

ACCIONES JUDICIALES DE LAS JUNTAS DE COMPENSACIÓN DE URBANISMO: ORDEN JURISDICCIONAL COMPETENTE

José Ignacio Atienza López

Secretario del Juzgado de 1.ª Instancia n.º 41 de Madrid

EXTRACTO

La ejecución de los planes urbanísticos es competencia del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales; uno de los métodos que puede elegir la Administración actuante es el de la compensación que se lleva a cabo directamente por los propietarios de los terrenos integrantes de la unidad de actuación, constituidos en Junta de Compensación, que se erige como figura clave, órgano de naturaleza administrativa con personalidad plena y capacidad jurídica siendo sus actos recurribles en vía administrativa, y habilitándola para actuar como fiduciaria con pleno poder dispositivo sobre las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquella y considerándola directamente responsable frente a la Administración competente de la urbanización completa de la unidad de actuación. Tales organismos cumplen primordialmente funciones administrativas de orden urbanístico, actuando en lugar de la propia Administración pública cuando realizan encargos de esta. Sus actos y la ejecución de sus acuerdos ante la jurisdicción se sustanciarán ante el orden contencioso-administrativo.

Palabras claves: juntas de compensación, naturaleza jurídica, pago de cuotas y jurisdicción competente.

Fecha de entrada: 14-07-2015 / Fecha de aceptación: 28-07-2015

ENUNCIADO

La sociedad PPP, SA es propietaria de varias parcelas de la urbanización Las Tejas que están integradas en la Junta de Compensación y Entidad de Mantenimiento de la citada urbanización. Ha recibido dicha sociedad una copia de una demanda civil que la Junta de Compensación ha interpuesto ante el Juzgado de Primera Instancia, junto con una resolución judicial para que la mercantil propietaria de las fincas conteste a la demanda, pues en ella se les reclaman 12.000 euros de cuotas de mantenimiento mensuales en concepto de contribución al plan parcial de la entidad, que efectivamente deben desde hace más de dos años.

La sociedad demandada ha venido a nuestro despacho de abogados para que nos encarguemos del asunto, y contestemos a la demanda, pero deseamos con carácter previo plantear una declinatoria de jurisdicción, pues consideramos que la jurisdicción civil no es la competente para conocer de este tipo de reclamación.

¿Qué orden jurisdiccional es el competente?

Cuestiones planteadas:

- Naturaleza jurídica de las Juntas de Compensación en sus funciones de orden urbanístico.
- Jurisdicción competente para conocer de sus reclamaciones.
- Planteamientos jurisprudenciales en la materia.

SOLUCIÓN

Son muchas las incógnitas que se han planteado en la práctica acerca de la naturaleza de estas entidades llamadas Juntas de Compensación. Se han calificado por el Reglamento de Gestión Urbanística como entidades urbanísticas colaboradoras de carácter administrativo y con dependencia de la Administración urbanística actuante; pero no existe un precepto que otorgue de forma indiscutible a las Juntas de Compensación un carácter de Administración pública.

En la Ley 30/1992, en su artículo 2, sería posible incardinarlas dentro de las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas y que a estos efectos tendrán la consideración de Administración pública. Es decir, podrían considerarse como Administración institucional, al tener relación de dependencia respecto de la Administración territorial que posea el poder originario. Ello es posible al tener estas Juntas las tres características que definen a la Administración institucional: ser entidades de Derecho público, poseer una personalidad jurídica propia y tener una vinculación o dependencia respecto de una Administración territorial.

Las características fundamentales de estas entidades son las siguientes: a) Desde el momento de su inscripción en el correspondiente Registro adquieren personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines; b) El ejercicio de funciones públicas es lo que determina que sus actos sean administrativos, susceptibles por tanto de recurso de alzada y de revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa; c) El ejercicio de estas funciones públicas ha de ser llevado a cabo por los propietarios integrados en una Entidad de Conservación, que supone por tanto un cauce institucional de participación; y d) La pertenencia a ellas es obligatoria para todos los propietarios comprendidos en el ámbito territorial.

La ejecución de los planes urbanísticos es competencia del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales; uno de los métodos que puede elegir la Administración actuante es el de la compensación que se lleva a cabo directamente por los propietarios de los terrenos integrantes de la unidad de actuación, constituidos en Junta de Compensación, que se erige como figura clave, órgano de naturaleza administrativa con personalidad plena y capacidad jurídica siendo sus actos recurribles en vía administrativa, y habilitándola para actuar como fiduciaria con pleno poder dispositivo sobre las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquella y considerándola directamente responsable frente a la Administración competente de la urbanización completa de la unidad de actuación. Tales organismos cumplen primordialmente funciones administrativas de orden urbanístico, actuando en lugar de la propia Administración pública cuando realizan encargos de esta. Sus actos y la ejecución de sus acuerdos ante la jurisdicción se sustanciarán ante el orden contencioso-administrativo.

Es cierto que durante un tiempo los criterios en esta materia pudieron ser oscilantes, pues en definitiva nos encontramos ante reclamaciones de cuotas de comunidad pero referidas a un plan de urbanización; pero tras el Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de fecha 30 de mayo de 2012, recurso núm. 203/2009, y respecto de una reclamación similar a la que ahora se nos presenta, que declaró de oficio la falta de competencia de la jurisdicción civil para el conocimiento del asunto, los criterios resultan uniformes con los siguientes argumentos:

El objeto del proceso viene dado por una reclamación de cuotas efectuada por una entidad urbanística de conservación contra una de las entidades que se integra en la misma.

El Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, contiene normas de las que se deriva con toda evidencia la incompetencia de los órganos

de la jurisdicción civil para el conocimiento de la reclamación de que se trata, ya que integra una cuestión sobre la ejecución de un acuerdo de carácter administrativo revisable únicamente por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Así, el artículo 26.1 dispone que las entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo y dependerán en este orden de la Administración urbanística actuante; el 29, que sus acuerdos podrán impugnarse en alzada ante la Administración urbanística actuante, lo que abre la vía administrativa y la posible intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa y no de la civil, a la que no puede atribuirse la declaración de existencia de una obligación cuando no resulta competente para revisar la legalidad del acuerdo de que procede; el 58, que el incumplimiento por los propietarios del suelo de las obligaciones y cargas fijadas en el Reglamento dará lugar a la exacción de las cuotas de urbanización por la vía de apremio; y, por último, el 70 dispone que cualquiera que sea el obligado, el ayuntamiento o Administración actuante, en su condición de titular de los terrenos de dominio público, obras, dotaciones e instalaciones objeto de cesión obligatoria, podrá exigir por la vía de apremio las cuotas que se adeuden, ya sea de oficio, ya a instancia, en su caso, de la entidad urbanística colaboradora.

Carece de sentido sostener la competencia de la jurisdicción civil para declarar la existencia de una obligación de carácter administrativo que, además, resulta exigible directamente mediante la vía de apremio, con las consiguientes garantías jurisdiccionales de otro orden, sin que pueda admitirse que los estatutos de la propia entidad puedan contener normas que determinen la jurisdicción que ha de resultar competente, habilitando –como en este caso sucede– a la propia entidad para seguir a su elección la «vía de apremio» o la «vía civil», de modo que, como sostiene la parte recurrente, la primera sea un privilegio concedido por el legislador, que puede usar o no, pero que no puede suponer una renuncia o imposibilidad de acudir a la vía civil. Los Estatutos de estas Juntas no pueden determinar el orden competente si partimos de que son Administración pública.

Además, en un asunto posterior, en el que una Junta de Compensación reclamaba a uno de los copropietarios de una parcela, incluida en el ámbito de actuación de la Junta, el pago de las cuotas mensuales que correspondían a dicha parcela, esta sala, en Sentencia 26/2015, de 10 de febrero, ha declarado la falta de competencia de los tribunales del orden jurisdiccional civil para conocer de la reclamación al integrar una cuestión sobre la ejecución de un acuerdo de carácter administrativo revisable únicamente por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En esta sentencia, con cita del anterior auto, y tras poner de manifiesto que las características fundamentales de las entidades urbanísticas son equivalentes a las de las Juntas de Compensación, concluimos: «La razón que dábamos entonces, y que resulta de aplicación al presente caso, para negar la competencia de los órganos de la jurisdicción civil para el conocimiento de esta reclamación de cuotas es que integra una cuestión sobre la ejecución de un acuerdo de carácter administrativo revisable únicamente por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa». Y destacamos uno de los argumentos recogidos en dicho auto: que «carece de sentido sostener la competencia de la jurisdicción civil para declarar la existencia de una obligación de carácter

administrativo que, además, resulta exigible directamente mediante la vía de apremio, con las consiguientes garantías jurisdiccionales de otro orden».

El recentísimo Auto de la Sala Primera del Tribunal Supremo de fecha 18 de marzo de 2015, recurso núm. 835/2013, no es sino continuador de la misma línea jurisprudencial ya indubitada. Todo ello debe llevarnos a la plena estimación de la declinatoria que queremos plantear, al corresponder al orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos administrativos sujetos al Derecho administrativo; estamos ante entidades que forman parte de la Administración Pública y su naturaleza jurídica es la de una figura típica de auto-administración a la que la ley confiere la intervención de la función pública de urbanismo.

Sentencias, autos y disposiciones consultadas:

- Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 2.
- Real Decreto 3288/1978 (RGU), arts. 26.1, 29, 58 y 70.
- SSTS de 11 de enero de 2011, de 28 de febrero de 2007 y de 10 de febrero de 2015.