent de si en l'exercici de les seves funcions és per exercici de funcions públiques o les funcions són instrumentals respecte les finalitats principals i el que s'estan gestionen són interessos privats, procedeix analitzar cada una de les funcions que exerceix la junta per determinar si actua en exercici de funcions públiques o privades.

Beneficiària de l'expropiació

La legislació urbanística en l'execució del planejament pel sistema de compensació preveu dos supòsits en que la junta de compensació pot sol·licitar a l'administració actuant que procedeixi a l'expropiació el propietari:

En cas que un propietari no s'adhereix a la junta de compensació.

En cas que un propietari no satisfaci les quotes que se li girin corresponents a la urbanització.

L'article 33.3 de la Constitució espanyola disposa que "ningu podrà se privat dels seus bens ni dels seus drets sinó per causa justificada d'utilitat pública o interès social, mitjançant la corresponent indemnització. Així mateix, únicament poden ser expropiants les administracions territorials, en aquest cas seria l'administració actuant que és el municipi, i la seva regulació és tota de dret públic.

La normativa reguladora a aquests efectes és la Llei de 16 de desembre d'expropiació forçosa i el Decret de 26 d'abril de 1957, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'expropiació forçosa, ambdues normes prèvies a la Constitució, i la Llei 6/1998, de 16 d'abril, sobre el règim del sòl i valoracions, que en el seu títol VI regula les expropiacions.

En tot cas la junta de compensació tindrà la consideració de beneficiària de l'expropiació, és a dir, un cop sigui expropiada la finca la titularitat serà de la junta, la qual haurà de pagar el justipreu de l'expropiació.

Facultat fiduciària de disposició

La fidúcia és una figura jurídica pròpia del dret civil que s'atorga a la junta amb la finalitat de facilitar la gestió de finques (alienació) a fi d'obtenir finançament per fer front a les despeses derivades de la urbanització. En tot la junta de compensació serà fiduciària sobre aquelles finques que no en tingui el ple domini sinó que resti en mans dels propietaris. A mode de conclusió procedeix determinar que és una funció instrumental respecte la d'urbanitzar, atès que la finalitat és la gestió d'interessos propis dels propietaris per evitar que hagin d'aportar monetàriament les quotes que se'ls girin.

Alienació de béns

La junta de compensació pot procedir a l'alienació dels bens de que disposa, amb total llibertat atès que la finalitat d'alienar aquests bens serà la d'obtenir finançament per al compliment dels seus fins que és urbanitzar i, justament, aquesta és una de les característiques de l'alienació: els recursos que s'obtenen han de ser destinats a satisfer les finalitat d la junta i no cap altre, doncs en cas contrari s'incorreria en un frau

de llei, actuant la junta com a immobiliària, funció que en cap cas té encomanada. L'exercici d'aquesta atribució és també instrumental i corresponentment es regirà únicament i de forma exclusiva per la normativa civil.

Concertació de préstecs

En la mateixa línia que en els casos anteriors, aquesta atribució és accessòria respecte la funció d'urbanitzar, atès que la seva finalitat és obtenir finançament extern per evitar les aportacions directes dels propietaris i essent allò gestionat els interessos d'aquests i de ningú més, com així ha declarat el Tribunal Suprem en Sentència de 30 d'octubre de 1989. Per tant en l'exercici d'aquesta funció la naturalesa de la junta no serà administrativa i estarà subjecte al dret privat.

Aprovació del projecte de compensació

Pròpiament la única funció de la junta de compensació en l'aprovació del projecte de compensació és la de proposar a l'administració el projecte d'equidistribució que es vol aprovar previ acord de l'òrgan competent que acordi proposar-ho a l'administració actuant. Com a actuació pròpia de l'administració per tan estarà subjecte al dret administratiu.

Contractar l'execució de les obres d'urbanització

Aquesta ha sigut sense dubte l'atribució de la junta que genera més dubtes sobre si esta directament relacionada amb la funció pública d'urbanitzar o és instrumental respecte aquesta, i això és així perquè la doctrina ha estat abundant, no així la jurisprudència. Si en un moment ha tingut especial efervescència aquesta discussió ha

estat arran de la Sentència de l'Scala de milà de 2001, dictada pel Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea en que fallava que la contractació de les obres d'urbanització s'havien de subjectar a la Directiva 93/37/CEE del Consell, de 14 de juny de 1993, sobre coordinació dels procediments d'adjudicació dels contractes públics d'obres, per tant a un procediment de contractació pública.

Si bé la legislació urbanística italiana no concorda totalment amb la legislació urbanística espanyola és evident que si que guarden similituds i pot fer pensar que un pronunciament sobre els processos de contractació de l'obra pública en l'urbanisme, encara que no sigui directament per la pròpia administració, obligui a seguir un procediment de contractació pública.

Perquè les juntes de compensació estiguessin subjectes a la legislació sobre contractació pública de l'Estat espanyol, s'haurien de produir dues subjeccions: una objectiva de la pròpia obra d'urbanització i una subjectiva de la junta de compensació com a ens.

En el primer d'ells, hi ha unanimitat en considerar l'obra d'urbanització del sistema de compensació, obra pública, doncs així ho ha reafirmat el Tribunal Suprem en Sentència de 24 de maig de 1994, per tant, des d'un punt de vista objectiu estaria subjecte al Reial decret legislatiu 2/2002, de 16 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques, de conformitat amb el seu article 120.b).

En l'àmbit subjectiu l'article 1.3 del Tet refós disposa que estaran subjectes a la Llei les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, vinculades o dependents de qualsevol de les administracions públiques (supòsit que es dóna en la Junta de compensació que es troba vinculada a l'administració actuant) i que, per una banda, hagin estat creades per satisfer específicament necessitats d'interès general (element que també es dóna si tenim en compte que l'urbanisme és una funció pública i la

funció final de la junta és la seva execució) i que la seva activitat estigui sotmesa a un control per part de l'administració. Com sigui que els actes adoptats per la junta en exercici de funcions públiques són recurribles en alçada davant de l'administració, suposa un control directa de l'administració actuant sobre l'actuació de la junta.

Per tant quan la junta de compensació contracti l'execució de l'obra d'urbanització a un tercer, està subjecte a la legislació sobre contractació de les administracions públiques.

Tanmateix, la legislació permet que les empreses urbanitzadores s'incorporin a la junta en qualsevol moment. En aquest supòsit estaríem en un supòsit d'execució de l'obra d'urbanització amb els propis recursos de que disposa la junta i per tant no es dona cap relació contractual.

Edificar

La junta de compensació a més de les facultats d'equidistribuir i urbanitzar, es preveu que pugui també edificar, que en tot cas serà una gestió d'interessos privats dels propietaris que formen part de la junta i davant de l'administració al posicionament en que es troba la junta és al mateix que qualsevol altre particular, per tant estarà subjecte a llicència urbanística i a liquidació de l'Impost sobre construccions, instal·lacions i obres.

Setembre de 2005