



*Ángel Cabral González-Sicilia*  
Abogado (Bufete Génova)  
Presidente de la Agrupación de  
Técnicos Urbanistas de Andalucía  
(ATUA-AETU)  
[Telf.: 954274443]  
[www.bufetegenova.com](http://www.bufetegenova.com)

Fecha del artículo: 10/10/2008

## LAS IMPROCEDENTES TASAS POR TRAMITACIÓN DE PLANES E INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN EN ANDALUCÍA

### Índice.

*1º).- Breve reseña de las Tasas; 2º).- La impropia «tasa» descontextualizada: A).- Instrumentos de Planeamiento; B).- Ejecución jurídica y material: B.1).- Los proyectos de urbanización; B.2).- Los proyectos equidistributivos (proyecto de reparcelación); B.3).- Los proyectos de Estatutos y Bases de Actuación; 3º).- Desenlace: La razón de la sinrazón.*

#### **1º).- Breve reseña de las Tasas.**

Las entidades locales, como es consabido, pueden establecer tasas por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, si bien, bajo los parámetros que le impone la legislación de haciendas locales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 20.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRHL).

Por una parte, recordemos que la locución «hecho imponible», en términos generales, se conceptualiza por nuestro ordenamiento jurídico como el «presupuesto fijado por la Ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal»<sup>2</sup>. Y por tasas debemos concebir «los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado»<sup>3</sup>.

Y se matiza, en la Exposición de Motivos de la Ley 8/1989, de 13 de abril<sup>4</sup> que «Las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público, que se refieran, afecten o beneficien a los sujetos pasivos. Consciente la norma de que, en ciertos supuestos, pueden prestarse servicios o realizarse actividades que, por sus características, no implican las notas propias de la tasa, la delimitación o acotamiento del campo de la misma se efectúa con dos notas: la solicitud o recepción del presupuesto de la tasa debe ser obligatoria para el obligado a satisfacerla y, además, el servicio o actividad que se presta por parte del ente público no debe poder ser prestado por el sector privado (no puede existir concurrencia entre el sector público y el sector privado). Cuando concurren en la prestación del servicio o realización de la actividad las dos notas comentadas (obligatoriedad y no concurrencia) estaremos ante una tasa».

Así llegaba a sostenerse que «para que la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, sea considerada integrante del hecho imponible de tasas es preciso que concurren dos circunstancias, según el artículo 20.1 de la LHL: 1.<sup>a</sup> Que aquéllos sean de solicitud o recepción obligatoria, y 2.<sup>a</sup> Que no sean

---

<sup>2</sup> Ex art. 20.1 de la Ley núm. 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

<sup>3</sup> Ex artículo 6 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP) en la redacción dada por la Disposición final primera de la LGT (Modificación de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios públicos). Recordemos que las tasas es uno de los recursos previstos de las entidades locales (vid art. 2.1.b) del TRHL).

<sup>4</sup> Exposición de Motivos (punto III) de la LTPP.

susceptibles de ser prestados o realizados por la iniciativa particular, por tratarse de servicios o actividades que impliquen manifestación de ejercicio de la autoridad o bien se trate de servicios públicos en los que está declarada la reserva en favor de las Entidades locales con arreglo a la normativa vigente. Por el contrario, el artículo 41,B LHL conceptúa como precios públicos las contraprestaciones pecuniarias satisfechas por la prestación de esos servicios o realización de actividades si no son de solicitud o recepción obligatoria o si son susceptibles de ser prestados por el sector privado por no implicar intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad o bien por no tratarse de servicios en los que esté declarada la reserva a favor de las Entidades locales con arreglo a la normativa vigente»<sup>5</sup>.

Si bien, previene la Ley 8/1989, de 13 de abril<sup>6</sup> que pueden establecerse tasas por la prestación de servicios o realización de actividades en régimen de derecho público consistentes en:

- «a).- La tramitación o expedición de licencias, visados, matrículas o autorizaciones administrativas.
- b).- La expedición de certificados o documentos a instancia de parte.
- c).- Legalización y sellado de libros.
- d).- Actuaciones técnicas y facultativas de vigilancia, dirección, inspección, investigación, estudios, informes, asesoramiento, comprobación, reconocimiento o prospección.
- e).- Examen de proyectos, verificaciones, contrastaciones, ensayos u homologaciones.
- f).- Valoraciones y tasaciones.
- g).- Inscripciones y anotaciones en Registros oficiales y públicos.
- h).- Servicios académicos y complementarios.
- i).- Servicios portuarios y aeroportuarios.
- j).- Servicios sanitarios.
- k).- Actividades o servicios relacionados con los controles aduaneros.

---

<sup>5</sup> STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 18 octubre 1994 (RJ 1994\7583).

<sup>6</sup> Ex art. 13 de la LTPP.

l).- La participación como aspirantes en oposiciones, concursos o pruebas selectivas de acceso a la Administración Pública, así como en pruebas de aptitud que organice la Administración como requisito previo para el ejercicio de profesiones reguladas de la Unión Europea.

m).- El ejercicio de la potestad jurisdiccional a instancia de parte en los órdenes civil y contencioso-administrativo».

Claro está que no podemos perder de vista que cuando se refieran a «tasas por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local» han de ser actos que «se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos».

Además de estos supuestos, que se enmarcan en el hecho imponible de la tasa, nuestra legislación autonómica urbanística pretende integrar uno nuevo, que es más que discutible (y que rechazamos<sup>7</sup>), que se concreta en la hipotética posibilidad de «establecer y exigir el pago de una tasa por el examen, tramitación y resolución de las iniciativas» tendentes al establecimiento del sistema de actuación por compensación<sup>8</sup>.

Y son sujetos pasivos de las tasas, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas así como las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria que «soliciten o resulten beneficiadas o afectadas por los servicios o actividades locales que presten o realicen las entidades locales, conforme a alguno de los supuestos previstos en el artículo 20.4» del TRHL<sup>9</sup>, pudiendo devengarse las tasas cuando se inicie la prestación del servicio o cuando se presente la

---

<sup>7</sup> Estimamos que por falta de título competencial, pues «la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley» (art. 133.1 CE). Vid asimismo art. 149.1.14 y 149.1.18 CE, así como art. 1.1 del TRHL («Tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, los preceptos contenidos en esta Ley, con excepción de los apartados 2 y 3 del artículo 186, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14 de la Constitución»).

<sup>8</sup> Ex art. 131.4 de la Ley núm. 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA).

<sup>9</sup> Ex art. 23.1.b) del TRHL.

solicitud que inicie la actuación o el expediente, que no se realizará o tramitará sin que se haya efectuado el pago correspondiente<sup>10</sup>.

**2º).- La impropia «tasa» descontextualizada.**

Ahora bien, la cuestión que aflora sería la siguiente,

¿Puede un Ayuntamiento exigir el pago de tasas por tramitar, por ejemplo un Plan Parcial, por así venir reflejado en sus propias ordenanzas aprobadas y publicadas?.

A lo que tenemos que responder, de forma categórica y tajante, que no lo puede exhortar ni requerir, dado que planeamiento urbanístico es una potestad administrativa que responde a la necesidad de atender a los intereses generales del territorio, por lo que estos instrumentos de planificación tienen un axiomático, evidente e irrefutable interés esencial, predominante y prevalentemente público, que hace imposible su afección al concepto de interés o beneficio particular propio de la imposición de tasas<sup>11</sup>, y así lo han venido manifestando reiterada, unívoca e inequívocamente nuestros tribunales.

Es decir, que en modo alguno puede conectarse la formulación de un instrumento de planeamiento (o de un proyecto de equidistribución o de urbanización) con la idea de beneficio o afectación particular que es imprescindible en las tasas. El planeamiento urbanístico, como facultad administrativa que es, responde a la necesidad de atender a los intereses generales del territorio en una consideración que, desde el punto de vista fiscal, sobrepasa la de la protección de los concretos intereses de los propietarios de los terrenos afectados por aquellas actuaciones de transformación urbanística<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Ex art. 26.1 del TRHL.

<sup>11</sup> En el mismo sentir vid artículo de Checa González, Clemente titulado “*La prevalencia y predominio del interés general respecto al particular impide la exigencia de tasas sobre la tramitación de los instrumentos de planeamiento y ordenación del territorio*” publicado en Jurisprudencia Tributaria Aranzadi núm. 18/2007.

<sup>12</sup> Según dicción contenida, por ejemplo, en el art. 14 del texto refundido de la Ley de Suelo (aprobado por Real Decreto Legislativo núm. 2/2008, de 20 de junio).

No obstante, multitud de Ayuntamientos, aún a sabiendas, prosiguen y se mantienen girando tasas municipales por prestación de servicios para la tramitación de Planes (Parciales, Especiales, Estudio de Detalle, etc.), de proyectos de Estatutos y Bases de Actuación, de proyectos equidistributivos (proyecto de reparcelación en Andalucía<sup>13</sup>) y proyectos de urbanización<sup>14</sup>, lo que no se ajusta a los principios que han de regir y observar en el actuar y proceder de toda Administración<sup>15</sup> y, de entre ellos, con expresa trasgresión del axioma de la buena administración<sup>16</sup>.

Vamos a considerar cada uno de esos instrumentos (de planificación y de ejecución) por separado.

#### **A).- Instrumentos de Planeamiento.**

Nos vamos a referir tanto a instrumentos de planeamiento general (como pudiere ser el supuesto de los Planes de Sectorización), como a los de desarrollo (Planes Parciales,

---

<sup>13</sup> Vid art. 100 de la Ley núm. 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía.

<sup>14</sup> Vid arts. 98 y 169.1 (sobre todo en sus párrafos “a” y “c”) de la Ley núm. 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía.

<sup>15</sup> Así, se preconiza por la Constitución que «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho» (artículo 103.1). Además postula la Ley núm. 30/1.992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) que «Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima» (art. 3.1). Del mismo modo se pronuncia la Ley núm. 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) al proclamar que «Las Entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (art. 6.1). Asimismo, impone el Real Decreto núm. 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades locales (ROF) que «Las entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (art. 5.1). Vid también arts. 3 y 4 de la Ley núm. 6/1.997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado, etc.

<sup>16</sup> Este principio es reconocido por la Ley Orgánica núm. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía de la siguiente forma: «Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca».

Planes Especiales y los propios Estudios de Detalle), pues algunas ordenanzas municipales sujetan las tasas por prestación de servicios a la tramitación, incluso, de planeamiento general (como los indicados Planes de Sectorización).

Atendiendo a la figura de «Planes Parciales» (lo que pudiere aplicarse analógicamente a los Planes Especiales), vino a afirmarse por la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 abril 1991<sup>17</sup>, que no pueden aplicarse tasas dada la naturaleza normativa propia los planes de urbanismo «cuyo alcance desborda, independientemente de quiénes hayan sido sus promotores, el limitado campo del beneficio o afección particular, imprescindible para el establecimiento de la tasa».

En análogos términos cabe igualmente mencionar las Sentencias del Tribunal Supremo de 16 octubre 1999<sup>18</sup> y de 21 febrero 2000<sup>19</sup>, en las que, tras señalar que el planeamiento urbanístico es una potestad administrativa que responde a la necesidad de atender a los intereses generales del territorio en una consideración que, desde el punto de vista fiscal -a efectos, en el caso, de la Tasa por expedición, redacción o tramitación de tales «documentos o instrumentos»-, sobrepasa la de la protección de los concretos intereses de los propietarios de los terrenos afectados por aquellas actuaciones, argumentando que: «la naturaleza normativa de los Planes Parciales, así como de “todos los instrumentos de planeamiento urbanístico”, es algo predominantemente aceptado por la doctrina y reiteradamente proclamado por la jurisprudencia, por lo que en modo alguno puede cohonestarse su formulación con la idea de beneficio o afectación particular que es imprescindible en las Tasas -por expedición de documentos, en el caso de autos-». Afinando, de forma concluyente, exponiendo que «no está sujeta a Tasa la actividad municipal de aprobación de “Planes Parciales”, por su ostensible naturaleza normativa».

---

<sup>17</sup> RJ 1991\3455, por la que se estimó el recurso de apelación promovido por la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo (SEPES) contra la Sentencia de la Audiencia Territorial de Granada, de 22 junio 1989, que había desestimado el recurso interpuesto contra la resolución del Ayuntamiento de Málaga, por la que se aprobó la exigencia de una Tasa por licencia urbanística, correspondiente a la aprobación a instancia de tal sociedad, del Plan Especial de Reforma Interior, Polígono 3, Guadalhorce.

<sup>18</sup> RJ 1999\7898.

<sup>19</sup> RJ 2000\1048.

Y así ocurre también, con los «Estudios de Detalle», según se declaró por la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 marzo 1993<sup>20</sup>, apostillando que:

«Esta Sala se ha pronunciado recientemente [SS. 15-4-1991 (RJ 1991\3455) y 17-3-1992 (RJ 1992\3282)] acerca de la sujeción a tasa de la actividad municipal de aprobación de planes parciales y de proyectos de urbanización en un sentido contrario a su sujeción a dicho tributo, los primeros por su naturaleza normativa, los segundos por su finalidad de ejecución de determinaciones generales de planteamiento que desborda el limitado ámbito del beneficio particular que es presupuesto de la tasa. Tal como se decía en la S. 15-4-1991, aun aceptando que la enumeración de actos sujetos a previa licencia que realiza el artículo 178 de la Ley del Suelo no es una enumeración taxativa, no puede concluirse que el ámbito del precepto alcance a los actos de las Corporaciones Locales de aprobación de instrumentos urbanísticos atribuidos a su competencia, puesto que el objeto de dicho precepto es permitir la verificación de que los actos de edificación y uso del suelo se realizarán conforme a los criterios establecidos en el plan correspondiente. Como señala la S. 17-3-1992, la naturaleza normativa de todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, en aquel caso los Planes Parciales en éste los Estudios de Detalle, es algo predominantemente aceptado por la doctrina y reiteradamente proclamado por la jurisprudencia por lo que en modo alguno puede conectarse su formulación con la idea de beneficio o afectación particular que es imprescindible en las tasas. No se opone a esta conclusión que el Estudio de Detalle que da lugar a la liquidación impugnada haya sido redactado, conforme al artículo 140.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 23-6-1978, por un particular pues, en cualquier caso, el planeamiento urbanístico es una potestad administrativa que responde a la necesidad de atender a los intereses generales del territorio en una consideración que, desde el punto de vista fiscal en que ahora nos encontramos,

---

<sup>20</sup> RJ 1993\1746, mediante la que se estimó el recurso de apelación núm. 1593/1990 interpuesto contra la Sentencia del TSJ de Castilla y León (Valladolid), de 15 diciembre 1989, desestimatoria del recurso interpuesto por una entidad mercantil contra liquidación girada por el Ayuntamiento de Valladolid en concepto de tasa por licencia urbanística, por la aprobación de Estudio de Detalle presentado por tal sociedad, revocándose la sentencia apelada, con anulación, por no ser conforme a derecho, de la liquidación girada. En igual sentir vid Sentencia del Tribunal Supremo de 3 febrero 1997 (RJ 1997\1024).

sobrepasa la de la protección de los concretos intereses de los propietarios de los terrenos afectados por aquellas actuaciones».

Además, llegó a puntualizarse que por nuestra jurisprudencia:

«Siendo indiscutible y habiendo declarado esta Sala en tan numerosas ocasiones que excusan de cita, el carácter incondicionadamente normativo de los instrumentos de planeamiento urbanístico, resulta evidente que los mismos sirven al interés público, en el sentido más genérico, como supone la ordenación del territorio y con él de las previsiones sobre redes viarias y de servicios, zonas verdes y espacios abiertos, la protección del medio ambiente, las medidas de salubridad de las aguas y otras muchas destinadas a asegurar que los asentamientos de población y su expansión respondan a criterios racionales y aseguren la calidad de vida de los habitantes.

Ante esa patente finalidad de servicio a los intereses generales, poco importa que, a efectos de la edificación del suelo urbano, al final del proceso de elaboración de los Planes de Ordenación y Proyectos de Urbanización, se discuta si ese derecho a la construcción es inherente a la propiedad de la tierra y resulta limitado por la normativa urbanística o por el contrario se va adquiriendo progresivamente como consecuencia del propio planeamiento, pues en cualquier caso queda subsumido en el interés colectivo el posible interés particular de cada propietario, sin que pueda justificarse el establecimiento de una tasa por la aprobación de tales instrumentos ya que, en todo caso, dicho tributo supone la concurrencia de un servicio concreto a persona determinada, cuyo coste -el del servicio- se pretende sufragar, lo que es incompatible con la generalidad y difusión de los servicios que presta el planeamiento urbanístico.

Por el hecho de afectar también al interés particular de los titulares de las fincas directamente afectadas por aquellas normas si (...) se trata de justificar la tasa en el especial beneficio económico que obtienen los propietarios de terrenos, como consecuencia de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, al ir adquiriendo derechos que les permitan la edificación del suelo, el tributo discutido es aún más inadmisibles, por que se alejaría del concepto de la tasa para

generar un impuesto atípico y por ello carente de cobertura legal ni constitucional, que recaería sobre el eventual incremento patrimonial derivado de la recalificación del suelo, convirtiéndose en una suerte de gravamen impositivo sobre la plusvalía futura»<sup>21</sup>.

Doctrina en cuya virtud no es posible el devengo de tasa alguna en los casos de aprobación de instrumentos de planeamiento que ha sido secundada y reiterada por doctrina jurisprudencial<sup>22</sup> y por numerosas Sentencias de diversos Tribunales Superiores de Justicia<sup>23</sup>.

Así llegamos a nuestros días reincidiendo en los mismos fallos y provocando que el administrado tenga que acudir ante las instancias jurisdiccionales en aras de obtener un trato acorde a la Ley y al Derecho, cuando debiera ser éste el actuar de la Administración. Citemos a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 2ª

---

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 18 octubre 1999 (RJ 1999\7129; F.J. 3º) desestimatoria del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Rincón de la Victoria contra la Sentencia del TSJ de Andalucía (Málaga) de 4 noviembre 1994. En similares términos vid Sentencia del Tribunal Supremo de 25 marzo 1999 (RJ 1999\2539) proclamando que «después de la reforma de la legislación del suelo, las «actuaciones administrativas urbanísticas» sirvan también para la integración de facultades edificatorias en la propiedad de la tierra, no priva a «dichas actuaciones» de su naturaleza normativa y del carácter de interés general de que siempre estuvieron revestidas, y que prima sobre el interés privado que pueda representar la repercusión que producen en el valor patrimonial de los propietarios del suelo».

<sup>22</sup> Vid Sentencias del Tribunal Supremo de 15 abril 1991 (RJ 1991\3455), de 17 marzo 1992 (RJ 1992\3282), de 22 marzo 1993 (RJ 1993\1746), etc.

<sup>23</sup> Por ejemplo, vid Sentencias del TSJ de Andalucía (Granada), de 28 septiembre 1992 (JT 1992\319), del TSJ de Extremadura de 26 junio 1995 (JT 1995\912), del TSJ de la Comunidad de Madrid de 21 mayo 1996 (JT 1996\680), del TSJ de Madrid de 15 enero 2002 (JT 2002\758, con cita de otras Sentencias anteriores suyas en idéntico sentido (13 octubre 1983 [RJ 1983\5835], 15 abril 1991, 17 marzo y 22 diciembre 1992 [RJ 1993\2519], 22 marzo 1993 [RJ 1993\1746], 30 abril 1996 [RJ 1996\3685] y 3 febrero 1997 [RJ 1997\1024]), del TSJ de la Comunidad de Madrid de 19 enero 1998 (JT 1998\70) -si bien en relación con «Proyecto de Urbanización», por primar en él el elemento comunitario sobre el individual-, del TSJ de la Comunidad de Madrid de 10 abril 2000 (PROV 2000\281129 -también sobre «Proyecto de Urbanización»-), del TSJ de la Comunidad de Madrid de 14 noviembre 2000 (PROV 2001\174844 -también sobre «Proyecto de Urbanización»-), del TSJ de Cataluña de 31 diciembre 2003 (JT 2004\817), etc. Es de destacar la Sentencia del TSJ de Cataluña de 30 abril 2001 (JT 2001\1924), pues está referida a una tasa por la tramitación de «Proyectos de reparcelación» a iniciativa de los particulares, en la que se explicó que a «la luz de la doctrina jurisprudencial sobre planes y proyectos de urbanización existe un interés común público y general que concurre con el interés o beneficio especial de la recurrente y otros propietarios afectados al ser ello inherente al instituto de la reparcelación. No siendo este último interés ni único ni esencial, hay que estimar improcedente la tasa que se impone por la tramitación municipal del proyecto de reparcelación a iniciativa de los particulares, y nula de pleno derecho». Sobre «Proyectos de Compensación» vid también la Sentencia del TSJ de Canarias (Santa Cruz de Tenerife), de 14 enero 2003 (JT 2003\829) por cuanto «dicho tributo no obedece a lo que implica su existencia como contraprestación a una actividad administrativa que beneficia a un interés particular».

de lo Contencioso-Administrativo) de 3 de enero de 2008<sup>24</sup> que viene a recopilar todos los argumentos antes expuestos, con el siguiente tenor:

«A) Los Proyectos de Urbanización constituyen una vez aprobados por el respectivo Ayuntamiento, verdaderos actos de ejecución de los instrumentos de planteamiento, a modo de licencia de obras de carácter general para el suelo de referencia y, por ello, una vez autorizados aquellos, no es necesario ya solicitar licencia de obras para su puesta en práctica (como se prevé, expresamente en el art. 1.9 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978). B) La naturaleza normativa de todos los instrumentos de planeamiento urbanístico es algo predominantemente aceptado por la doctrina y reiteradamente proclamado por la jurisprudencia por lo que en modo alguno puede cohonestarse su formulación con la idea de beneficio. C) El planeamiento urbanístico es una potestad administrativa que responde a la necesidad de atender a los intereses generales del territorio. D) En consecuencia no está sujeto a Tasa la actividad municipal de aprobación de Programas de urbanización por su finalidad de ejecución de determinaciones generales de planeamiento que desborda el limitado ámbito del beneficio particular. E) Unas actuaciones urbanísticas que estén relacionadas con la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente y la vivienda tienen un claro interés predominante y prevalentemente público, que hace imposible su afección al concepto de interés particular propio de la imposición de tasas: F) Por lo que en razón de lo expuesto no resulta viable la liquidación del impuesto por concesión de una tasa por la autorización del Proyecto de urbanización en el que las obras aparecen previstas. Cuarto.- Así cabe reiterar conforme recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 Mar. 1999 que si se parte de la definición conceptual del «hecho imponible» de las Tasas plasmadas en el artículo 20 de la Ley 39/1988, es obvio que en el presente caso no concurren los presupuestos determinantes del mismo. En efecto, atendiendo los

---

<sup>24</sup> En Recurso de Casación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid, promovido contra la sentencia dictada el 15 de Enero de 2002, por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo seguido ante la misma bajo el número 902/01, relativo a cuestión de ilegalidad sobre el apartado d) del artículo 2 de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos.

Instrumentos normativos de Ejecución del Planeamiento urbanístico al interés general, se excluye, por ello, en la Tasa controvertida, su lógica propensión legal a la contemplación singular del beneficio particular, consustancial a la idea tributaria que encierra tal clase de gravamen o contraprestación fiscal».

## **B).- Ejecución jurídica y material.**

Conviene afrontar lo anterior, dejando claro los conceptos que se manejan en la dialéctica de las posiciones doctrinales. La ejecución del planeamiento está integrada por dos fases claramente diferenciadas:

1º).- en primer lugar, la «**redistribución dominical**» o ajuste del derecho de propiedad o gestión (o ejecución) jurídica que permitirá la justa distribución de los beneficios y cargas dimanantes del planeamiento, la regularización de la configuración de las fincas, y la situación del aprovechamiento en zonas aptas para edificar conforme a plan;

2º).- en segundo lugar, la «**ejecución material**» del planeamiento, referida a obras de urbanización u ordinarias, transformando a los diversos inmuebles en solares<sup>25</sup>, para que pueda materializarse el derecho/deber de la edificación conforme a plan, tanto posterior como simultáneamente a la urbanización<sup>26</sup>.

Nos estamos refiriendo fundamentalmente a los proyectos de Estatutos y Bases de Actuación, a los de reparcelación<sup>27</sup> (ejecución jurídica) y a los de urbanización (ejecución material).

### **B.1).- Los proyectos de urbanización.**

---

<sup>25</sup> Sobre el concepto de solar, vid art. 148.4 de la LOUA.

<sup>26</sup> Simultaneidad predicable, entre otros de los artículos 54.3, 55.1, 96.2, 130.3, 132, 149 LOUA.

<sup>27</sup> Ya en Andalucía no existen los proyectos de “compensación”.

Empezando por los proyectos de urbanización, refrescar que la legislación urbanística ha venido imponiendo, tradicionalmente, a los propietarios de suelo urbanizable (primordialmente) el deber de costear y, en su caso, ejecutar la urbanización propia del ámbito en donde se interviene<sup>28</sup>, y por urbanización, se ha venido concibiendo<sup>29</sup> el dato fáctico de dotar a un terreno de los servicios e infraestructuras fijadas en el instrumento de planeamiento o, en su caso, en la legislación urbanística, con el carácter de suficiente para las edificaciones existentes y las proyectadas<sup>30</sup>, para que adquiriese la condición de solar o unidad apta para edificar sobre ella, estando integrado en la trama o malla urbana.

Siquiera sucintamente, recordemos que tradicionalmente han venido siendo conceptualizados como proyectos de obras<sup>31</sup> «cuya finalidad es llevar a la práctica, en suelo urbano, las determinaciones correspondientes de los Planes Generales y de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, y, en suelo urbanizable, la realización material de las propias de los Planes Parciales»<sup>32</sup>, y que constituyen instrumentos para el desarrollo de todas las determinaciones que el Plan prevea en cuanto a obras de urbanización, tales como vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, jardinería y otras análogas<sup>33</sup>.

Concretándose como «técnica de ejecución», con el siguiente tenor: «el proyecto de urbanización debe diseñar las obras así concretadas para la totalidad del polígono o unidad de actuación en el que haya de producirse la actividad de ejecución, a fin de desarrollar y materializar integralmente en dicho polígono o unidad de actuación el

---

<sup>28</sup> Así vid arts. 114 y 117 de la LS/56; art. 84.3 del TRLS/76 («Los propietarios del suelo urbanizable programado deberán: (...) c).- Costear la urbanización»); art. 9.1.c) de la LS 8/90 («La ejecución del planeamiento garantizará la distribución equitativa de los beneficios y cargas entre los afectados e implicará el cumplimiento de los siguientes deberes legales: ... c).- Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización en los plazos previstos»); y el art. 20.1.c) del TRLS/92 («La ejecución del planeamiento garantizará la distribución equitativa de los beneficios y cargas entre los afectados e implicará el cumplimiento de los siguientes deberes legales: (...) c).- Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización en los plazos previstos»).

<sup>29</sup> Hasta épocas relativamente recientes en donde con el art. 14 de la LS/98, se reformuló este concepto.

<sup>30</sup> Lo que podía ser predicable del art. 21 del Reglamento de Planeamiento (aprobado por Decreto núm. 2159/1978, de 23-6-1978).

<sup>31</sup> Vid art. 98.1 de la LOUA.

<sup>32</sup> En definición que nos proporciona el art. 67.1 del Reglamento de Planeamiento (Decreto núm. 2159/1978, de 23-6-1978).

<sup>33</sup> Párrafo 2º del precitado art. 67 del Reglamento de Planeamiento.

conjunto de determinaciones del plan correspondiente, por lo que aquí se imbrican dos técnicas de ejecución: polígono o unidad de actuación y proyecto de urbanización, en tanto que éste es un instrumento para la realización coherente y sistemática de la urbanización en aquél»<sup>34</sup>.

De ahí que hayan venido siendo consideradas como parte de la ejecución material (en contraposición a la jurídica, representada, principalmente, por los instrumentos de equidistribución), recalándose su naturaleza de meros proyectos de obras huérfanos de toda determinación normativa de carácter reglamentario (naturaleza de la que sí gozan los instrumentos de planificación)<sup>35</sup>.

Estos proyectos de urbanización, normalmente, incluyen, como parte de su contenido, las pertinentes obras atinentes a:

«Pavimentación de calzadas, aparcamientos, aceras, red peatonal y espacios libres.

Redes de distribución de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios.

Red de alcantarillado para evacuación de agua pluviales y residuales.

Red de distribución de energía eléctrica.

Red de alumbrado público.

Jardinería en el sistema de espacios libres»<sup>36</sup>.

E, igualmente, habrán de resolver el enlace de los servicios urbanísticos con los generales de la ciudad y acreditar que tienen capacidad suficiente para atenderlos.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>37</sup> «viene a calificar a los Proyectos de Urbanización como un instrumento para el desarrollo de las determinaciones que el Plan

---

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 17 octubre 1986 (RJ 1986\8042) -ya citada-.

<sup>35</sup> Vid Sentencia del TS de 17 de diciembre de 1984 (RJ 1984, 6653), refiriéndose a la naturaleza jurídica de los proyectos de urbanización, sentando que «Es doctrina general la que sostiene que el Proyecto de Urbanización es un instrumento limitado, en su alcance (...) tendente a llevar a la práctica los planes, mas no a alterarlos, y por ello es propiamente un proyecto técnico como instrumento concreto de realización de obras (...) siendo en tal sentido un acto ordenado».

<sup>36</sup> Ex art. 70.1 del Reglamento de Planeamiento.

precisa en cuanto a la ejecución de obras de abastecimiento de aguas, alcantarillado, alumbrado público, energía eléctrica y restante infraestructura, equipamiento y servicios. Debe alcanzar la precisión técnica necesaria para que pueda ser ejecutado por técnicos distintos al actor del mismo, y tiene un carácter técnico instrumental, sin contenido normativo o planificador, que excluye todo posible mandato sobre ordenación o régimen del suelo o de modificación de las previsiones que el plan afecta. Por tanto, cabe afirmar que el Proyecto de Urbanización es un acto ordenado cuya única finalidad es llevar a la práctica el planeamiento general en el suelo urbano y los Planes parciales»<sup>38</sup>. Y, por otra parte, «no puede equipararse un Proyecto de Urbanización que es un instrumento para el desarrollo de todas las determinaciones previstas en el Plan en cuanto a vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, alumbrado público y otras análogas, a un proyecto de obra concreta para realizar una actuación aislada de suelo urbano»<sup>39</sup>.

No obstante, la Sentencia Tribunal Supremo, Sala 3ª, de fecha 22/12/1992<sup>40</sup>, aporta un paradigma del concepto de Proyecto de Urbanización y de su naturaleza señalando que:

«CUARTO.-El art. 15 de la Ley del Suelo, Texto Refundido de 1976 (RCL 1976, 1192), nos dice qué es un proyecto de urbanización: Es simplemente un proyecto de obras que tiene 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. No pueden contener determinaciones sobre ordenación, ni régimen del suelo y de la edificación, y deberán detallar y programar las obras que comprendan, con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas por técnico distinto de su autor. Tampoco podrán modificar las previsiones del Plan que desarrollan, pero pueden

---

<sup>37</sup> Puesta de relieve, entre otras, en las Resoluciones de 24 marzo y 12 junio 1987 (RJ 1987\3805 y RJ 1987\6126), 27 septiembre 1990 (RJ 1990\7396), 12 febrero 1991 (RJ 1991\941) y 22 diciembre 1992 (RJ 1992\9773).

<sup>38</sup> Sentencia Tribunal Superior de Justicia La Rioja (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 28 septiembre 1995 (RJCA 1995\856).

<sup>39</sup> Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 20 febrero 1989 (RJ 1989\1275).

<sup>40</sup> [RJ 1992, 9773], en palabras de la STSJ Cantabria núm. 48/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 4 febrero (RJCA 2005\80).

efectuar las adaptaciones exigidas por la ejecución material de las obras. Deben ir acompañados de memoria descriptiva, plano de situación en relación con el conjunto urbano, planos de proyecto y de detalle, mediciones, etc. Son instrumentos para el desarrollo de las determinaciones que el Plan prevea en cuanto a obras de urbanización, vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, etc. En la ejecución material de las obras se pueden efectuar las adaptaciones de detalle exigidas por las características del suelo y subsuelo, sin que ello suponga alteración de las determinaciones sobre ordenación o régimen del suelo o de la edificación de los predios afectados por el proyecto, porque en tal caso sí deberá aprobarse, previa o simultáneamente, la correspondiente modificación del Plan (arts. 67 a 70 del Reglamento de Planeamiento [RCL 1978, 1965]). Es clásica la doctrina que se ha referido al proyecto de urbanización como proyecto de obras en sentido técnico, sin auténtico contenido normativo o planificador, sino con un marcado carácter técnico-instrumental para el desarrollo de la actividad precisa en orden a la ejecución de las obras de infraestructura, equipamientos y servicios, que excluye, desde luego, toda posible determinación sobre ordenación o régimen del suelo o de la edificación y que impide también toda modificación de las previsiones del Plan que ejecuta, salvo en el supuesto antes citado (sentencias de 24 de marzo [RJ 1987, 3805] y 12 de junio de 1987 [RJ 1987, 6126] , 27 de septiembre de 1990 [RJ 1990, 7396] , etc.)».

De los pronunciamientos jurisprudenciales podríamos extractar algunas de las características de los Proyectos de Urbanización y así sostener que:

- 1º).- Son Proyectos de obras municipales,
- 2º).- Han de estar redactados con gran pormenorización y precisión,
- 3º).- Ejecutan o realizan todas las determinaciones del Plan<sup>41</sup>,
- 4º).- Son instrumentos limitados en su alcance, siendo actos ordenados<sup>42</sup>,
- 5º).- Son complemento indispensable del plan<sup>43</sup>,

---

<sup>41</sup> STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5) de 16 octubre 2000 (RJ 2000\8364).

<sup>42</sup> En tal sentir, vid STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 12 marzo 2004 (RJ 2004\2120).

- 6º).- Son instrumentos auxiliares del planeamiento<sup>44</sup>, que se desarrollan dentro de su ámbito<sup>45</sup>,
- 7º).- Son verdaderos actos administrativos aplicativos o de ejecución de los Planes,
- 8º).- Son instrumentos de ejecución material íntegra (o global) del Plan<sup>46</sup>,
- 9º).- Carecen de carácter normativo, si bien pueden realizar pequeñas adaptaciones de detalle,
- 10º).- Han de concretar la totalidad de obras de urbanización de un ámbito para que las parcelas resultantes adquieran la condición de solar,
- 11º).- De marcado carácter técnico-instrumental,
- 12º).- Una vez aprobados, suponen un acto administrativo inmediatamente ejecutivo y, por ende, no requieren de licencia de obras<sup>47</sup>,

Las obras de urbanización, por su parte, han sido definidas como aquellas «tendientes a dotar a un terreno de los servicios urbanísticos necesarios para que adquiera la

---

<sup>43</sup> Vid STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5) de 16 octubre 2000 (RJ 2000\8364), y STSJ Aragón núm. 701/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 27 septiembre (JUR 2003\132635).

<sup>44</sup> Vid Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), en Sentencia de 25 febrero 1999 (RJ 1999, 2045).

<sup>45</sup> Como pone de manifiesto la Jurisprudencia del TS, atinente a los proyectos de urbanización, es preciso que el proyecto se ajuste a al ámbito de aquéllos, en Sentencias, por ejemplo, en las de 27 de enero de 1971 (RJ 1971, 126), 16 de junio de 1977 (RJ 1977, 2930), 14 (RJ 1979, 482) y 21 de febrero de 1979 (RJ 1979, 531), 8 de octubre de 1980 (RJ 1980, 3901) y 17 de julio de 1987 (RJ 1987, 5438) siendo particularmente destacable la Sentencia de 27 de diciembre de 1983 (RJ 1983, 6915).

<sup>46</sup> Su funcionalidad se produce en el campo de la ejecución -Sentencias de 12 de junio de 1987 (RJ 1987, 6120), 10 de octubre de 1988 (RJ 1988, 7465), 24 de febrero de 1989 (RJ 1989, 1295), 2 de octubre de 1990 (RJ 1990, 7832), 18 de marzo de 1991 (RJ 1991, 2002), etc.-

<sup>47</sup> Vid art. 169.1.c) de la LOUA. Precisa la Sentencia del TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 12 marzo 2004 (RJ 2004\2120) que: «Por su parte, la jurisprudencia viene declarando desde antiguo -Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 1996, 11 de marzo de 1980 y 17 de diciembre de 1984- que la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización, una vez publicado, supone un acto administrativo inmediatamente ejecutivo -art. 56 LJCA 1956 (RCL 1956, 1890) - legitimando para ello -sin necesidad de otras autorizaciones- las obras a que él mismo se refiere, ya que, en definitiva, las obras que forman parte del contenido de un proyecto de Urbanización son precisamente las que llevan a la práctica las previsiones de los planes creando suelo edificable, sin que tales obras precisen licencia municipal (art. 78 de la Ley 1976 [RCL 1976, 1192] y 13.2 del TR de 26 de junio de 1992 [RCL 1992, 1468 y RCL 1993, 485], en relación con los arts. 19º y 89 del Reglamento de Disciplina Urbanística [RCL 1978, 1986])».

consideración de solar -artículo 82 LS/92- de las obras de construcción de edificaciones, instalaciones, etc. a levantar en los terrenos dotados con aquellos servicios»<sup>48</sup>.

Es decir, que dichos Proyectos se enmarcan en la estructura integral y jerarquizada que presenta el ordenamiento urbanístico, que parte de las normas legales que lo regulan y de los Reglamentos que la desarrollan, pasa por los distintos Planes de Ordenación en sus diversos grados aplicativos y termina en los sistemas de ejecución de los mismos y en los actos de edificación y uso del suelo<sup>49</sup>. Y dentro de esa estructura jerarquizada (piramidal) el Proyecto de Urbanización es como un proyecto de obras que tiene por finalidad llevar a la práctica los Planes Generales Municipales o las Normas Subsidiarias de Planeamiento, los Planes Parciales, los Planes Especiales de Reforma Interior y, en su caso, los Estudios de Detalle, por lo que aquél se erige como un verdadero acto de ejecución de esos instrumentos de planificación urbanística.

A mayor abundamiento, la jurisprudencia viene declarando desde antiguo<sup>50</sup> que la aprobación definitiva del proyecto de urbanización, supone un acto administrativo inmediatamente ejecutivo, legitimando por ello la realización -sin necesidad de otras autorizaciones- de las obras a que el mismo se refiere, ya que, en definitiva, las obras que forman el contenido de un proyecto de urbanización son precisamente las que llevan a la práctica las previsiones de los planes creando suelo edificable, sin que tales obras de urbanización necesiten licencia municipal<sup>51</sup>.

Precisamente esa naturaleza y función de los Proyectos de Urbanización, traducida a la esfera fiscal, implica el que no sea posible la exigencia de tasas por la actividad municipal de aprobación de los mismos, toda vez que la finalidad de ejecución de

---

<sup>48</sup> Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 22 noviembre 1994 (RJ 1994\9250).

<sup>49</sup> Lo que ha sido declarado por multitud de Sentencias del Tribunal Supremo, tales como, por ejemplo, las de 11 de marzo de 1980 (RJ 1980\1085), 12 junio 1987 (RJ 1987\6120), 10 octubre 1988 (RJ 1988\7465), 24 febrero 1989 (RJ 1989\1295), 2 octubre 1990 (RJ 1990\7832), 18 marzo 1991 (RJ 1991\2002), 19 abril 1999 (RJ 1999\2985) y 21 febrero 2000 (RJ 2000\1048), etc.

<sup>50</sup> Así Sentencias del TS de 31 marzo 1966 (RJ 1966\4506), 11 marzo 1980 (RJ 1980\1085) y 17 diciembre 1984 (RJ 1984\6653).

<sup>51</sup> Vid los artículos 1.º y 89 del Reglamento de Disciplina Urbanística, y Sentencias del TS de 11 marzo y 5 mayo 1980 (RJ 1980\1085 y RJ 1980\2775) y 17 diciembre 1984 (RJ 1984\6653).

determinaciones generales de planeamiento que los mismos presentan, como se ha expuesto, desborda el limitado ámbito del beneficio particular que es presupuesto de las tasas.

Así se ha declarado concluyentemente en múltiples Sentencias del Tribunal Supremo<sup>52</sup>, precisando que el Proyecto de Urbanización no puede constituir hecho impositivo legitimador de la exacción de una tasa municipal por prestación de servicios, matizando que aunque no pueda atribuírseles naturaleza normativa a los Proyectos de Urbanización, deben calificarse, no obstante, de actos administrativos de ejecución del planeamiento:

«(...) la inmediata relación en que se encuentran con el plan parcial que tratan de ejecutar, en cuanto complemento indispensable de aquél, su extensión a todo el polígono para realizar en él todas las determinaciones que el plan prevea en cuanto a obras de urbanización tales como vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado, jardinería y otras análogas, resolviendo el enlace de los servicios urbanísticos con los generales de la ciudad (artículos 67.2 y 70.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico) ponen de relieve que en ellos prima el elemento comunitario sobre el individual, por lo que tampoco cabe imponer sobre tales actuaciones la exigencia de tasas municipales».

Concretando la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 octubre 2000<sup>53</sup>, que: «(...) los proyectos de urbanización son un complemento indispensable del plan (...). Esta circunstancia pone de relieve que en ellos prima el interés general sobre el individual, por lo que no cabe imponer sobre tales actuaciones la exigencia de tasas municipales, no siendo pertinente que su aprobación dé lugar a liquidaciones por licencia de obras, (...)

---

<sup>52</sup> Así se ha puesto de relieve en las Sentencias del TS de 23 noviembre 1996 (RJ 1996\8321), de 10 abril 1997 (RJ 1997\3133), de 14 mayo 1997 (RJ 1997\3758), de 28 mayo 1997 (RJ 1997\4170), etc.

<sup>53</sup> RJ 2000\8364.

ya que la aprobación de un proyecto de urbanización no constituye hecho imponible para la imposición de tasas por licencia, por no requerir la repetida licencia»<sup>54</sup>.

Aclarando la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 abril 2003<sup>55</sup> que «(...) aunque los Proyectos de Urbanización son actuaciones urbanísticas de ejecución del planeamiento que carecen de carácter normativo, tienen una relación inmediata con el Plan de Ordenación que tratan de ejecutar, relación que es la que determina tanto que las obras a que se refieren no estén sujetas a licencia y que tampoco lo estén su tramitación y aprobación (la de los Proyectos de urbanización, se entiende), como que tales presupuestos no pueden constituir hecho impositivo legitimador de una tasa municipal por prestación de servicios». Llegando a tildar a dichos proyectos como «complemento indispensable del Plan», en donde prima el interés general sobre el individual y que, en consecuencia, «ni su tramitación ni su aprobación, ni la obra urbanizadora en ellos determinada, puedan ser sometidas a licencia ni consideradas hecho impositivo de tasa alguna».

---

<sup>54</sup> En el mismo sentir vid STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 14 abril 2003 (RJ 2003\536) que postula: «Constituye reiterado criterio jurisprudencial, recogido, entre otras, en las Sentencias, de 23 de noviembre de 1990, 10 de abril (RJ 1997, 2651) y 28 de mayo de 1997 (RJ 1997, 3758), 19 de abril y 16 de octubre de 1999 (RJ 1999, 7898) (recursos 5521 y 602 de 1995) y 21 de febrero (RJ 2000, 1048) y 16 de octubre de 2000 (RJ 2000, 8364) (recursos 3567 y 5869 de 1995), que, aunque los Proyectos de Urbanización son actuaciones urbanísticas de ejecución del planeamiento que carecen de carácter normativo, tienen una relación inmediata con el Plan de Ordenación que tratan de ejecutar, relación que es la que determina tanto que las obras a que se refieren no estén sujetas a licencia y que tampoco lo estén su tramitación y aprobación (la de los Proyectos de urbanización, se entiende), como que tales presupuestos no pueden constituir hecho impositivo legitimador de una tasa municipal por prestación de servicios. Y es que los tan repetidos Proyectos de Urbanización son un complemento indispensable del Plan y realizan todas las previsiones del mismo en cuanto a obras de urbanización, tales como vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado, jardinería y otras análogas, y resuelven el enclave de los servicios urbanísticos con los generales de la ciudad, como se desprende claramente de los arts. 67.2 y 70.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 23 de junio de 1978 (RCL 1978, 1965). De ahí que en ellos prime el interés general sobre el individual y que, en consecuencia, ni su tramitación ni su aprobación, ni la obra urbanizadora en ellos determinada, puedan ser sometidas a licencia ni consideradas hecho impositivo de tasa alguna, aunque, como cualquier instrumento urbanístico, como puede ser la aprobación de un Plan, que sí tienen naturaleza normativa y por ello tampoco pueden ser causa de licencias o tasas, generen siempre un beneficio particular al lado del que su misma existencia puede significar para la colectividad».

<sup>55</sup> RJ 2003\5361.

En suma, y en palabras de la sentencia del TSJ Andalucía (Granada) de 28 de septiembre de 1992<sup>56</sup>, que «no nos hallamos ante una prestación de servicios públicos municipales sino en su caso en la colaboración de los particulares en una obra de urbanización».

## **B.2).- Los proyectos equidistributivos (proyecto de reparcelación).**

Por si hubiera dudas sobre la ejecución jurídica, ahora, sobre los proyectos de equidistribución, se ha venido aplicando la misma solución que para los proyectos de urbanización, por cuanto suponen el cumplimiento de una obligación innata de los suelos sometidos a actuación de transformación urbanística, debido a la función social que han de cumplir y ello en aras de la consecución del interés general de materializar el modelo de ciudad predefinido desde el instrumento de planeamiento general.

Pero veámoslo con más detalle.

Ante todo, debemos tener presente que la actividad urbanística y la ordenación urbanística «es una función pública»<sup>57</sup> que comprende «la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno»<sup>58</sup>, correspondiendo esta «actividad urbanística» a la «Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y a los municipios»<sup>59</sup> (que no a los particulares).

Además, la Administración pública competente ejerce las siguientes potestades:

- «a).- Formulación y aprobación de los instrumentos de la ordenación urbanística.
- b).- Intervención para el cumplimiento del régimen urbanístico del suelo.

---

<sup>56</sup> STSJ Andalucía, Granada, núm. 1131/1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 28 septiembre (JT 1992\319)

<sup>57</sup> Ex arts. 2.1 de la LOUA y 3.1 del Real decreto Legislativo núm. 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de suelo (TRLS/08).

<sup>58</sup> Ex art. 2.1 (párrafo 1º) de la LOUA.

<sup>59</sup> Ex art. 2.1 (párrafo 3º) de la LOUA.

- c).- Determinación de la forma de gestión de la actividad administrativa de ejecución.
- d).- Ejecución del planeamiento de ordenación urbanística y, en su caso, la dirección, inspección y control de dicha ejecución.
- e).- Intervención en el mercado del suelo.
- f).- Policía del uso del suelo y de la edificación y protección de la legalidad urbanística.
- g).- Sanción de las infracciones urbanísticas
- h).- Cualesquiera otras que sean necesarias para la efectividad de los fines de la actividad urbanística»<sup>60</sup>.

Es decir, que es la Administración la que determina la forma de gestión y tiene la potestad, en su caso, de dirección, inspección y control de dicha ejecución.

Y, como hemos apuntado, la actividad urbanística es una función pública, que tiene los siguientes fines en nuestra comunidad:

- «a).- Conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida en Andalucía.
- b).- Vincular los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales.
- c).- Subordinar los usos del suelo y de las construcciones, edificaciones e instalaciones, sea cual fuere su titularidad, al interés general definido por esta Ley y, en su virtud, por la ordenación urbanística.
- d).- Delimitar el contenido del derecho de propiedad del suelo, usos y formas de aprovechamiento, conforme a su función social y utilidad pública.

---

<sup>60</sup> Ex art. 2.2 de la LOUA.

- e).- Garantizar la disponibilidad de suelo para usos urbanísticos, la adecuada dotación y equipamiento urbanos y el acceso a una vivienda digna a todos los residentes en Andalucía, evitando la especulación del suelo.
- f).- Garantizar una justa distribución de beneficios y cargas entre quienes intervengan en la actividad transformadora y edificatoria del suelo.
- g).- Asegurar y articular la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías que se generen por la acción urbanística»<sup>61</sup>.

Una vez seleccionada por la Administración la fórmula para la materialización del modelo de ciudad diseñado y predefinido, al ordenar que se actúe por el sistema de compensación, tendrá el particular afectado que atenerse a esa imposición so pena de cambiar el sistema de actuación por incumplimiento (que pudiere llegar a ser mediante el sistema de expropiación forzosa), y al aplicar el sistema de compensación es de recordar que esta forma de proceder conlleva la reparcelación, la que a su vez «puede ser forzosa para la justa distribución de beneficios y cargas, incluidos los gastos de urbanización y de gestión del sistema, entre los propietarios y, en su caso, entre éstos y el agente urbanizador»<sup>62</sup>. Es decir, que se actúa por obligación (es un deber) por el particular para el interés general (aunque también dicho particular pueda obtener un beneficio).

El sistema de compensación es un sistema “privado” de ejecución que exige cierta capacidad de gestión empresarial. Son, en efecto, los propietarios (o, en su caso, el agente urbanizador) los que se encargan de urbanizar y de cumplir con las obligadas cesiones gratuitas que compensen los beneficios derivados de la propia acción urbanizadora, limitándose la Administración a una labor de control y tutela mediante la aprobación o ratificación de los distintos acuerdos y documentos. La función de control de la Administración se manifiesta fundamentalmente en la potestad que tiene de sustituir el sistema de compensación (como ya hemos apuntado) por alguno de los de

---

<sup>61</sup> Ex art. 3.1 de la LOUA.

<sup>62</sup> Ex art. 129.1 de la LOUA.

actuación pública cuando se incumplan las obligaciones de la urbanización de la unidad de ejecución<sup>63</sup>.

La característica más definitoria del sistema de compensación está representada, precisamente, por la realización de las obras de urbanización «por los mismos propietarios del suelo» incluidos en la unidad de ejecución<sup>64</sup> (o, ahora, el agente urbanizador), resultando ese “promotor” directamente responsable frente a la Administración actuante de la urbanización completa de esa unidad de ejecución<sup>65</sup>.

A mayor abundamiento, «se entiende por reparcelación la operación urbanística consistente en la agrupación o reestructuración de fincas, parcelas o solares incluidos en el ámbito de una unidad de ejecución, para su nueva división ajustada a los instrumentos de planeamiento de aplicación, con adjudicación de las nuevas fincas, parcelas o solares a los interesados, en proporción a sus respectivos derechos»<sup>66</sup>, precisándose que la «delimitación de la unidad de ejecución implica la afectación de fincas, parcelas o solares a la operación reparcelatoria»<sup>67</sup> y que la «reparcelación podrá llevarse a cabo de forma voluntaria o forzosa»<sup>68</sup>.

La Reparcelación, por ende, es la institución a través de la cual se redistribuyen el conjunto de propiedades incluidas en el ámbito de ejecución para adecuarlo al planeamiento que se ejecuta, guardando proporcionalidad entre lo que cada uno aporta (finca aportada o de origen) y lo que recibe (fincas de reemplazo o resultantes), dando efectividad al principio del reparto equitativo de beneficios y cargas dimanantes del planeamiento (trasunto del principio de igualdad constitucional en el ámbito urbanístico).

---

<sup>63</sup> Arts. 89, 109, 110, 125, 126 y concordantes de la LOUA.

<sup>64</sup> Art. 157.1 del Reglamento de Gestión Urbanística (RGU).

<sup>65</sup> Arts. 134.1.a) de la LOUA y 182 del Reglamento de Gestión Urbanística.

<sup>66</sup> Ex art. 100.1 de la LOUA.

<sup>67</sup> Ex art. 100.4 de la LOUA.

<sup>68</sup> Ex art. 100.5 de la LOUA.

Es una actividad o instrumento urbanístico (“operación urbanística”) puesto al servicio de la ejecución “jurídica” del planeamiento, en el que operan la función redistributiva<sup>69</sup> (cesiones y equidistribuciones) dotando de contenido urbanístico específico el derecho de propiedad inmobiliaria susceptible de apropiación privada.

Por ejecución jurídica del planeamiento se entiende el conjunto de operaciones necesarias para resolver dicha incidencia del Plan sobre la propiedad inmobiliaria afectada. Ello remite, inexorablemente, al cumplimiento de los deberes de cesión y equidistribución.

Para poder materializar las determinaciones ínsitas del planeamiento urbanístico, ha de resolverse con carácter previo toda una diversidad de cuestiones procedentes del efecto de la zonificación o calificación urbanística sobre el perímetro territorial regulado pormenorizadamente, debido a que dicha ordenación y calificación imponen una alteración de los bienes sobre los que recaen.

En definitiva, que en la propia gestión urbanística existe un notorio, evidente y palmario interés común público y general que concurre con el interés o beneficio especial del particular o particulares que asumen la gestión mediante el sistema de actuación por compensación (por ejemplo), excluyendo, por ende, la idea consustancial a la tasa de primacía del beneficio particular. De ahí que la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia se haya venido pronunciando como supuesto al que poder aplicar los mismos argumentos y fundamentos que los utilizados para el proyecto de urbanización, al objeto de declarar la improcedencia de la percepción de tasas por tramitar proyectos de equidistribución (aún redactados por particulares) y nula la ordenanza que pretende legitimar esos emolumentos.

---

<sup>69</sup> Redistribución dominical, que se diferencia de la ejecución material de la urbanización (en palabras de Santos y Castela).

En este sentido podemos citar la sentencia del TSJ Cataluña de 7 de junio de 2002<sup>70</sup> indicando que:

«Este Tribunal se ha pronunciado en relación con una cuestión prejudicial análoga en las recientes sentencias núms. 379/2001, de 30-4 (JT 2001, 1924), y 1218/2001 de 21-11 (JUR 2002, 93424), cuyo fundamento jurídico segundo dijo lo siguiente: “Sobre este particular, conforme se razona en el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 14 de Barcelona, de fecha 19 de septiembre de 2000, a la luz de la doctrina jurisprudencial sobre planes y proyectos de urbanización existe un interés común público y general que concurre con el interés o beneficio especial de la recurrente y otros propietarios afectados al ser ello inherente al instituto de la reparcelación. No siendo este último interés ni único ni esencial, hay que estimar improcedente la tasa que se impone por la tramitación municipal del proyecto de reparcelación a iniciativa de los particulares, y nula de pleno derecho por consiguiente la Ordenanza Fiscal de Serveis urbanístics correspondiente al ejercicio de 1998, en la parte que define aquélla al igual que en la parte que mira una cuantificación según fórmula que al margen de una falta de fundamentación siquiera tiene en cuenta la parte de coste divisible del servicio correspondiente a aquel interés común o general a fin de evitar, como así, aunque sólo sea por ello, acontece, que la tasa supere “contra legem” el coste del servicio correspondiente al interés particular”».

Asimismo precisa que:

«A diferencia del impuesto en que se gravan manifestaciones de la capacidad contributiva por completo desligadas de la idea de algún servicio público en particular, o de las contribuciones especiales, en que coexiste un beneficio particular que el sujeto pasivo obtiene de la actividad administrativa con un beneficio genérico en favor de la colectividad, en la tasa el sujeto pasivo es el

---

<sup>70</sup> STSJ Cataluña núm. 830/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 7 junio (JT 2002\1622). En el mismo sentir vid STSJ Cataluña núm. 1218/2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 21 noviembre (JUR 2002\93424), y STSJ Cataluña núm. 379/2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 30 abril (JT 2001\1924).

único beneficiario de la actividad administrativa de prestación que constituye el hecho imponible, lo que, por un lado, permite individualizar ese coste y exigirlo íntegramente al sujeto pasivo, pero, por otro, impone como presupuesto para su exigibilidad que la actividad administrativa se concrete en una persona determinada, a quien beneficia o a quien afecta especialmente el servicio prestado».

Y pasa a apadrinar la doctrina vertida de los proyectos de urbanización para amparar a los de equidistribución, estimando que estos documentos de redistribución dominical ponen de relieve la primacía que en ellos tiene el elemento comunitario y de interés público sobre el individual, se expone lo siguiente:

«Supuesto lo anterior, esta Sala ha declarado, en Sentencia de 18 marzo 1991, por lo que se refiere a los proyectos de urbanización, que aunque no pueda atribuírseles naturaleza normativa sino que deban calificarse de actos administrativos de ejecución del planeamiento de inmediata relación en que se encuentran con el plan parcial que tratan de ejecutar, en cuanto complemento indispensable de aquél, su extensión a todo el polígono para realizar en él todas las determinaciones que el plan prevea en cuanto a obras de urbanización tales como vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado, jardinería y otras análogas, resolviendo el enlace de los servicios urbanísticos con los generales de la ciudad (artículos 67.2 y 70.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico), ponen de relieve que en ellos prima el elemento comunitario sobre el individual, por lo que tampoco cabe imponer sobre tales actuaciones la exigencia de tasas municipales. Por sentado lo anterior, debe necesariamente constatarse que los Proyectos de Compensación, en cuanto complementan el planeamiento urbanístico que tratan de ejecutar, ponen de relieve la primacía que en ellos tiene el elemento comunitario y de interés público sobre el individual excluyendo por ende la idea consustancial a la tasa de primacía del beneficio particular, lo que hace plenamente aplicable al caso la doctrina más arriba transcrita, resultando por ende improcedente la tasa impuesta por la tramitación de proyectos de compensación, deviniendo por ende nulo el

art. 2.1 f) de la Ordenanza Fiscal 3.3 Reguladora de la tasa por servicios urbanísticos del Ayuntamiento de Barcelona, correspondiente al ejercicio de 1999 por contravenir el artículo 20.1 de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, lo que ha de conducir a estimar la cuestión de ilegalidad que nos ocupa».

### **B.3).- Los proyectos de Estatutos y Bases de Actuación.**

No obstante, podría cuestionarse si ello sólo alcanza al proyecto equidistributivo o merece también abrigar a los proyectos de Estatutos y Bases de Actuación en el sistema de actuación por compensación. Es decir, si se produce o no el hecho imponible de esta modalidad tributaria de la tasa en su vertiente de prestación de servicios.

Para dar cumplida respuesta se ha de tener presente la naturaleza jurídica y las funciones de estas entidades urbanísticas colaboradoras.

Interesa resaltar que para poder ejecutar el Plan, los propietarios de la unidad de ejecución se constituyen en Junta de Compensación<sup>71</sup>, salvo que los terrenos pertenezcan a un solo propietario (figura del propietario único) o que todos los propietarios afectados acuerden el establecimiento del sistema mediante convenio<sup>72</sup> acudiendo al procedimiento abreviado<sup>73</sup> («asimilado al propietario único»).

De ahí que podamos decir que las Juntas de Compensación son Entidades Urbanísticas colaboradoras<sup>74</sup> constituidas por los propietarios afectados por una unidad de ejecución, o por un agente urbanizador, con la finalidad de ejecutar los Planes de ordenación urbanística. Ese objetivo determina el que se les atribuya naturaleza administrativa<sup>75</sup>,

---

<sup>71</sup> Art. 129.1 de la LOUA.

<sup>72</sup> Art. 138 de la LOUA.

<sup>73</sup> Art. 132 de la LOUA.

<sup>74</sup> Ex art. 111 de la LOUA.

<sup>75</sup> O «ente corporativo de derecho público» según dicción del art. 134.1 de la LOUA.

personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines<sup>76</sup>, que actúan como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre las fincas pertenecientes a los propietarios miembros<sup>77</sup>, sin más limitaciones que las establecidas en los Estatutos, que asume frente al Municipio la directa responsabilidad de la ejecución de las obras de urbanización<sup>78</sup> y, en su caso, de edificación.

La Junta de Compensación tiene su antecedente mediato en la propia LS/56<sup>79</sup>, y desde entonces se ha ido regulando en posteriores normativas urbanísticas<sup>80</sup>, reconociéndosele naturaleza administrativa<sup>81</sup> (lo cual debe matizarse)<sup>82</sup>, personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines<sup>83</sup>. Tal y como indica nuestra doctrina<sup>84</sup>, «las Juntas de Compensación constituyen una figura típica de auto-administración, es decir, de gestión autónoma por los propios interesados de funciones inicialmente administrativas».

La Junta de Compensación tiene naturaleza y ciertas potestades administrativas que, bajo el control de la Administración urbanística actuante (Ayuntamiento)<sup>85</sup>, contrata y lleva a cabo las obras de ejecución del Plan. De hecho, «el establecimiento del sistema de actuación por compensación y, en su caso, la aprobación de los estatutos y las bases de actuación de la Junta de Compensación, determinarán la afectación real de la totalidad de los terrenos incluidos en el sector o, en su caso, unidad de ejecución, al

---

<sup>76</sup> Desde su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, como bien apunta el precitado art. 134.1 de la LOUA.

<sup>77</sup> Así ya se disponía desde el artículo 129.2 LS/76. Vid art. 134.1.b) de la LOUA.

<sup>78</sup> Vid, igualmente, art. 182.1 del RGU.

<sup>79</sup> Ex artículos 124, 125 y concordantes.

<sup>80</sup> Cual acontece, por ejemplo, con la LS/76, ex artículos 127 y concordantes.

<sup>81</sup> Igualmente en artículos 158.3 LS/92 y 26.1 RGU.

<sup>82</sup> En ese mismo sentir, vid Tomás Ramón Fernández, en “Manual de derecho urbanístico”, Ed. El Consultor (18ª Edición, 2005), Pág. 169. Y Estanislao Arana García en Dossier Práctico, Francis Lefebvre “Juntas de Compensación” (Pág., 49), que reconoce esa naturaleza sólo cuando se ejercen «funciones públicas, constituyéndose así en un agente descentralizado de la Administración» (citando la Sentencia del TS de 11-3-89, Ar. 1968).

<sup>83</sup> Vid STSJ Madrid núm. 823/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 29 junio (JUR 2005\186174). O STSJ Cataluña núm. 196/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 4 marzo (JUR 2005\116832).

<sup>84</sup> Tomás Ramón Fernández, en “Manual de derecho urbanístico”, Ed. El Consultor (18ª Edición, 2005), Pág. 169.

<sup>85</sup> Artículo 87 de la LOUA.

cumplimiento de los deberes legales y las obligaciones inherentes a dicho sistema, con inscripción en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal»<sup>86</sup>.

En este sentido, destacamos la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1991<sup>87</sup> que expone que: «... 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 se 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 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, (...), debiendo someterse, previa audiencia de los afectados por un mes, a la aprobación de la Junta de Compensación por la mayoría que deberán representar al menos las dos terceras partes de la propiedad y después será definitivamente aprobado por la Administración actuante con notificación a los interesados, otorgará su escritura pública con las menciones más arriba señaladas en cuanto a su contenido y la inscribirá en el Registro de la Propiedad que corresponda, incluyendo las operaciones jurídicas complementarias previamente aprobadas igualmente la Junta de Compensación responderá de los costes de la urbanización incluyendo entre otros gastos, el importe de planes parciales y proyectos de urbanización y reparcelación».

---

<sup>86</sup> Ex art. 133 de la LOUA.

<sup>87</sup> RJ 1991\1986. En el mismo sentir, vid STSJA Granada núm. 1580/2.001, de 26-11-2001 (RJ 2002\217).

Así pues, podemos decir que la Junta de Compensación es uno de los mecanismos o instrumentos de los que puede valerse la iniciativa privada del ejercicio del derecho que le reconoce la LOUA<sup>88</sup> de iniciativa y participación en la acción urbanística. Y es, junto con las asociaciones administrativas de propietarios y las entidades de conservación, una de las entidades urbanísticas colaboradoras<sup>89</sup>.

Según reconoce nuestra jurisprudencia, se trata de un supuesto de **auto-administración**<sup>90</sup>, puesto que los propietarios son los que desarrollan la función pública de ejecución del planeamiento, y constituye una «Entidad **de configuración legal de carácter público** que ejerce por delegación una potestad administrativa por vía indirecta, cual es la ejecución de la urbanización en el referido sector»<sup>91</sup>.

La Junta posee, además, poderes administrativos que se reflejan, entre otras actuaciones, en que las cantidades adeudadas a la Junta por sus miembros podrán ser exigidas por vía de apremio<sup>92</sup> mediante petición de la Junta a la Administración actuante, así como en la imposibilidad de los miembros de la Junta de promover juicios verbales de retener, recobrar y de obra nueva<sup>93</sup> (antes interdictos) frente a sus resoluciones, o en que sus actos y acuerdos son susceptibles de recurso de alzada, etc.

El carácter administrativo de la Junta de Compensación debe entenderse referido a aquellas actividades que supongan efectivamente actuación en nombre y por cuenta de la Administración actuante, ya que del resto, la actividad de la Junta debe reputarse

---

<sup>88</sup> Artículo 85.3 de la LOUA.

<sup>89</sup> Reconocidas en los artículos 111 de la LOUA y 24 del RGU.

<sup>90</sup> Vgr. en SSTs de 30 de julio de 1988 (RJ 1988, 6553) -que lo califica de «una típica figura de autoadministración»- y de 11 de marzo de 1989 (RJ 1989\1968). Matiza la STS 30.X.1989 (RJ 1989, 7478) que: «integra un supuesto de auto administración, pues 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 Administración de suerte que aquélla tiene naturaleza administrativa».

<sup>91</sup> STSJ Galicia núm. 997/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 26 de diciembre (RJCA 2004\305).

<sup>92</sup> En Sentencia Tribunal Superior de Justicia Cataluña núm. 933/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 18 julio (JUR 2006\52043) se avala la posibilidad de utilización de la vía de apremio para las cuotas de urbanización exponiendo que «(...) corresponde a las Entidades locales la potestad para utilizar la vía administrativa de apremio en la recaudación ejecutiva de deudas de derecho público».

<sup>93</sup> Artículo 185 del RGU.

privada y sujeta, por tanto, al Derecho Común, no al Administrativo. En efecto, la naturaleza administrativa ha sido reconducida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, exclusivamente, al caso de ejercicio de «funciones públicas», constituyéndose así en un **agente descentralizado de la Administración**. Así en la medida en que la Junta gestione intereses propios de sus miembros, sin ejercicio directo de funciones públicas, está sujeto al Derecho privado. Conforme a este Derecho privado, algunos sostienen que podrá contratar la ejecución de las obras, la adjudicación de parcelas, la venta de solares, concertar préstamos, etc., sin tener que someterse a las formalidades y rigidez del Derecho Administrativo<sup>94</sup>.

Es decir, que la Junta de Compensación tiene naturaleza administrativa (“ente corporativo de derecho público”)<sup>95</sup>, si bien matizada, en cuanto inciden aspectos públicos y privados. El primero se manifiesta (aparte de la dicción legal) por la dependencia respecto de la Administración actuante que se manifiesta en múltiples de sus actos (como en el procedimiento para la aprobación de sus Estatutos y Bases, en la inscripción para la obtención de su personalidad, en la concesión de recursos -actualmente de alzada-, en la posibilidad de instar la vía de apremio, etc.). Y el segundo de los aspectos (el privado) se denota de otros muchos, tales como en los requisitos de capacidad para formar parte de la Junta de Compensación, en los negocios jurídicos de carácter privado que pueda realizar (enajenaciones, adquisiciones, préstamos, etc.<sup>96</sup>), y en la propia subrogación real, como institución típica para definir las nuevas propiedades en el proyecto equidistributivo. Por todo ello, podemos colegir que ofrece una «**catalogación mixta**»<sup>97</sup>.

En suma, «Como se recoge en la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 1994, ello no quiere decir que toda su actuación esté sometida al Derecho Administrativo, como tampoco lo está toda la actividad de las Administraciones Públicas, y, en consecuencia, es factible que parte de aquella actuación pueda resultar

---

<sup>94</sup> Sobre todo al Real Decreto Legislativo número 2/2.000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

<sup>95</sup> Vid también artículo 26.1 del RGU.

<sup>96</sup> SSTS de 24 de mayo de 1994 (RJ 1994\3908), 30 de octubre de 1989 (RJ 1989\7478), etc.

<sup>97</sup> En el mismo sentir, en nuestra doctrina, vid José Manuel García García, “Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario”, Ed. Civitas, 1999.

ajena a ese ordenamiento, pero también lo es que cuando dichas Entidades realizan funciones públicas no resulta posible desconocer su naturaleza administrativa por lo que, para resolver sobre la competencia de este orden jurisdiccional deberá examinarse en cada caso cuales son los intereses en juego»<sup>98</sup>.

Ahora bien, queda claro que un proyecto de Estatutos y Bases de actuación se enmarcan dentro de la enunciada naturaleza administrativa.

Analizada su naturaleza, hay que precisar que dependen en este orden de la Administración urbanística actuante, y colaboran con la Administración que la constituye en el ejercicio de funciones genuinamente administrativas, por lo que cabe «considerarlas como entidades dependientes y vinculadas a la entidad que las ha creado»<sup>99</sup>, añadiéndose que la Junta de Compensación «es un ente institucional, esto es una Corporación de Derecho Público de base privada»<sup>100</sup>.

En este sentir da cumplida respuesta la sentencia del STSJ Comunidad de Madrid de 21 de mayo de 1996<sup>101</sup>, considerando que esta participación de funciones administrativas de la Junta de Compensación en la ejecución del planeamiento, mediante este sistema de compensación, determina que no se produzca el «beneficio particular», y, consecuentemente, no dan lugar a una prestación de servicios cuyo beneficio o afectación particular corresponde a la Junta de Compensación exclusivamente, sino a toda la comunidad, con el siguiente tenor:

«La cuestión sometida a la consideración de esta Sala sobre si se produce o no el hecho imponible de esta modalidad tributaria de la tasa en su vertiente de prestación de servicios, ha sido resuelta por esta Sala para supuestos similares seguidos ante las mismas partes (Sentencias 1 marzo [RJ 1996\2553] y abril

---

<sup>98</sup> STSJ Cataluña núm. 196/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 4 marzo (JUR 2005\116832).

<sup>99</sup> STSJ Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 13 octubre 2000 (RJCA 2000\2176)

<sup>100</sup> Misma STSJ Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 13 octubre 2000 (RJCA 2000\2176).

<sup>101</sup> STSJ Comunidad de Madrid núm. 396/1996 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 21 mayo (JT 1996\680).

1996). En estos casos, esta Sala consideró que la aprobación de diversos planes urbanísticos (cuya naturaleza normativa nadie discute) no da lugar a una prestación de servicios cuyo beneficio o afectación particular corresponde a la Junta de Compensación exclusivamente, sino a toda la comunidad al proceder mediante los instrumentos de planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio. Igualmente, la STS 17 marzo 1992 (RJ 1992\2056) que sustenta la tesis antes aludida, extiende tales circunstancias a los Proyectos de Urbanización, que aún cuando no tiene naturaleza normativa, son «actos administrativos dictados en ejecución del planeamiento ... y su inmediata valoración en que se encuentra con el Plan Parcial que tratan de ejecutar, en cuanto complemento indispensable de aquél ... ponen de relieve que en ellos prima el elemento comunitario sobre el individual» (fundamento jurídico tercero de la precitada sentencia del Tribunal Supremo).

Sin embargo, en el presente caso no se trata de la aprobación de un instrumento del planeamiento como configurador del hecho imponible de la tasa; sino que aquél se refiere a la aprobación del proyecto de estatutos de la Junta de Compensación recurrente, y por ello ha de determinarse si aquella doctrina es o no de aplicación al presente recurso.

Para la resolución de tal cuestión ha de partirse de la propia configuración de la Junta de Compensación; los límites y el contenido en su actuación; esto es, lo que en términos jurídicos denominamos su naturaleza jurídica y sus funciones.

Pues bien, la Junta de Compensación es una figura típica de autoadministración, esto es, de gestión autónoma por los propios interesados de funciones inicialmente administrativas, que surgen dentro del proceso urbanizador, como sistema de actuación que se elige para desarrollar las unidades de ejecución en que se dividen los terrenos afectados (art. 148, RDLeg. 1/1992, de 26 junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana).

Ahora bien, junto a las funciones de carácter administrativo de actuación en lugar de la Administración en la ejecución del planeamiento no puede silenciarse que tiene igualmente otras funciones en las que actúa gestionando los intereses privados de sus miembros. Sin embargo, esta Sala considera que la esencia de su

actividad viene determinada precisamente por el ejercicio de funciones administrativas que se concretan en la realización de la urbanización de los terrenos en los términos y condiciones prefijados en el plan o programa de actuación urbanística. Y por ello esta participación de funciones administrativas de la junta en la ejecución del planeamiento, mediante este sistema de compensación, determina que no se produzca el «beneficio particular» a que alude el art. 20.1, b) de la Ley 39/1988, de 28 diciembre, toda vez que el beneficio es fundamentalmente para la comunidad -aunque también para la Junta de Compensación- que se aprovecha en la ejecución del plan, que es competencia municipal, mediante este sistema de compensación».

Según estas precisiones la extralimitación competencial de la LOUA parece acaecer, cuando menos, notoria cuando impone (ilegítimamente) que las Administraciones podrán «establecer y exigir el pago de una tasa por el examen, tramitación y resolución de las iniciativas» tendentes al establecimiento del sistema de actuación por compensación<sup>102</sup>, al pretender implantar un supuesto que no casa con el concepto y naturaleza jurídica de la tasa que preconiza nuestro ordenamiento jurídico y que hemos venido analizando, deviniendo improcedente y nulo, a nuestro entender, su establecimiento.

Merece destacarse la Sentencia del TSJ de Extremadura de 28 abril 2006<sup>103</sup>, al abarcar los supuestos aquí analizados, declarando que era improcedente la exigencia de tasas sobre los «Estudios de Detalle», los «Proyectos de Urbanización», y en general sobre los «Sistemas de ejecución del planeamiento», razonándose sobre la base de las siguientes premisas:

«a) No pueden someterse al devengo de tasa municipal los servicios prestados por las Corporaciones Locales para la aprobación de los Instrumentos del Planeamiento urbanístico, (...).

---

<sup>102</sup> Ex art. 131.4 de la LOUA.

<sup>103</sup> PROV 2006\144198, en la que resolviendo el recurso contencioso-administrativo núm. 215 de 2004.

b) Que esa misma conclusión es extensible a los Proyectos de Urbanización, aunque los mismos, en puridad de principios, no constituyen instrumentos del planeamiento, sino, (...), «Proyectos de Obras». Sin embargo el cometido de ellos es, como se indica en ese mismo precepto, definir «los detalles técnicos de las obras públicas previstas por los planes de ordenación urbanística»; por lo que constituyen, en palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 octubre 2000 (RJ 2000\8364), «un complemento indispensable del plan y realizan todas las determinaciones del mismo», primando, en suma, el interés general sobre el individual, por lo que no cabe imponer tampoco sobre tales actuaciones la exigencia de tasas municipales.

c) Y que tampoco pueden gravarse con tasas las distintas actuaciones administrativas vinculadas a los diferentes sistemas de ejecución del planeamiento (...), ya que, al igual que ocurre con la elaboración de los Proyectos de Urbanización, no cabe entender que en esos sistemas de ejecución esté latente el interés particular de los concretos propietarios, sino el interés general que comporta toda actuación urbanística, precisándose por el Tribunal extremeño que cuando la Administración Municipal, en este caso, facilita la ejecución del planeamiento mediante los mecanismos jurídicos de las «juntas de compensación» -«agrupaciones de interés urbanístico» en la terminología de citada Ley 15/2001-, así como otras entidades de colaboración o de mantenimiento, o se ha de recurrir a la expropiación en los supuestos subsidiarios en que se autoriza por el Legislador, o se alteran las unidades o polígonos; es indudable que se está actuando sobre la base de aquel interés general, porque sólo en él cabe atribuir las potestades administrativas que subyacen en esas potestades que se transfieren a los propietarios o terceros, afectando incluso a las determinaciones del propio planeamiento».

Con lo que resulta que no pueden someterse al devengo de tasa municipal los servicios prestados por las Corporaciones Locales para la aprobación de planes, proyectos de Estatutos y bases de actuación, proyectos de reparcelación y proyectos de urbanización.

### 3º).- Desenlace: La razón de la sinrazón.

Es definitiva, podemos extraer los siguientes parámetros<sup>104</sup> para poder disipar la incógnita que nos planteábamos al inicio de la presente disertación:

a).- A diferencia del impuesto en que se gravan manifestaciones de la capacidad contributiva por completo desligadas de la idea de algún servicio público en particular, o de las contribuciones especiales, en que coexiste un beneficio particular que el sujeto pasivo obtiene de la actividad administrativa con un beneficio genérico en favor de la colectividad, en la tasa el sujeto pasivo es el único beneficiario de la actividad administrativa de prestación que constituye el hecho imponible, lo que, por un lado, permite individualizar ese coste y exigirlo íntegramente al sujeto pasivo, pero, por otro, impone como presupuesto para su exigibilidad que la actividad administrativa se concrete en una persona determinada, a quien beneficia o a quien afecta especialmente el servicio prestado<sup>105</sup>.

b).- Es dogma predominantemente aceptado por la doctrina y reiteradamente proclamado por la jurisprudencia, la naturaleza normativa de todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, por lo que en modo alguno puede cohonestarse su formulación, redacción o tramitación con la idea de beneficio o afectación particular que es imprescindible en las Tasas.

---

<sup>104</sup> Inferidos de las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 13 de Octubre de 1983, 15 de Abril de 1991, 17 de Marzo y 22 de Diciembre de 1992, 22 de Marzo de 1993, 30 de Abril de 1996 y 3 de Febrero de 1997, etc.

<sup>105</sup> STSJ Cataluña núm. 830/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 7 junio (JT 2002\1622). En concreto « La distinción entre precio y tasa es una cuestión clásica de la Hacienda Pública, minimizada jurídicamente por la escasa significación de los ingresos procedentes del precio en el conjunto de los ingresos públicos. Sin embargo, tanto la tasa como el precio público arrancan de un mismo supuesto de hecho como es que el ente público entrega directamente ciertos bienes o presta ciertos servicios por los que es posible obtener a cambio un ingreso. En ambos casos tendremos ingresos públicos, pero mientras que en el precio la relación que se establece es contractual y voluntaria para quien lo paga, en la tasa aparece la nota de coactividad propia del tributo y, consecuentemente, las exigencias propias del principio constitucional de legalidad para su creación y aplicación» (Exposición de Motivos, punto III, de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos).

c).- El planeamiento urbanístico, con independencia de que haya sido o no redactado por los particulares, es una potestad administrativa que responde a la necesidad de atender a los intereses generales del territorio en una consideración que, desde el punto de vista fiscal -a efectos, en el caso, de la Tasa por expedición, redacción o tramitación de tales documentos o instrumentos-, sobrepasa la de la protección de los concretos intereses de los propietarios de los terrenos afectados por aquellas actuaciones.

d).- Dado que el instrumento de planeamiento (sea el que fuere) atiende y sirve a intereses generales, quedará subsumido el interés particular (o el propio incremento patrimonial que pueda ello irrogar) en el interés colectivo que persigue el Plan de hacer y conformar un modelo de ciudad planteado y predeterminado, pues, siempre, el planeamiento responde a la necesidad de atender a los intereses generales territoriales, con prevalencia a los de los titulares de los terrenos afectados por las actuaciones urbanísticas.

e).- Puesto que el planeamiento urbanístico, en cualquiera de sus grados, lo prevalente es el interés general, y no el particular, explica el que la tasa, que descansa sobre el específico beneficio que en el interés particular genera el uso privativo o el aprovechamiento especial del dominio público, así como la actividad de la Administración, no pueda operar en los instrumentos de planeamiento.

f).- Se requiere de una lógica propensión legal a la contemplación singular del beneficio particular, consustancial a la idea tributaria que encierra la tasa como clase de gravamen o contraprestación fiscal<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> La sentencia del TSJ Comunidad de Madrid núm. 33/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 15 enero (JT 2002\758) expone sobre este particular que: «Así cabe reiterar conforme recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 1999 (RJ 1999, 2539) que si se parte de la definición conceptual del «hecho imponible» de las Tasas plasmadas en el artículo 20 de la Ley 39/1988, es obvio que en el presente caso no concurren los presupuestos determinantes del mismo. En efecto, atendiendo los Instrumentos normativos de Ejecución del Planeamiento urbanístico al interés general, se excluye, por ello, en la Tasa controvertida, su lógica propensión legal a la contemplación singular del beneficio particular, consustancial a la idea tributaria que encierra tal clase de gravamen o contraprestación fiscal. En dicho sentido se ha pronunciado de un modo reiterado la doctrina

g).- Un Plan (ya sea de Sectorización, o Plan Parcial, o Especial, o Estudio de Detalle), un proyecto de Estatutos y Bases de Actuación, un proyecto de reparcelación, o un proyecto de urbanización no pueden constituir hechos impositivos legitimadores de la exacción de una tasa municipal por prestación de servicios, pues no nos hallamos ante una prestación de servicios públicos municipales sino, en su caso, en la colaboración y obligación de los particulares en una obra de urbanización pública de construcción de la Ciudad.

h).- El Tribunal Supremo se ha pronunciado reiteradamente en un sentido contrario a la sujeción a Tasa de la actividad municipal de aprobación de Planes Parciales, Especiales o Estudios de Detalle (pudiendo hacerse extensivo, por ejemplo, a los Planes de Sectorización), de Proyecto de reparcelación, de proyectos de Estatutos y Bases de Actuación e, incluso, de Proyectos de Urbanización, en los instrumentos de planeamiento por su ostensible naturaleza normativa y en el resto por su finalidad de ejecución de determinaciones generales de planeamiento que desbordan, todas ellas, el limitado ámbito del beneficio particular que es presupuesto preceptivo e ineludible de la Tasa.

i).- Deviene improcedente (e impropio) y nulo (a nuestro juicio) el presupuesto pretendido por la LOUA para que brote la obligación tributaria (art. 131.4)<sup>107</sup>, dado que no tiene cabida en el propio concepto de la tasa por la prestación de servicios, puesto que prima el beneficio colectivo sobre el particular al tratarse de ejecución (jurídica) del Plan.

Por el contrario, en general, las Corporaciones municipales siguen exigiendo, aún teniendo que ser conscientes de estar vedadas y realmente ser ilícitas, injustas, ilegítimas, impropias, inadecuadas e improcedentes, dichas tasas. Por ejemplo, la

---

jurisprudencial, reflejada, entre otras, en las sentencias de esta Sala de 13 de octubre de 1983 (RJ 1983, 5835), 15 de abril de 1991, 17 de marzo y 22 de diciembre de 1992 (RJ 1993, 2519), 22 de marzo de 1993 (RJ 1993, 1746), 30 de abril de 1996 (RJ 1996, 3685) y 3 de febrero de 1997 (RJ 1997, 1024)»

<sup>107</sup> Que recordemos previene que «El municipio podrá establecer y exigir el pago de una tasa por el examen, tramitación y resolución de las iniciativas a que se refiere este artículo».

Ordenanza fiscal por prestación de servicios urbanísticos al amparo de la Ley de Suelo del Ayuntamiento de Sevilla (publicadas en el BOP de Sevilla núm. 298, de 27 de diciembre de 2007, Págs. 8424 y ss.)<sup>108</sup>, o del Ayuntamiento de Granada (BOP núm. 247 de 26/12/2007)<sup>109</sup>, o del Ayuntamiento de Huelva<sup>110</sup>, o del Ayuntamiento de Cádiz<sup>111</sup>, o del Ayuntamiento de Córdoba<sup>112</sup>, o del Ayuntamiento de Málaga<sup>113</sup>, etc.

La conclusión final que se puede vislumbrar es la de que todos los instrumentos de planeamiento y los de ejecución (ya sea jurídica o material) tienen un claro interés predominante y prevalentemente público, que hace imposible su afección al concepto de «interés particular» propio de la imposición de tasas por la prestación de servicios.

Entonces, la capital razón (de la sinrazón) por la que la Administración sigue imponiendo y girando este tipo de tasas es, lisa y llanamente, por ingresar dinero “extra” para las arcas públicas, aunque se verifique de forma vedada, injusta, impropia e indebida (“el fin justifica los medios”), lo que de suyo quebranta y violenta las más elementales máximas reflejadas por nuestro ordenamiento jurídico (ya citadas) a los que debería ceñirse en su obrar y proceder.

---

<sup>108</sup> Vid su art. 2 cuando proclama que «Será objeto de esta Ordenanza la regulación de la Tasa Municipal por la prestación de los servicios técnicos y administrativos necesarios para la tramitación de: - Los instrumentos de planeamiento y gestión, especificados en el artículo 8, Tarifas 1ª y 2ª de esta Ordenanza». En su art. 8 establece las cuotas.

<sup>109</sup> En la Ordenanza fiscal nº 22 reguladora de la tasa por licencias urbanísticas, se prevén tasas para urbanizaciones cuando sean en desarrollo de planeamiento en su art. 6.

<sup>110</sup> Vid Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de servicios urbanísticos al amparo de la Ley del suelo (en donde se prevén en su art. 8 Tarifas -2ª, 3ª respectivamente- para los instrumentos de planeamiento y para los de gestión). Dichas ordenanzas se pueden visitar en la siguiente dirección: [http://www.huelva.es/opencms/export/sites/default/ayunhuelva/galerias/rentas/ordenanzas\\_2008/0829.pdf](http://www.huelva.es/opencms/export/sites/default/ayunhuelva/galerias/rentas/ordenanzas_2008/0829.pdf)

<sup>111</sup> Vid por ejemplo Ord. 07 Tasa por Otorgamiento de Licencias Urbanísticas, art. 4, III.-Licencias relativas a la actividad urbanizadora: ... B) Las obras de urbanización recogidas en un Proyecto de Urbanización. Se puede consultar en la siguiente dirección: <http://www.cadiz.es/media/docs/hacienda/2008/ORD%2007%20TASA%20POR%20OTORGAMIENTO%20DE%20LICENCIAS%20URBANISTICAS.pdf>.

<sup>112</sup> Ordenanza Fiscal nº 109. “Tasa por actuaciones urbanísticas”. Vid art. 3.2 y Anexo I Tarifa nº 1: instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística. Epígrafe 10.- instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística. Se puede visitar en la siguiente página: <http://www.ayuncordoba.es/portal/servlet/noxml?id=turcanaContenidoM01198833213625~S33713~NOF10908.pdf&mime=application/pdf>

<sup>113</sup> Vid art. 2 (Hecho imponible) de la Ordenanza nº 15 (“Tasas por actuaciones urbanísticas”), prescribiendo en el apartado “B)” «Tramitación de Instrumentos de Planeamiento y Gestión Urbanística: Proyectos de Reparcelación, Sistemas de Compensación, Expedientes de Alineación y las modificaciones de los mismos. Constituye el hecho imponible de la Tasa la actividad municipal, técnica y administrativa necesaria para la prestación de los mismos».