



Lorenzo Mellado Ruiz, con DNI n.º 26479658B, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería; y Ángel Fornieles Gil, con DNI n.º 75238362A, Profesor Contratado Doctor de Derecho Tributario de la Universidad de Almería; todos ellos en su condición de doctores en Derecho,

a petición del Excmo. Ayuntamiento de Roquetas de Mar (ALMERÍA),
emiten el siguiente

DICTAMEN,

relativo a la

**SITUACIÓN ACTUAL Y POSIBILIDAD DE SUPRESIÓN DE
PRESTACIONES ECONÓMICAS RECOGIDAS EN LAS NORMAS
URBANÍSTICAS DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN
URBANÍSTICA DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ROQUETAS DE
MAR**



I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Plan General de Ordenación Urbanística de Roquetas de Mar fue aprobado mediante Orden del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio de 3 de marzo de 2009, publicada en el BOJA n.º 126, de 1 de julio de 2009. Su Texto de Cumplimiento fue aprobado mediante Resolución de la Dirección General de Urbanismo de 20 de enero de 2010 y Orden de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de 24 de junio de 2010 (BOJA n.º 190, de 28 de septiembre de 2010). En adelante, será referido como **PGOURoquetas**.

En particular, la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, de 24 de junio de 2010, por la que se dispone el cumplimiento de la Orden de 3 de marzo de 2009, sobre la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Roquetas de Mar (Almería); se aprueba el ámbito denominado A-ALG-01 y se publica su normativa urbanística; incluye como Anexo la Normativa Urbanística del mencionado Plan. En adelante, esta Normativa será referida como **NU**.

Sin perjuicio de posteriores modificaciones que no afectan a lo aquí tratado, este plan recoge dos Prestaciones Económicas que se imponen a los propietarios del **Suelo Urbano No Consolidado**. A saber:

· **Prestación Económica para Actuaciones sobre el Suelo, la Urbanización y el Equipamiento**, denominada por el PGOU «Prestación Económica de Adecuación Urbana» (en adelante, **PEAU**). Consiste en una *«carga suplementaria por cada metro cuadrado de techo edificable que deberá satisfacerse al Ayuntamiento de Roquetas de Mar, y cuyo destino es asegurar la adecuada incorporación y*



culminación urbana de la actuación en el entorno del suelo urbano consolidado, en virtud de lo expuesto en el art. 113.1.j. de la LOUA, mediante la consecución de los siguientes objetivos

- 1. Mejora ornamental y de las condiciones de la urbanización en los espacios públicos.*
- 2. Mejora de los servicios e infraestructuras.*
- 3. Incremento de los suelos dotacionales y equipamientos en aquellas áreas donde exista una carencia de ambos.*

El importe de la prestación económica deberá ser abonado previamente a la aprobación del proyecto de reparcelación. No podrá darse como iniciado el trámite de la referida aprobación sin que el pago se haya hecho efectivo, es decir no podrá empezar a contar el plazo de dos meses, previsto según el artículo 136.2 de la LOUA, sin que dicho pago esté realizado y aceptado por el Ayuntamiento.

El importe de la Prestación Económica de Adecuación Urbana se actualizará anualmente conforme al índice de precios, correspondiente al mes de Septiembre, que se aplica en la contratación de la obra pública.

El importe de esta prestación se ha calculado mediante referencias a los precios medios habituales de mercado. Se fija este precio en 30 € más I.V.A.

La fórmula y el procedimiento que debe realizarse para llevar a cabo esta actualización se basa en los Decretos 3650/1970 de 19 Diciembre, y 2167/1981 de 20 de Agosto, cuadro de formulas tipo generales de revisión de precios de los contratos de obras del estado y organismos autónomos. De estos Decretos se han obtenido las fórmulas polinómicas más cercanas a las unidades de obra habituales y generales para la urbanización y la edificación de equipamiento, fundiendo todas ellas en una única fórmula, cuyas variables son:

Kt = Coeficiente teórico de revisión para el año de actualización t.

Ho = Índice de coste de la mano de obra en Septiembre de 2006.

Ht = Índice de coste de la mano de obra en Septiembre del año de actualización t.

Eo = Índice de coste de la energía en Septiembre de 2006.

Et = Índice de coste de la energía en Septiembre del año de actualización t.

Co = Índice de coste del cemento en Septiembre de 2006.

Ct = Índice de coste del cemento en Septiembre del año de actualización t.

So = Índice de coste de materiales siderúrgicos en Septiembre de 2006.

St = Índice de coste de materiales siderúrgicos en Septiembre del año de actualización t.



Lo = Índice de coste de ligantes bituminosos en Septiembre de 2006.

Lt = Índice de costes de ligantes bituminosos en Septiembre del año de actualización t .

Cro = Índice de coste de cerámicos en Septiembre de 2006.

Crt = Índice de coste de cerámicos en Septiembre del año de actualización t .

Mo = Índice de coste de la madera en Septiembre de 2006.

Mt = Índice de coste de la madera en Septiembre del año de actualización t .

Alo = Índice de coste del aluminio en Septiembre de 2006.

Alt = Índice de coste del aluminio en Septiembre del año de actualización t .

Cuo = índice de coste del cobre en Septiembre de 2006.

Cut = Índice de coste del cobre en Septiembre del año de actualización t .

FÓRMULA DE ACTUALIZACIÓN ANUAL DE LA PRESTACIÓN ECONÓMICA

$$Kt = 0,366 Ht/Ho + 0,1847 Et/Eo + 0,0669 Ct/Co + 0,0274 Crt/Cro + 0,1004 St/So + 0,0272 Mt/Mo + 0,0144 Lt/Lo + 0,042 Alt/Alo + 0,021Cut/Cuo + 0,15$$

Índices oficiales de Precios de materiales durante 2006 (Base 100 Enero de 1964)

Península e Islas Baleares Septiembre B.O.E. 07-MAR-07

Cemento (C) 1.564,9

Cerámica (Cr) 1.379,2

Maderas (M) 1.605,3

Acero (S) 1.099,9

Energía (E) 2.497,6

Cobre (Cu) 2.109,5

Aluminio (Al) 877,9

Ligantes (L) 2.363,7

Índices oficiales de Precios de mano de obra durante 2006 (Base 100 Julio de 1980)

NACIONAL (H) 345,23 ». (Art. 4.18.3.e) de las NNUU).



Prestación Económica para contribuir en la ejecución de los Sistemas Generales (en adelante, **PESG**). Establecida en un importe «de 30 € (IVA no incluido) por cada metro cuadrado de techo edificable, que deberá satisfacerse al Ayuntamiento de Roquetas de Mar, y cuyo destino es financiar las actuaciones de ejecución de Urbanización y Equipamiento (UE) de los Sistemas Generales propuestos por el Plan en virtud de lo expuesto en el art. 113.1.j de la LOUA.

El importe de la prestación económica para la ejecución de los Sistemas Generales deberá ser abonado, al igual que en el caso de la Prestación Económica de Adecuación Urbana, previamente a la aprobación del proyecto de reparcelación. No podrá darse como iniciado el trámite de la referida aprobación sin que el pago se haya hecho efectivo, es decir no podrá empezar a contar el plazo de dos meses, previsto según el artículo 136.2 de la LOUA, sin que dicho pago esté realizado y aceptado por el Ayuntamiento.

Esta cantidad se actualizará anualmente conforme al índice de precios, correspondiente al mes de Septiembre, que se aplica en la contratación de la obra pública.

La fórmula y el procedimiento que debe realizarse para llevar a cabo esta actualización se exponen en el apartado anterior.

En su caso, los propietarios interesados podrán realizar el pago de estos gastos cediendo, gratuitamente y libres de cargas, terrenos edificables en la proporción que se estime suficiente para compensarlos». (Art. 4.18.3.f) de las NNUU).

Estas prestaciones suponen una obligación de pago a liquidar y satisfacer como requisito previo a la aprobación del proyecto de reparcelación por parte del Ayuntamiento.

Además de lo anterior, el art. 4.18.3 de las NNUU establece como carga de asunción directa por los propietarios del **Suelo Urbano No Consolidado** las siguientes:

«a) Las de vialidad, saneamiento, suministro de agua y energía eléctrica, alumbrado público, arbolado y jardinería, que estén previstas en los planes y proyectos y sean de interés para la unidad de ejecución.



b) *Las indemnizaciones procedentes por el derribo de construcciones, destrucción de plantaciones, obras e instalaciones que exijan la ejecución de los Planes.*

c) *El coste de los Proyectos de Urbanización y gastos originados por la compensación y reparcelación.*

d) *Las indemnizaciones por la extinción de servidumbres prediales o derechos de rrendamiento incompatibles con el planeamiento o su ejecución».*

Además, para el **suelo urbanizable**, el art. 5.4.3.f. establece una **Prestación económica para la ejecución de los Sistemas Generales** (también en adelante, **PESG**), «Contribuir en la ejecución de los Sistemas Generales mediante una prestación económica de 30 € (IVA no incluido) por cada metro cuadrado de techo edificable, que deberá satisfacerse a la Administración Pública actuante, y cuyo destino es financiar las actuaciones de ejecución de Urbanización y Equipamiento (UE) de los Sistemas Generales propuestos por el Plan en virtud de lo expuesto en el art. 113.1.j de la LOUA.

El importe de la prestación económica para la ejecución de los Sistemas Generales citado en el párrafo anterior deberá ser abonado previamente a la aprobación del proyecto de reparcelación. No podrá darse como iniciado el trámite de la referida aprobación sin que el pago se haya hecho efectivo, es decir no podrá empezar a contar el plazo de dos meses, previsto según el artículo 136.2 de la LOUA, sin que dicho pago esté realizado y aceptado por el Ayuntamiento.

Esta cantidad se actualizará anualmente conforme al índice de precios, correspondiente al mes de Septiembre, que se aplica en la contratación de la obra pública.

La fórmula y el procedimiento que debe realizarse para llevar a cabo esta actualización se exponen en el Artículo 4.18».

No consta que se haya actualizado nunca el importe de estas prestaciones.

SEGUNDO.- El PGOU Roquetas entró en vigor en un año en el que vino a coincidir con la plasmación en el mercado inmobiliario de la crisis financiera desencadenada en el año 2007, lo que paralizó el desarrollo inmobiliario del municipio. Esta realidad se puede ver en los distintos datos consultables



públicamente (de fuentes oficiales y no), que, si bien no ofrecen exactitud en las cuantías – como es lógico, por la diversidad de fuentes –, plasman de manera clara la tendencia bajista de precios y operaciones de construcción en el ámbito inmobiliario desde 2009 hasta la fecha.

Así, según las estadísticas catastrales disponibles públicamente por la Dirección General de Catastro, el número de inmuebles urbanos y superficie de parcelas urbanas en el municipio de Roquetas de Mar presenta la siguiente distribución desde 2009:

Tipo de Uso	N.º de Inmuebles						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Almacén, Estac.	16.859	22.254	23.328	30.304	30.843	32.610	32.932
Comercial	2.991	3.218	3.302	3.320	3.402	3.459	3.477
Cultural	26	26	29	37	37	37	38
Ocio, Hostelería	481	484	486	524	525	527	441
Industrial	1.601	1.593	1.571	685	662	658	618
Deportivo	44	50	63	121	120	121	122
Suelo Vacante	2.466	2.393	2.370	2.461	2.396	2.516	2.510
Oficinas	210	216	234	321	322	330	331
Edif. Singular	3	3	3	7	7	8	8
Religioso	10	10	10	15	15	16	16
Espectáculos	5	3	4	4	4	5	6
Residencial	43.702	49.671	51.321	57.596	58.552	60.357	60.518
Sanidad, Benefic.	14	14	15	22	23	23	24
Total	68.412	79.935	82.736	95.447	96.908	100.667	101.041
Tipo de Uso	N.º de Inmuebles						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Almacén, Estac.	33.005	32.933	32.992	33.059	33.067	33.087	33.195
Comercial	3.509	3.643	3.653	3.676	3.686	3.718	3.727
Cultural	40	42	42	42	41	42	42
Ocio, Hostelería	441	448	448	772	773	773	772
Industrial	620	592	590	590	595	597	597
Deportivo	123	125	128	131	134	136	137
Suelo Vacante	2.511	2.336	2.343	2.338	2.342	2.341	2.321
Oficinas	333	336	336	336	337	342	342
Edif. Singular	8	8	8	8	8	8	8
Religioso	16	17	17	17	17	17	17
Espectáculos	6	6	6	6	6	6	6
Residencial	60.578	60.551	60.582	60.594	60.456	60.480	60.570
Sanidad, Benefic.	26	27	27	27	32	32	32
Total	101.216	101.064	101.172	101.596	101.494	101.579	101.766



Superficie Urbanas	Parcelas	N.º de Hectáreas						
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sin edificar		572,73	513,76	621,88	618,79	613,08	612,64	610,54
Edificadas		669,37	688,83	813,49	811,09	819,93	822,25	824,03
Total		1.242,09	1.202,59	1.435,37	1.429,87	1.433,01	1434,89	1434,57

Superficie Urbanas	Parcelas	N.º de Hectáreas						
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sin edificar		464,60	456,31	455,97	454,52	451,23	450,67	449,54
Edificadas		802,66	810,73	811,39	811,25	814,80	815,57	816,87
Total		1.267,26	1.267,04	1.267,36	1.265,78	1.266,03	1.266,23	1266,41

Sobre esa base y en atención especial a la evolución del parque de viviendas en el municipio, se tienen los siguientes datos:

1º) El Valor tasado medio por metro cuadrado de la Vivienda libre en el municipio de Roquetas de Mar ha pasado de 1.466,30 € en el último trimestre de 2009 a 1.154,40 € en el segundo trimestre de 2022 (siendo de 1.260,30 € para la vivienda de hasta cinco años de antigüedad); según datos del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana consultables en <https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/sedal/35103500.XLS>.

2º) El Precio medio del metro cuadrado de suelo urbano en municipios de más de 50.000 habitantes en la provincia de Almería ha pasado de 483,50 € en el último trimestre de 2009 a 231,40 € en el segundo trimestre de 2022; según datos del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana consultables en <https://www.fomento.gob.es/be2/sedal/36403000.XLS>.

3º) El Precio medio del metro cuadrado de vivienda en el municipio de Roquetas de Mar ha pasado de 1.569 € en diciembre de 2009 a 1.210 € en octubre de 2022, según datos publicados por el portal IDEALISTA disponibles en <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/venta/andalucia/almeria-provincia/roquetas-de-mar/>.



En todo caso, se observa cierta estabilización con tendencia al incremento de precios en los últimos años.

4º) El precio medio por metro cuadrado de vivienda en alquiler en el municipio de Roquetas de Mar ha pasado de 5,2 € en diciembre de 2009 a 6,7 en octubre de 2022; en una tendencia alcista mantenida desde 2018; según datos publicados por el portal Idealista disponibles en <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/andalucia/almeria-provincia/roquetas-de-mar/>.

5º) La población del municipio de Roquetas de Mar (según datos del Instituto Nacional de Estadística) ha pasado de 82.665 habitantes en 2009 a 98.433 habitantes en 2021; lo que supone un incremento de 19,075% en esos 12 años. Incremento que, además, se ha producido de manera constante (a excepción de los años 2012 a 2015).

La tabla de evolución de población por tramos quinquenales de edades en el año 2021, según datos disponibles en <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=33645&L=0>, es la siguiente:

Tramo de Edad	N.º de habitantes
De 0 a 4 años	5.469
De 5 a 9 años	6.116
De 10 a 14 años	6.512
De 15 a 19 años	5.560
De 20 a 24 años	5.670
De 25 a 29 años	6.242
De 30 a 34 años	7.333
De 35 a 39 años	8.614
De 40 a 44 años	10.049
De 45 a 49 años	9.036
De 50 a 54 años	7.469
De 55 a 59 años	6.037
De 60 a 64 años	4.762
De 65 a 69 años	3.430
De 70 a 74 años	2.600



Tramo de Edad	N.º de habitantes
De 75 a 79 años	1.791
De 80 a 84 años	1.048
De 85 a 89 años	675
De 90 a 94 años	249
De 95 a 99 años	58
100 y más años	5

6º) El stock de vivienda nueva en la provincia de Almería ha pasado de 25.187 unidades en 2011 (primer año con datos disponibles) a 16.578 en 2021 (último año con datos disponibles), según datos del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, disponibles en <https://www.mitma.gob.es/informacion-para-el-ciudadano/informacion-estadistica/vivienda-y-actuaciones-urbanas/estadisticas/stock-de-vivienda-nueva/estadisticas-sobre-stock-de-vivienda-nueva>.

7º) La renta disponible media por declarante de IRPF en el municipio de Roquetas de Mar del ejercicio 2013 (primer ejercicio del que se disponen datos) era de 17.072 €; mientras que la renta disponible media por declarante de IRPF del ejercicio 2.020 fue de 18.607 €. Todo esto según datos disponibles en la página web de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Como consecuencia de esta situación, según consta en los datos del Excmo. Ayuntamiento de Roquetas de Mar (y en particular, en las liquidaciones de presupuestos correspondientes a cada ejercicio), no se ha producido ningún ingreso por estas prestaciones desde su aprobación hasta la fecha, toda vez que no se ha procedido ni a actuaciones de consolidación de suelo urbano ni a actuaciones de urbanización de suelo urbanizable.

Manifiesta el Excmo. Ayuntamiento de Roquetas de Mar que, según han expuesto distintos colectivos profesionales interesados, esta paralización del desarrollo de procesos urbanísticos se debe al alto importe que supone el



pago de estas prestaciones en el conjunto de los costes que tienen que afrontar los propietarios en relación con el precio de venta.

TERCERO.- Según datos facilitados por el Excmo. Ayuntamiento de Roquetas de Mar, los datos de superficie de suelo (considerados en metros cuadrados de techo edificable) urbanizable y urbano no consolidado en el municipio son.-

TIPO DE SUELO	SECTOR	SITUACIÓN	M2 TECHO EDIFICABLE
Urbanizable	SUR-S	Sectorizado	903.239 m2
	SUR-O	Ordenado y detallado	1.420.000 m2
	Total		2.323.239 m2
Urbano	SUNC-ET I	En transformación I	1.237.115 m2
	SUNC-ET II	En transformación II	417.848 m2
	SUNC-ALESS	Áreas localizadas especializadas	1.202.953 m2
	SUNC-ARIS	Áreas de Reforma Interior	156.982 m2
	SUNC-SEC	Sectorizado	647.923 m2
	Total		3.662.821 m2



II. CUESTIONES PLANTEADAS

- A) ¿Qué obligaciones tienen en el municipio de Roquetas de Mar los propietarios de terrenos durante los procesos de transformación urbanística?
- B) ¿Qué modificaciones normativas pueden realizarse en el marco transitorio de aplicación de la LISTA?
- C) ¿Es viable jurídicamente la supresión de las prestaciones económicas actualmente recogidas en el PGOU del Excmo. Ayuntamiento de Roquetas de Mar?
- D) ¿Es viable económicamente la supresión de las prestaciones económicas actualmente recogidas en el PGOU del Excmo. Ayuntamiento de Roquetas de Mar?



III. NORMATIVA APLICABLE

- Constitución Española de 1978 (en adelante, **CE**).
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (en adelante, **CEDH**).
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, **EAA**).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases de régimen local (en adelante, **LRBRL**).
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- 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, **TRLRHL**).
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (en adelante, **TRLS**).¹
- Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (en adelante, **RGR**).
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, **TRLSRU**).

¹ Norma derogada por la disposición derogatoria única.a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.



- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, **Reglamento Urbanístico**).
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, **LOUA**).²
- Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante, **LISTA**).
- Plan General de Ordenación Urbanística de Roquetas de Mar, aprobado mediante Orden del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio de 3 de marzo de 2009 (B.O.J.A. nº 126 de 1 de julio de 2009).
- Texto de Cumplimiento aprobado mediante Resolución de la Dirección General de Urbanismo de 20 de enero de 2010 y Orden de la Consejera de Obras Públicas y Vivienda de 24 de junio de 2010 (B.O.J.A. nº 190 de 28 de septiembre de 2010).

² Norma derogada, con efectos de 23 de diciembre de 2021, por la disposición derogatoria única.b) de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.



IV. CONSIDERACIONES

IV.1) SOBRE LAS OBLIGACIONES DE LOS PROPIETARIOS EN LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA

IV.1.1) Caracterización del derecho de propiedad desde su función social: sus consecuencias en el ámbito urbanístico

El art. 33 de la CE reconoce el derecho de propiedad, encuadrado en la Sección 2ª del Capítulo Segundo, intitulado «de los derechos y deberes de los ciudadanos». Se trata por tanto de un derecho constitucional, que no tiene reconocida su condición de derecho fundamental. Con todo, vía art. 10.2 de la CE, resulta aplicable al respecto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el art. 1 del Protocolo Adicional al CEDH, que sí reconoce la propiedad como derecho humano.

En todo caso, el art. 33 de la CE condiciona su contenido a su función social, lo que será delimitado por las leyes. Esta función social de la propiedad también se refleja en el art. 1 del Protocolo Adicional al CEDH, con referencia a la utilidad pública y el interés general y manteniendo la garantía de su regulación legal.

La propiedad inmobiliaria y, en especial, la propiedad sobre suelo urbano está condicionada por el reconocimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada, establecido en el art. 47 en la misma Sección de la CE que el derecho de propiedad. Al efecto de garantizar este derecho, se establece que *«los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación»*. Además, se añade que



«la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

Es evidente que no todo el suelo urbano estará destinado a vivienda, pero también resulta meridiano que la mayor parte de este sí tendrá ese destino y que el resto de usos del suelo urbano viene condicionado por la condición residencial de las zonas de tal fin.

En esas condiciones, la propiedad inmobiliaria urbana debe desarrollarse de tal manera que, garantizando el acceso y mantenimiento de esta, se condicione a la garantía a los ciudadanos de una vivienda digna y adecuada y estableciendo las condiciones necesarias para evitar la especulación.

En el marco del pluralismo político reconocido por el art. 1.1 de la CE, son distintas las opciones político/ideológicas que pueden desarrollarse con el fin de establecer el equilibrio entre ambos derechos (acceso a la propiedad/acceso a la vivienda) de la manera en que se optimicen las garantías señaladas y, en todo caso, se busque impedir la especulación.

Al equilibrio de esa dualidad de derechos se suman también, desde luego, otras cuestiones de interés general, como condiciones de habitabilidad que permitan el libre desarrollo de la personalidad o la sostenibilidad medioambiental.

En todo caso, la respuesta legal a ese marco constitucional depende, además, de la distribución de competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y entes locales. Estos últimos deben tener competencia sobre: *«Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección*



pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación» (art. 25.2.a) de la LRBRL). En consecuencia, son los entes locales quienes pueden regular la disciplina urbanística, si bien condicionados al respecto de la normativa estatal y autonómica, siendo clave la delimitación competencial entre estos.

El art. 148.1.3^a de la CE establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de «*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*». La Comunidad Autónoma Andaluza asumió esta competencia, actualmente regulada en el art. 56 del EAA. Se le atribuye la competencia exclusiva en materia de vivienda y de urbanismo (incluyendo la regulación del régimen urbanístico del suelo y del régimen jurídico de la propiedad del suelo), entre otras.

Esta competencia autonómica tiene como límite la regulación estatal, que debe constreñirse a garantizar la igualdad del derecho a la propiedad en todo el territorio nacional –como señalaron, entre otras, las sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997 y 164/2001– lo que debe hacerse del modo que resulte menos condicionante posible al ejercicio de las competencias propias por las Comunidades Autónomas.

Con esa base competencial aquí sintetizada, la imposición de cargas como las analizadas por el PGOU Roquetas debe partir del respeto a la imposición de deberes regulado en las distintas normativas.

En primer lugar, el TRLSRU es la norma estatal actualmente vigente, junto con el Reglamento Urbanístico.

El art. 12 del TRLSRU establece el contenido del derecho de propiedad del suelo a partir de sus facultades. Las facultades comprendidas en este



derecho son el *«uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien»*, comprendiendo la facultad de disposición limitada al régimen de formación de fincas y parcelas. Estas facultades alcanzan al suelo y al vuelo.

Su art. 11.2 condiciona la patrimonialización de la edificabilidad *«al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística»*.

Con esa base, el art. 18 del TRLSRU establece los deberes vinculados a la promoción de las actividades de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias:

a) *Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención. [...]*

b) *Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.*

Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento. [...]

c) *Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las*



redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas. [...]

d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior, que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública. [...]

e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual [...].

f) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse».

Frente a ese conjunto de obligaciones y cargas, el art. 22.5 del TRLSRU establece que *«la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación».*

Por tanto, debe existir un adecuado equilibrio entre los beneficios que los particulares obtienen de la acción urbanística y las cargas derivadas de las mismas.



IV.1.2) Gastos de urbanización del suelo en el marco andaluz

La cuestión de las obligaciones de los propietarios del suelo en los procesos de transformación urbanística debe tener en cuenta, en el marco andaluz, que nos encontramos en una situación transitoria tras la aprobación de la LISTA, que deroga la LOUA. Sin perjuicio de la consciencia de la existencia de otros deberes generales diseminados en la normativa, el principal elemento de estas obligaciones urbanísticas son los gastos de urbanización que corresponden a los propietarios.

La Disposición Transitoria segunda de la LISTA establece que:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera, todos los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento general, así como los restantes instrumentos aprobados para su desarrollo y ejecución que estuvieren en vigor o fueran ejecutivos en el momento de entrada en vigor de esta Ley, conservarán su vigencia y ejecutividad hasta su total cumplimiento o ejecución o su sustitución por algunos de los instrumentos de ordenación de esta Ley.

2. Desde la entrada en vigor de la Ley, no será posible iniciar la revisión de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, de las Normas Subsidiarias Municipales o de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, debiendo procederse a su sustitución por los instrumentos que en esta Ley se establecen.

3. Las modificaciones de los instrumentos de planeamiento deberán ajustarse a los contenidos, disposiciones y procedimientos de esta Ley, no pudiendo delimitar actuaciones de transformaciones urbanísticas en suelo no urbanizable hasta que se proceda a su sustitución conforme a lo previsto en el párrafo anterior.



Podrán delimitarse actuaciones de transformación urbanística o actuaciones urbanísticas en suelo urbano aunque no se encuentre aprobado el Plan de Ordenación Urbana previsto en el artículo 66.

4. Los instrumentos de ordenación urbanística detallada de las actuaciones de transformación urbanística delimitadas en el planeamiento general vigente establecerán la reserva de suelo para dotaciones que se determinen en los mismos. Hasta que se produzca el desarrollo reglamentario de la Ley deberán cumplir como mínimo los estándares establecidos en el artículo 17 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

5. Los instrumentos de ordenación urbanística se adaptarán a los planes de ordenación del territorio vigentes en el plazo que éstos hubieran establecido y, en todo caso, en el plazo máximo de cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley. El transcurso de este plazo sin que la referida adaptación se haya producido determinará la prevalencia de las determinaciones territoriales sobre el planeamiento urbanístico afectado».

Sobre esa base, es necesario señalar —siquiera brevemente— la regulación al respecto de la LOUA, en cuanto sirvió de base para el PGOU Roquetas y se mantiene indirectamente en vigor mientras este último no sea revisado.

Así, centrándonos exclusivamente en actuaciones por unidades de ejecución, el art. 107 de la LOUA preveía tres sistemas de actuación posibles: expropiación, cooperación y compensación; siendo el último de actuación privada y los dos primeros de actuación pública. El sistema de actuación se fija en el instrumento de planeamiento o, en su defecto, por el mismo procedimiento establecido para la delimitación de unidades de ejecución.



Con independencia del sistema de actuación aplicable, el art. 113.1 de la LOUA regulaba los gastos de urbanización, esto es, «la carga del levantamiento de la parte proporcional de todos los costes de urbanización», como una obligación de carácter real vinculada a la propiedad del suelo y que el mencionado artículo concreta en los siguientes conceptos:

«a) Obras de vialidad, en las que se comprenden las de explanación, afirmado y pavimentación de calzadas; construcción y encintado de aceras, y construcción de las canalizaciones para servicios en el subsuelo de las vías o de las aceras.

b) Obras de saneamiento, que incluyen las de construcción de colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras, en la proporción que corresponda a la unidad de ejecución.

c) Obras para la instalación y el funcionamiento de los servicios públicos de suministro de agua, incluyendo las de captación de ésta cuando sean necesarias y las de distribución domiciliaria de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios; de suministro de energía eléctrica, comprendiendo la conducción y la distribución, así como el alumbrado público, y los de telefonía y telecomunicaciones.

d) Obras de ajardinamiento y arbolado, así como de amueblamiento urbano, de parques y jardines y vías públicas.

e) Redacción técnica y anuncios preceptivos en la tramitación administrativa del planeamiento de desarrollo preciso para la ordenación pormenorizada y del proyecto de urbanización.

f) Gestión del sistema de actuación.

g) Indemnizaciones que procedan en favor de propietarios o titulares de derechos, incluidos los de arrendamiento, referidos a edificios y construcciones que deban ser



demolidos con motivo de la ejecución del instrumento de planeamiento, así como de plantaciones, obras e instalaciones que deban desaparecer por resultar incompatibles con éste.

h) Realojamiento y retorno legalmente preceptivos de residentes habituales.

i) Cuando así se prevea expresamente en el instrumento de planeamiento a ejecutar o en el sistema de actuación aplicado al efecto, además, las obras de infraestructura y servicios exteriores a la unidad de ejecución que sean precisas tanto para la conexión adecuada de las redes de la unidad a las generales municipales o supramunicipales, como para el mantenimiento de la funcionalidad de éstas; todo ello cuando así proceda conforme al régimen de las distintas clases del suelo.

j) Las de urbanización de los sistemas generales y cualesquiera otras cargas suplementarias que se impongan a los terrenos, cuando así se haya establecido en el Plan General de Ordenación Urbanística.

k) Cualesquiera otros expresamente asumidos mediante convenio urbanístico o establecidos en la correspondiente concesión administrativa».

Como se observa, es pues obligación del propietario según esa normativa la práctica totalidad de los costes de ejecuciones materiales de transformación del suelo para su reparcelación y conversión en solares aptos para la edificación, incluyendo la dotación de todos los medios para la habitabilidad de la zona.

Todo esto supone un coste para el propietario que queda justificado en el principio de adecuada distribución de beneficios y cargas, siempre que el aprovechamiento urbanístico del suelo finalista sea superior a los costes de adquisición de los terrenos y su transformación.



Por ser de interés para este dictamen, debe destacarse, en particular, la letra j) del citado precepto, pues es la referencia normativa de base para las prestaciones económicas incluidas en el PGOU Roquetas. Debe destacarse que, de un lado, se establecía como carga necesaria la de «urbanización de los sistemas generales», mientras que, de otro lado, se establecía la posibilidad para el Ayuntamiento de imponer «otras cargas suplementarias» a través del Plan General de Ordenación Urbanística, siendo en este caso esas otras cargas urbanísticas una carga potestativa para el Ayuntamiento a la hora de regular ese Plan General.

A esas cargas urbanísticas se añadía, en el caso de actuación por compensación, *«los gastos relativos al mantenimiento de todas las obras y los servicios previstos en el apartado anterior hasta la recepción de la urbanización por el municipio»* (art. 113.2 de la LOUA). Se prevé también la compensación a los propietarios por las empresas suministradoras por los gastos de instalación de redes de servicios técnicos.

La satisfacción de las cargas anteriores por el propietario va a depender del sistema de actuación: en el caso de compensación, será el propietario quien las asuma directamente (o a través de entidad urbanística colaboradora) (art. 129 de la LOUA); mientras que, en el caso de cooperación, deberán abonar a la Administración actuante por los gastos de urbanización y de gestión del sistema (art. 123.1.A).c) de la LOUA).

Con todo, en el caso de los sistemas generales, por su especial naturaleza, aún en el sistema de compensación, puede tener que compensar a la Administración municipal; lo que sucederá también con las otras cargas suplementarias en función de su concreta realidad.



La LISTA, por su parte, mantiene los tres sistemas de actuación para la ejecución de lo que denomina «actuaciones sistemáticas» (cuando para la ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística se delimiten unidades de ejecución, art. 99 de la LISTA). En todo caso, el art. 95 de la LISTA define de manera genérica los gastos de urbanización como *«la carga del levantamiento de la parte proporcional de todos los gastos de urbanización correspondientes, entre los que se incluirán los gastos de gestión, en los términos recogidos en esta Ley y desarrollados reglamentariamente»*, carga que se impone con carácter real.

Este establecimiento de los gastos se hace, pues de manera genérica y en referencia a la totalidad, debiendo tener como punto de partida el proyecto de urbanización, pues, según el art. 96.2 de la LISTA, este tiene un contenido obligatorio: *«obras de vialidad, accesibilidad, de infraestructuras de agua, saneamiento, energía y telecomunicaciones y las necesarias para el funcionamiento de los servicios públicos, así como el ajardinamiento, arbolado y amueblamiento urbano»*, así como la garantía de *«la sostenibilidad energética de la actuación»*.

Esta previsión general viene a ser concretada por el Reglamento de la LISTA (en una discutible deslegalización de obligaciones que deben considerarse como prestaciones personales o patrimoniales – según el caso – de carácter público). Sin embargo, a la fecha de firma de este Dictamen, el Reglamento se haya en fase de Proyecto de Decreto, por lo que como tal debe ser tenido, condicionado a la versión final que pudiera resultar aprobada.

«a) El coste de las obras de urbanización que comprende del coste de la ejecución material de las obras de urbanización, además de los gastos generales y beneficio industrial de la empresa urbanizadora. La ejecución material de las obras incluiría:



1.º Obras de vialidad, en las que se comprenden las de explanación, afirmado y pavimentación de calzadas y aparcamientos; construcción y encintado de aceras, y construcción de las canalizaciones para servicios en el subsuelo de las vías o de las aceras.

2.º Obras de saneamiento, que incluyen las de construcción de colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras en la proporción que corresponda al ámbito de ejecución.

3.º Obras para la instalación y el funcionamiento de los servicios públicos de suministro de agua, incluyendo las de captación de ésta cuando sean necesarias y las de distribución domiciliaria de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios; de suministro de energía eléctrica, comprendiendo la conducción y la distribución, así como el alumbrado público; los de telefonía y telecomunicaciones; y la canalización e instalación de las redes de gas y de los demás servicios exigidos en cada caso por los instrumentos de ordenación u ordenanzas municipales.

4.º Obras para el desarrollo de sistemas urbanos de autoconsumo y la utilización de tecnologías de gestión inteligente que optimicen el funcionamiento y usos de los recursos de acuerdo con la normativa de aplicación.

5.º Las infraestructuras de transporte público que se requieran, en el caso de las actuaciones no colindantes al suelo urbano existente, para una movilidad sostenible.

6.º Obras de ajardinamiento y arbolado, así como de amueblamiento urbano, de parques y jardines y vías públicas.

7.º Cuando así se prevea expresamente en el instrumento de ordenación a ejecutar o en el sistema de actuación aplicado al efecto, las obras de infraestructura y servicios exteriores a la unidad de ejecución o ámbito de actuación que sean precisas tanto para la conexión adecuada de las redes de la unidad o ámbito a las generales



municipales o supramunicipales, como para el mantenimiento de la funcionalidad de éstas; todo ello cuando así proceda conforme al régimen de las distintas clases del suelo. Así, como las obras precisas para la conexión del sector con los sistemas generales de vías públicas y servicios urbanos existentes y previstos, o en su defecto con las redes municipales de vías públicas y servicios urbanos.

8.º Las de urbanización de los sistemas generales y cualesquiera otras cargas suplementarias que se impongan a los terrenos, cuando así se haya establecido en el instrumento de ordenación urbanística.

b) Gastos de gestión, incluyendo los siguientes:

1.º Gastos de honorarios profesionales, como el coste de elaboración de los instrumentos de ordenación que establezca la ordenación detallada y de ejecución de los mismos, los honorarios de la dirección técnica de las obras de urbanización y los originados, en general, por la gestión jurídica y técnica de la actuación. Estos gastos también incluirán los que se puedan producir por levantamientos topográficos y planimetría digitalizada o instrumentos de evaluación ambiental.

2.º Gastos derivados de la tramitación administrativa de los instrumentos de ordenación y ejecución, incluyendo las publicaciones que sean de aplicación.

3.º Gastos derivados de las tasaciones y valoraciones preceptivas.

4.º Gastos derivados de actuaciones notariales y registrales.

5.º Gastos de constitución y gestión de las entidades urbanísticas colaboradoras.

c) Indemnizaciones que procedan en favor de las personas propietarias o titulares de derechos, incluidos los de arrendamiento, referidos a edificios y construcciones que deban ser demolidos con motivo de la ejecución del instrumento de ordenación, así como de plantaciones, obras e instalaciones que deban desaparecer por resultar



incompatibles con éste. Así como, el coste de la demolición de los mismos. También se incluirán las indemnizaciones por la extinción de servidumbres y derechos de arrendamiento o de superficie incompatibles con el instrumento de ordenación.

d) Los gastos derivados de la garantía para la ejecución de las obras de urbanización prevista en el artículo 201 de este Reglamento.

e) Los costes que resulten imputables para dar cumplimiento a los derechos de realojo y retorno legalmente preceptivos.

f) Cualesquiera otros expresamente asumidos mediante convenio urbanístico o establecidos en la correspondiente concesión administrativa».

A esto se añade, para el caso del sistema de actuación por compensación, los gastos relativos al mantenimiento de todas las obras y los servicios señalados hasta la recepción de la urbanización por el municipio. Además, se limita los gastos de gestión al 10% del total de los gastos de urbanización. Como en la normativa anterior, se prevé la compensación a los propietarios por las empresas suministradoras por los gastos de instalación de redes de servicios técnicos.

Se mantiene en el Reglamento la obligatoriedad de sostenimiento de los gastos relativos a sistemas generales, siendo potestativa para el Ayuntamiento – a través del instrumento de ordenación urbanística – la imposición de otras cargas suplementarias.



IV.1.3) Deberes del propietario en los procesos de transformación urbanística en la situación transitoria de aplicación del PGOU Roquetas

El conjunto de derechos y obligaciones de los propietarios de terrenos en el municipio de Roquetas de Mar está contenido en el PGOU ROQUETAS, vigente hasta su modificación y adaptación a la LISTA, en la situación transitoria actual.

Según su art. 17, forman parte del contenido urbanístico de la propiedad del suelo (es decir, son indisponibles para el planificador) los siguientes deberes:

- Conservar y mantener el suelo y, en su caso, su masa vegetal, así como cuantos valores en él concurren, en las condiciones requeridas por la ordenación territorial y urbanística y la legislación específica que le sea de aplicación;
- Destinar los terrenos, construcciones y edificaciones al uso previsto por la ordenación territorial y urbanística y cumplir con el deber legal de conservación en los términos establecidos en esta ley;
- Solicitar y obtener las autorizaciones administrativas preceptivas o, en su caso, formular la declaración responsable o comunicación que sean exigibles, con carácter previo a cualquier acto o uso del suelo.
- Realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación.



En concreto, el contenido urbanístico de la propiedad del suelo urbano comprende los siguientes deberes:

- Ejecutar, en su caso, la urbanización complementaria a la edificación necesaria para que los terrenos alcancen o recuperen la condición de solar.
- Realizar la edificación en las condiciones y plazos fijados por la ordenación urbanística, una vez que el suelo tenga la condición de solar.
- Conservar la edificación para que mantenga las condiciones requeridas para su ocupación y, en su caso, rehabilitarla para que las adquiera.
- Participar o solicitar la expropiación en las actuaciones de transformación urbanística que se promuevan por iniciativa pública.
- Participar en la ejecución urbanística en el régimen de distribución de beneficios y cargas cuando la Administración imponga la realización de actuaciones sobre el medio urbano, de conformidad con lo dispuesto en la normativa básica estatal.

A partir de aquí, hay que diferenciar dentro de las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano (que por cierto no coinciden exactamente con las Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias previstas en LISTA) entre:

- Actuaciones de mejora urbana (aumento de edificabilidad, del número de viviendas o el cambio de uso o tipología, cuando



precisen nuevas dotaciones públicas, generales o locales, o cuando impliquen un incremento del aprovechamiento urbanístico, que no conlleven la necesidad de reforma o renovación de la urbanización): en estos casos, los deberes son: i) Entregar a la Administración actuante, y con destino al patrimonio público de suelo, la parcela o parcelas libres de cargas, correspondientes al diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico en el ámbito de actuación, si lo hubiera, cesión que puede sustituirse por su equivalente en metálico; ii) Entregar a la Administración actuante el suelo calificado para nuevos sistemas generales o locales, a obtener, cuando sean necesarios en los términos establecidos reglamentariamente; e iii) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las edificaciones que deban ser demolidas y garantizar el realojamiento y retorno de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual;

- Actuaciones de reforma interior (nueva ordenación urbanística en un ámbito por causa de la obsolescencia de los servicios, degradación del entorno, necesidad de modificar los usos existentes o análogas que hagan necesaria la reforma o renovación de la urbanización del ámbito): los deberes son: i) Entregar al Ayuntamiento, y con destino al patrimonio municipal de suelo, la parcela o parcelas libres de cargas correspondientes al diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico en las actuaciones asistemáticas o, en su caso, del incremento del aprovechamiento medio sobre el aprovechamiento urbanístico preexistente en el planeamiento, en las sistemáticas; ii) Entregar a la Administración actuante el suelo para nuevos sistemas generales o



locales incluidos o adscritos al ámbito, que demande la actuación en función del grado de colmatación del ámbito; iii) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización del ámbito y las de conexión con las redes generales viarias y de infraestructuras y servicios técnicos, así como las obras de ampliación y refuerzo de dichas redes que sean necesarias en función de las dimensiones y características de la actuación; iii) Entregar al Ayuntamiento, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo c), que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera de las redes y servicios citados, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública; iv) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las edificaciones que deban ser demolidas y el realojamiento y retorno de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual.

Estas previsiones autonómicas hay que entenderlas enmarcadas en las prescripciones existentes a nivel estatal en la normativa sobre suelo. En concreto, según el art. 18 del TRLSRU, son deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias:

- a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.
- b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización



correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento.

- c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas.
- d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior, que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.
- e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual.

Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.



IV.2) SOBRE LA POSIBILIDAD DE MODIFICAR LA NORMATIVA URBANÍSTICA MUNICIPAL EN LA SITUACIÓN TRANSITORIA ACTUAL

La Disposición Transitoria Primera de la LISTA prevé la inmediata entrada en vigor de todo su contenido, de manera íntegra y directa. Sin embargo, la consciencia de dos factores obliga al legislador autonómico a matizar esta afirmación: de un lado, la existencia necesaria de discrepancias entre la normativa municipal aprobada al amparo de la normativa andaluza anterior y, de otro lado, la necesidad de un tiempo razonable para que, en función de la situación real de desarrollo urbano de cada municipio, puedan aprobarse los instrumentos normativos municipales con el tiempo debido y sin que medien períodos de ausencia regulatoria o dubitado vigor de preceptos municipales concretos, cuando no de toda la norma municipal.

Por esto y como se ha visto, la Disposición Transitoria Segunda de la LISTA mantiene la vigencia de «todos los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento general, así como los restantes instrumentos para su desarrollo y ejecución que estuviesen en vigor o fueran ejecutados en el momento de entrada en vigor de esta Ley». Esta vigencia perdurará hasta la producción de hechos fácticos (su total cumplimiento o ejecución) o normativos (su sustitución por algunos de los instrumentos normativos de ordenación de esta Ley).

Por tanto, el PGOU Roquetas mantiene su vigencia hasta que se desarrolle todo lo en él previsto o hasta que se sustituya por otro instrumento normativo de ordenación.



Es más, no parece haber un plazo máximo para la adaptación de la normativa urbanística municipal a la LISTA. Sólo se prevé un plazo máximo de cuatro años, pero para la adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística a los planes de ordenación del territorio vigentes.

Con todo y en esa situación que podría paralizar la adopción de medidas normativas concretas que un Ayuntamiento pudiera entender como necesarias, la Disposición transitoria segunda de la LISTA distingue entre revisión (apartado 2) y modificación (apartado 3) de esa normativa urbanística.

Si bien no se diferencia conceptualmente entre ambos, de la redacción de esos preceptos puede inferirse que la revisión se refiere a la aprobación de nuevo instrumento normativa de ordenación (tal como cita la propia Disposición Transitoria, Planes Generales de Ordenación Urbanística, de las Normas Subsidiarias Municipales o Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano). En cambio, modificaciones serán *a contrario* cambios singulares en la normativa existente.

Evidentemente, estas modificaciones no pueden afectar a todo el texto normativo ni, entendemos, de manera esencial a la norma, de tal manera que modifique radicalmente su planteamiento. Establecido esto de manera general, la vinculación en la ordenación urbanística entre la normativa y las referencias concretas a sectores del territorio municipal hace ciertamente difícil que una modificación parcial que no afecte a la delimitación territorial o condiciones de los sectores hace difícil esta posibilidad. De hecho, el apartado 3 de esta Disposición Transitoria parece mostrarlo así, ya que limita las revisiones, impidiendo que delimiten «*transformaciones urbanísticas en suelo*



no urbanizable hasta que se proceda a su sustitución conforme a lo previsto en el párrafo anterior».

En todo caso, la modificación que se plantea por el Excmo. Ayuntamiento de Roquetas de Mar, afectando únicamente a las prestaciones económicas reguladas en el PGOU Roquetas, deben considerarse claramente como una modificación y no una revisión, por tres razones: en primer y principal lugar, porque afectan a una cuestión muy concreta sobre el conjunto de la normativa urbanística y los deberes de los propietarios; en segundo lugar, porque la realidad práctica descrita en el Antecedente Segundo ha hecho que los preceptos a los que se refiere la modificación no hayan sido aplicados por falta de realización de su supuesto de hecho; y, en tercer lugar, porque, como se dirá más adelante, esta revisión permitiría alcanzar el doble objetivo de disipar las dudas sobre la legalidad de estas prestaciones y hacer económicamente viable la transformación del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable en el municipio de Roquetas de Mar.

Tratándose, pues, de una modificación de la NU, esta debe hacerse ajustándose «a los contenidos, disposiciones y procedimientos de esta Ley». En el caso concreto y debido a la generalidad de redacción del art. 95 de la LISTA, no existiría problema alguno en esto. Incluso atendiendo al proyecto de Reglamento, aún no en vigor, como quiera que, en lo que aquí afecta, la regulación es equivalente a la LOUA (obligatoriedad de contribución a los sistemas generales y posibilidad de imposición de otras cargas suplementarias), puede valorarse en el mismo sentido que se haría si esta se mantuviera en vigor.



Por tanto, se entiende que la modificación propuesta puede ser realizada en el marco de la situación transitoria actual, sin perjuicio de lo que se dirá sobre los sistemas generales.

IV.3) SOBRE LA VIABILIDAD JURÍDICA DE LA SUPRESIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL PGOURoquetas

IV.3.1) Introducción a la cuestión

La viabilidad jurídica de la supresión de las prestaciones económicas pretendida depende de dos cuestiones: la obligatoriedad de su existencia y la conformidad legal de su regulación. Esto es, debe determinarse en primer lugar si es obligatoria la existencia de estas prestaciones como obligaciones de los propietarios en los procedimientos de transformación urbanística. Y, en segundo lugar, debe determinarse si esa exigencia es legal, tanto en toda su conformación normativa, tanto andaluza como municipal.

Ahora bien, ese análisis se ve a su vez bifurcado por la doble naturaleza de estas prestaciones, derivada de una diferenciación entre su fundamento y su realidad. Así, en su fundamento, tienen naturaleza urbanística, toda vez que se basan en la imposición de cargas a los propietarios de los terrenos dentro de la función social de la propiedad y el interés general presente en el proceso urbanizador. Pero a su vez, configurándose como ingresos públicos, tienen esa naturaleza, debiendo determinarse qué tipo de ingresos públicos son y qué normativa debe seguirse para su aprobación y exigencia.



IV.3.2) Naturaleza jurídica, caracteres y finalidad de las cargas de urbanización desde una perspectiva administrativa urbanística

El PGOU incluye en el art. 4.18.3.e) de la NU, dentro de las cargas de urbanización a cargo de los propietarios (en el suelo urbano no consolidado), en proporción a los aprovechamientos urbanísticos correspondientes, la PEAU, entendida como «una carga suplementaria por cada metro cuadrado de techo edificable» que resulta en una obligación de pago de 30 € (Iva excluido) por metro cuadrado de techo edificable.

La previsión de esta norma urbanística del PGOU Roquetas resulta, de principio, confusa, puesto que, de un lado, el término «prestación económica» resulta ambiguo y ajeno a las determinaciones clásicas en materia de ejecución urbanística, y, de otro, la calificación como «carga suplementaria» añade cierta incertidumbre interpretativa desde el punto de vista de la legitimidad en cuanto a su exacción. Por lo demás, esta misma letra e) califica la misma prestación, más adelante, de forma diferente, como «prestación económica de adecuación urbana».

Por su parte, la letra f) del mismo artículo recoge una obligación de contribución en las tareas de ejecución de los sistemas generales, mediante una prestación económica igualmente de 30 euros (IVA excluido) por cada metro cuadrado de techo edificable, destinada concretamente a la financiación de actuaciones de ejecución de urbanización y equipamiento (UE) de los sistemas generales (la PESG). Prestación similar se recoge para el suelo urbanizable en el art. 5.4.3.f) de la NU.

La base legislativa primaria de ambas prestaciones era, en origen, el art. 113.1.j. de LOUA, referido a los gastos de urbanización. Todo propietario de



suelo, al incluirse en el proceso urbanizador y edificatorio de una unidad de ejecución, ostenta la carga de levantar la parte proporcional de todos los costes de urbanización, incluyendo, en lo que aquí atañe, los de *«urbanización de los sistemas generales y cualesquiera otras cargas suplementarias que se impongan a los terrenos, cuando así se haya establecido en el Plan General de Ordenación Urbanística»*.

El pago de la parte proporcional de los costes/cargas de urbanización de una unidad de ejecución, en tanto obligación real de los propietarios, resulta necesario *ex lege* (desde la premisa del deber general de urbanizar), pero no en todos sus elementos. De la literalidad del artículo anterior, parece necesario incluir los costes de urbanización de los sistemas generales, pero las «demás cargas suplementarias» que se impongan dependerán realmente de su previsión y acogimiento por el PGOU correspondiente.

Es el caso de la PEAU del PGOU Roquetas, es expresamente calificada como «carga suplementaria». Sin embargo, la prestación económica PESG parece necesaria y obligatoria, en tanto que se referiría a la financiación de actuaciones de urbanización y equipamiento de sistemas generales.

En el caso de la prestación PEAU, su destino es *«asegurar la adecuada incorporación y culminación urbana de la actuación en el entorno del suelo urbano consolidado»*, a través de tres objetivos: i) mejora ornamental y de las condiciones de la urbanización en los espacios públicos; ii) mejora de los servicios e infraestructuras; y iii) incremento de los suelos dotacionales y equipamientos en aquellas áreas donde exista una carencia de ambos».

La calificación como prestación económica es evidente y no añade nada. Al igual que su configuración como «carga», entendida como posibilidad de



actuación a la que se anuda determinadas consecuencias (positivas o negativas).

De hecho, en la normativa autonómica se utilizan indistintamente diversas denominaciones: costes de urbanización, cargas de urbanización, gasto de urbanización, etc.

Técnicamente nos encontramos ante lo que se ha denominado como una «cuota de urbanización» (como forma de satisfacción por los propietarios de dichas cargas o costes), entendida como instrumento jurídico de financiación de los gastos inherentes a una actuación urbanizadora, repercutidos sobre los propietarios de las parcelas afectadas. Se trata, pues, de una prestación *ex lege* de carácter público, cuya justificación reside en la propia responsabilidad jurídico-pública de ejecución del planeamiento urbanístico, actividad de interés general a la que deben contribuir los propietarios.

Las cuotas de urbanización son una obligación legal urbanística para costear la urbanización de un sector o unidad de ejecución concreto (los costes de urbanización comprenden, con carácter general, los elementos establecidos en el art. 59 y ss. del Reglamento Urbanístico). Además, encontraría su fundamentación última en el propio principio general de justa distribución (equidistribución) de los beneficios y cargas de las actividades de urbanización y en el carácter estatutario (limitado) de la propiedad del suelo (urbano). Los beneficios y cargas derivados del planeamiento deben repartirse, así, entre todos los afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones (hoy, arts. 8.2 y 18 del TRLSRU).

El estatuto jurídico (urbanístico) de la propiedad del suelo impone una serie de derechos y facultades que configuran la concreta delimitación (no



limitación) del mismo, atendiendo, entre otros factores, a la clasificación y categorización de los terrenos. Las cuotas de urbanización constituirían uno de los deberes legales de los propietarios.

Esta misma naturaleza estatutaria justifica, por otro lado, los posibles límites en su exigencia. Según el RGU, el montante de las cargas urbanísticas viene impuesto por la Ley en relación con los planes de ordenación, pero en ningún caso con quebranto o anulación del principio de afección de plusvalías a la urbanización, es decir, que los gastos de urbanización nunca podrán ser superiores a las plusvalías o aprovechamientos urbanísticos derivados del planeamiento.

Esto es lógico por el mismo principio de distribución de beneficios y cargas, pues, en esa distribución, si debe ser el principal beneficiado económicamente –el propietario– quien soporte los principales costes; esto no puede derivar a la situación de que los costes anulen ese beneficio; pues a contrario se eliminaría el fundamento que permite la imposición de estos costes: el beneficio a obtener.

En la doctrina, LLISSET BORRELL, como ejemplo, define las cuotas urbanísticas como las que «en metálico o en terrenos edificables, han de abonar los propietarios –anticipadamente o no- para sufragar los costes de urbanización, en proporción a la superficie de las parcelas respectivas en el momento de la aprobación de la delimitación del polígono –si se tratase de suelo urbanizable- o en proporción al valor de las mismas –si se tratase de suelo urbano-».

En concreto, el art. 18.1.c) del TRLS establece, como deber vinculado a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las



actuaciones edificatorias, el «costear, y en su caso ejecutar, todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente».

Como se sabe, la adquisición y patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos se condiciona –progresivamente– al «cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística» (art. 11 TRLS). Las plusvalías (particulares) generadas por la acción (pública) urbanística se vinculan, pues, al coste de las obras de urbanización, como carga finalista.

La acción urbanística es, desde una perspectiva genérica, una actividad pública que genera a los propietarios del suelo importantes plusvalías que deben retornar a la comunidad, aunque sólo sea parcialmente. Esta recuperación para la “ciudad” se apoya en tres grandes principios: i) Participación pública en el planeamiento y en la gestión (con mayor o menor intensidad desde el punto de vista del desarrollo efectivo de las determinaciones del planeamiento); ii) Afectación de dichas plusvalías al pago de los gastos de la urbanización; y iii) Distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados –directamente– del planeamiento.

Los gastos, deberes o cargas de la urbanización responden, así, a estas premisas de fundamentación contributiva de los particulares a la acción urbanizadora de los poderes públicos. Las plusvalías generadas por la ejecución del planeamiento retornan, así, a la comunidad y el aumento del valor del suelo debido al plan se vincula al –o compensa mediante el– pago de los gastos de urbanización.



En general, pues, los gastos de urbanización –para la total ejecución del planeamiento– son una obligación legal –y real–, no siendo posible su liberación por parte de la Administración responsable (entre otras cosas porque, de hacerlo, correspondería al resto de propietarios afectados de la unidad reparcelatoria su asunción).

La garantía de cobro se sustenta en la afectación real de la parcela incorporada al proceso urbanizador (art. 18.6 TRLS).

Los gastos de urbanización pueden hacerse efectivos, teóricamente, o en metálico o por cesión de aprovechamientos al Ayuntamiento (en especie), o mediante una fórmula mixta. Así se establece expresamente, aunque en principio sólo para la PESG en el PGOU de Roquetas de Mar, permitiéndose que los *«propietarios interesados (sic) puedan realizar el pago de estos gastos cediendo, gratuitamente y libres de cargas, terrenos edificables en la proporción que se estime suficiente para compensarlos»*.

Desde la perspectiva de la LISTA, como se ha dicho, no hay tampoco en la LISTA una regulación detallada de los gastos de urbanización, sin perjuicio de la versión final del Reglamento de desarrollo. El art. 95 señala simplemente que *«La inclusión en el proceso urbanizador y edificatorio impone legalmente a la propiedad del suelo, con carácter real, la carga del levantamiento de la parte proporcional de todos los gastos de urbanización correspondientes, entre los que se incluirán los gastos de gestión, en los términos recogidos en esta ley y desarrollados reglamentariamente»*.

La propia ley delimita, así, algunos de estos gastos de urbanización (como el deber de conservación de las obras de urbanización) pero no



menciona ni desarrolla el resto (a la espera del correspondiente desarrollo reglamentario).

En todo caso, su distribución entre los propietarios debe ser equitativa, lo que se llevará a efecto en el correspondiente «proyecto de distribución de cargas de urbanización» (art. 112.1). Sí ratifica la posibilidad de su sufragio o en metálico o en porcentajes de aprovechamiento lucrativo de edificación o solares, en especie (art. 106.3 de la LISTA, en el caso del procedimiento de cooperación), incluso con posibilidad de exigencia, con vía de apremio, de pago anticipado (art. 107.4.b), pero remite a la Administración actuante la regulación del procedimiento de pago correspondiente, de nuevo con la futura previsión reglamentaria de las bases o criterios mínimos aplicables (art. 107.1).

Sólo hay una referencia a la posible no exigibilidad de estos gastos de urbanización (sin que se especifique si de manera total o parcial ni a que gastos afectaría), pues se permite convenir con las personas propietarios (es decir, realizar un convenio, no eximir directamente de su pago) su aplazamiento “cuando las circunstancias así lo aconsejen” y “en las condiciones que se determinen”.

En conclusión de lo anterior, la PEAU es potestativa del municipio (incluso en el proyecto de Reglamento), por lo que nada obsta a su supresión desde esta perspectiva. Respecto a la PESG, la contribución a los sistemas generales existe como obligación legal de los propietarios. Visto el marco actual de indeterminación genérica de la LISTA sería posible su supresión en tanto no entre en vigor su Reglamento de desarrollo. En todo caso, la posibilidad de su exigencia debe quedar determinada al cumplimiento del principio de distribución de beneficios y cargas.



IV.3.3) Naturaleza jurídica de las prestaciones económicas como ingresos públicos

Las prestaciones económicas recogidas en el PGOU Roquetas son ingresos públicos, en cuanto que consisten en una obligación de pago cuyo acreedor es un ente público: el Excmo. Ayuntamiento de Roquetas de Mar. De hecho, el TRLRHL hace referencia a las «cargas de urbanización», en el art. 166.2 y junto a otros ingresos públicos, al regular el plan de inversiones como Anexo general. Aunque no las define, es claro que se equiparan con el término «cuotas de urbanización» referido en el apartado anterior; coincidiendo además terminológicamente tanto con la LOUA como con la LISTA, que se refieren a cargas del propietario.

La naturaleza jurídica de las «cuotas de urbanización» incluidas las «Cargas Suplementarias» es una cuestión controvertida, por su doble realidad y su previsión por la normativa urbanística sin más atención por la normativa financiera.

Esta realidad ha provocado incluso que se traten como si fuesen dimensiones distintas y la naturaleza urbanística de la figura impidiese su realidad como ingreso público, lo que no puede ser aceptable; pues no solo se la aplican los mecanismos recaudatorios del RGR, sino que tanto su concreción material como la realización del producto obtenido debe realizarse desde el respeto a las normas reguladoras de la actividad financiera, sin perjuicio de que se haga respetando siempre las previsiones urbanísticas legales.

Dichas cuotas se han clasificado, bien como una carga, bien como una obligación *ob rem* que se impone a los titulares dominicales de los terrenos,



bien como un tributo (ya que se trata de ingresos públicos producidos ex lege), o bien como una exacción parafiscal (ya que están afectos a un fin concreto y tienen un régimen jurídico peculiar). Recogiendo en este caso la ya modificada previsión de la Disposición Adicional Primera de la LGT.

Ahora bien, a nuestro juicio, debe diferenciarse los distintos modos de ser de las cargas urbanísticas. Las cargas urbanísticas son una obligación de Derecho público impuesto a los propietarios. Así lo establece sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1998. Y con esa base, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en sentencia de 26 de junio de 2004 y en dos Sentencias de 28 de enero de 2005, basándose en la doctrina recogida en la, señala que el deber de satisfacer las cuotas de urbanización constituye una obligación de Derecho público establecida por la normativa urbanística.

En efecto, siendo la ordenación territorial y urbanística una indudable función pública, aunque con evidente colaboración privada, parece claro que las cuotas de urbanización son un ingreso (municipal) de carácter público, ya sean gestionadas por la propia Administración, ya por la Junta de Compensación o Agente Urbanizador.

Responden, pues, al cumplimiento de una actividad pública de interés general: la ejecución del planeamiento urbanístico y el cumplimiento de sufragar los gastos de urbanización.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que esa obligación de derecho público puede consistir en una prestación personal o en una prestación patrimonial, en función del sistema de actuación ante el que nos encontremos. Será una prestación personal cuando los propietarios deban asumir por sí de manera directa (o a través de otro promotor) la realización de las obras



correspondientes para la conversión de los terrenos en suelo finalista. En cambio, será una prestación patrimonial cuando se deba satisfacer al ente público (al Ayuntamiento) el coste de tales obras.

Teniendo claro esa dualidad, es posible diferenciar ambas naturalezas, sin perjuicio de que la administrativa urbanística siempre quede como fundamento.

Siendo pues, obligaciones personales o patrimoniales de derecho público, será necesario en todo caso su establecimiento con arreglo a la ley (art. 31.3 de la CE), algo que hacía la LOUA y que, de manera más discutible, hace la LISTA, al establecer la obligación general y llamar al reglamento para su concreción.

Sobre esa base, en el caso particular de la PEAU y de la PESG, se tratan en todo caso de prestaciones patrimoniales de carácter público, pues el PGOU Roquetas establece la obligación de pago, para sufragar los gastos en los que incurra la Administración. Esta conceptualización como prestaciones patrimoniales y no personales no se deriva necesariamente de la LOUA ni de la LISTA (y su Reglamento). Sí puede entenderse como necesario en el caso de la PESG, por tratarse de sistemas generales que exceden del ámbito específico de actuación urbanística y trasciende a toda la colectividad. No lo es tanto en el caso de la PEAU, pues se ampara una posibilidad abstracta de establecimiento de otras prestaciones. En todo caso, nada obsta la exigencia de estas como prestaciones patrimoniales.

Siendo prestaciones patrimoniales de carácter público, su conceptualización viene recogida ahora en la Disposición Adicional Primera de la LGT, que, eliminando la categoría confusa de las exacciones parafiscales,



clarifica la clasificación de estas prestaciones patrimoniales: o son tributarias o son no tributarias. Serán de las primeras las que coincidan con la definición del art. 2 de la LGT y con alguna de sus categorías (a saber, tasas, impuestos y contribuciones especiales); mientras que serán de las segundas el resto.

El art. 2.2 del TRLRHL da uniformidad a la exigencia de estas prestaciones patrimoniales de carácter público (sean o no tributarias), pues, en todo caso, se percibirán conforme a los procedimientos administrativos correspondientes (los regulados en la LGT y su normativa de desarrollo) y ostentando las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado.

La reforma de la Disposición Adicional Primera de la LGT permite clarificar la base para el enjuiciamiento y clasificación de las prestaciones patrimoniales de carácter público, como se ha dicho. No obstante, de manera previa a ello y –a nuestro juicio– con cierta confusión provocada por la doble naturaleza ya referida, se han producido pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinales que daban distinta clasificación a estas cuotas de urbanización. Debe mostrarse aquí esta diversidad de pronunciamientos toda vez que permite entender que toda afirmación sobre su verdadera clasificación como ingreso público debe quedar condicionada a un pronunciamiento último del legislador y/o del Tribunal Supremo que aborde la cuestión con carácter no tangencial, sino principal.

Así, existen pronunciamientos que lo han calificado como exacciones parafiscales (que ahora pueden entenderse –no sin ciertos matices– como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario).



En primer lugar, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en las sentencias citadas, consideraba que, aunque generan un ingreso público, no se pueden calificar como tributos, ya que no es posible equipararlas con las contribuciones especiales, atendiendo a su distinto fundamento y finalidad.

La jurisprudencia en general parece decantarse por esa opción, si bien la mayoría con referencia a la categoría de exacciones parafiscales, calificando las cuotas como ingresos de derecho público de naturaleza parafiscal (no tributaria). Por ejemplo, sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2017, según la cual: *«de acuerdo con una constante jurisprudencia, la carga impuesta a los propietarios de los terrenos afectados por una actuación urbanística de sufragar los costes de urbanización es la contrapartida, junto con la de efectuar las cesiones de los terrenos que establece la Ley, para que aquellos puedan obtener los aprovechamientos inherentes a la condición de urbanas de las parcelas resultantes. Consecuentemente tales cargas deben considerarse como compensación frente al beneficio obtenido»*.

Como ejemplo reciente, señala la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2020 que *«nos encontramos en el ámbito urbanístico, y, en concreto, en presencia de una obligación o deber urbanístico»*. Se trataría, pues, de obligaciones urbanísticas de naturaleza no tributaria, derivadas del ejercicio del derecho de propiedad en el ámbito de la función pública de ordenación territorial y urbanística llevada a cabo por la Administración en virtud de las facultades de planificación y ejecución que le atribuyen las normas sectoriales.

Existen también autores en la doctrina que defienden esta posición. En este sentido, MARÍN-BARNUEVO FABO señala que *«las cuotas de urbanización son ingresos no tributarios en los que no resultan de aplicación los principios de justicia tributaria (aunque sí son prestaciones patrimoniales*



públicas, de conformidad con la STC 185/1995, de 14 de diciembre, por lo que su regulación está sometida a reserva de ley), cuya exacción deriva de lo previsto en la Ley del Suelo (estatal o autonómica)»³.

Esta posición –especialmente respecto a la jurisprudencia– parece ampararse en su finalidad y función. Así, desde un punto de vista técnico, no resultarían una fuente más de financiación municipal para la prestación o coste de determinados servicios públicos o la realización de obras públicas, ni tienen el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos ni son, en fin, un instrumento de política económica general (art. 2 LGT). Además, y sosteniendo esta primera posición, no siempre las cuotas de urbanización se recaudan directamente por la Administración actuante, sino por diversas entidades urbanísticas (fundamentalmente, Juntas de Compensación) o incluso por particulares responsables de la urbanización (Agentes Urbanizadores). Bien es cierto que en el caso concreto que nos atañe, suponen siempre un ingreso público municipal.

Por el contrario, existen pronunciamientos que las consideran como tributos, distinguiendo entre impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Siguiendo el razonamiento mantenido por GALLEGO LÓPEZ⁴, las cuotas de urbanización no se podrían calificar como un impuesto ya que esta figura tributaria, de acuerdo con el artículo 2.2.c) de la LGT, se exige sin contraprestación, es decir, sin que se satisfagan como consecuencia de la realización de una actividad administrativa. Las cuotas de urbanización son

³ MARÍN-BARNUEVO FABO, D.: «Las contribuciones especiales, en AA.VV, *Los tributos locales*, Thomson-Civitas, Navarra, 2005, pág. 854.

⁴ GALLEGO LÓPEZ, J.B.: «Acerca de la naturaleza tributaria de las cuotas de urbanización derivadas de la ejecución del planeamiento urbanístico», en *Crónica Tributaria*, n.º 127/2008, págs. 59 y ss.



recaudadas con la finalidad de hacer frente a las cargas de urbanización derivadas de la prestación de un servicio público, como es la ejecución del planeamiento urbanístico, por lo que, en este caso, sí existe contraprestación.

En lo relativo a la posible consideración de las cuotas de urbanización, bien como tasa, bien como contribución especial, debe recordarse que el hecho imponible de ambas categorías tributarias está vinculado con una actividad administrativa, aunque de carácter específico en el caso de la contribución especial, como es «*la realización de obras públicas o el establecimiento o ampliación de los servicios públicos*» artículos 2.2.b) de la LGT y 28 del TRLRHL.

Aparentemente, las cuotas de urbanización se asemejan más a las contribuciones especiales que a las tasas; las cuotas de urbanización se devengan como consecuencia de la ejecución de las obras de urbanización, y dicha ejecución va a comportar, como hemos señalado con anterioridad, un aumento de valor de sus bienes para el propietario del terreno urbanizado. Debe recordarse que el citado artículo 28 del TRLRHL determina, al regular el hecho imponible de la contribución especial, que dicho hecho imponible es la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas.

Además, al igual que las cuotas de urbanización, las contribuciones especiales tienen un carácter finalista; así, el artículo 29.3 del TRLRHL dispone que las cantidades recaudadas por contribuciones especiales sólo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hubiesen exigido.



No obstante, los pronunciamientos judiciales han establecido el distinto fundamento de las cuotas de urbanización y de las contribuciones especiales. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 2002 indica que *«no es posible confundir las cuotas de urbanización, que son ingresos urbanísticos sujetos al módulo de reparto y obedientes al fundamental principio de distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del Planeamiento, con las procedentes por razón del beneficio especial combinado con el general que constituyen la razón de ser de cualquier exacción por el concepto de contribuciones especiales»*.

El Tribunal basa la exacción de una u otra figura en el hecho de que la ejecución de obras públicas por parte del Ayuntamiento, en ejecución del planeamiento, en áreas de nueva urbanización, debe hacerse con pleno sometimiento a la legislación urbanística. En este sentido, el artículo 89 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local establece que *«las obras municipales podrán ser de urbanización u ordinarias. Las primeras se rigen por la legislación urbanística»*.

Ahora bien, el TRLRHL no distingue entre ambos tipos de obras municipales a la hora de determinar su financiación mediante contribuciones especiales. El artículo 29.1, letra a), del TRLRHL preceptúa que tendrán la consideración de obras y servicios locales cuya realización determina el establecimiento de una contribución especial: *«a) los que realicen las entidades locales dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les estén atribuidos, excepción hecha de los que aquéllas ejecuten a título de dueños de sus bienes patrimoniales; b) los que realicen dichas entidades por haberles sido atribuidos o delegados por otras entidades públicas y aquellos cuya titularidad hayan asumido de acuerdo con la Ley; y c) los que realicen otras entidades públicas, o los concesionarios de éstos, con aportaciones económicas de la entidad local»*.



Además, en el párrafo segundo del citado artículo 29 se establece que *«no perderán la consideración de obras o servicios locales los comprendidos en la letra a) aunque sean realizados por organismos autónomos o sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a una entidad local, por concesionarios con aportaciones de dicha entidad o por asociaciones de contribuyentes»*.

Por lo demás, conviene señalar que la jurisprudencia ha dejado claro que no se trata de un canon privado. La sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2012 confirmaría la naturaleza pública del canon de urbanización, así como la aplicabilidad consecuente de todas las garantías previstas para los deudores en la LGT. Antes, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1998 ya había confirmado el deber de satisfacer las cuotas de urbanización como obligación de Derecho público establecida por la normativa urbanística.

En resumen de lo anterior, puede verse como la jurisprudencia determina su naturaleza como ingreso público como marginal respecto a su naturaleza administrativa, aunque esto provoca la reacción de parte de la doctrina de Derecho financiero, entre la que nos encontramos, por entender que ambas realidades no son compatibles. De hecho, nada dice la normativa urbanística sobre la cuantificación (más allá de la consideración general de los gastos producidos) de la prestación patrimonial, su devengo o las vías de su exigibilidad; para lo que la jurisprudencia no tiene mayor inconveniente en recurrir a la normativa sobre ingresos públicos.

Desde nuestra posición y en línea con lo que se ha expuesto, para el caso concreto de la PEAU y de la PESG, el análisis de su naturaleza, a partir de la Disposición Adicional Primera de la LGT, debe partir del art. 2.1 de la misma ley.



Este artículo da una definición de tributo que resulta básica para toda la Hacienda pública del Estado español, por la competencia que se deriva del art. 149.1. 1ª, 8ª y 14ª de la CE. En efecto, dice el art. 1.1 de la LGT que *«los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos»*.

Es claro que, en este caso, nos encontramos con ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública. Esa exigencia es consecuencia de un supuesto de hecho al que la ley vincula un deber.

Ahora bien, resulta más discutible si ese deber es un deber general de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Es cierto, en primer lugar, como se ha dicho, que se trata de un ingreso afecto, pues debe destinarse a la satisfacción de determinadas actuaciones urbanísticas y no al completo presupuesto municipal. Pero esto también sucede con otros tributos, como es el caso de las contribuciones especiales.

La existencia, a su vez, de otras finalidades, no perjudica su finalidad recaudatoria (párrafo segundo del art. 2.1 de la LGT).

En general, las cuotas urbanísticas pueden entenderse como obligaciones propias de los particulares. Cuando son realizadas por la Administración, esta debe ser compensada y surge, a nuestro juicio, el supuesto de una tasa: existe una actividad administrativa realizada en régimen de derecho público que afecta y beneficia en modo particular al propietario, pues le sustituye en la realización de su deber. Además, esta actividad administrativa no es de



recepción voluntaria para el propietario: no solo está obligado a ello sino porque corresponde a la Administración decidir si lo realiza ella, en función del sistema de actuación.

Más particularidades presentan las concretas prestaciones analizadas, que deben ser atendidas individualmente.

En primer lugar, la PESG impone –de acuerdo con la normativa andaluza según lo ya expresado– una participación en una serie de servicios que no son particulares, esto es, que no atañen individualmente a los terrenos objeto de la propiedad que los fundamenta, sino a la generalidad del municipio. Desde esa perspectiva, caben dos interpretaciones: que se imponga un deber genérico de participación en esa actuación general, necesariamente realizada por la Administración y no por él (pudiéndose considerar como una tasa) o que se entienda como una exigencia en base a la capacidad económica demostrada con la propiedad del suelo para contribuir a una actuación general (considerándose entonces como un impuesto). Nos decantamos por esta segunda, porque no se configura como deber concreto que podría entenderse en actuaciones individualizables, sino en una participación general. No consideramos en ningún caso que pueda tratarse de una contribución especial, ya que no se produce una obra pública que resulte en una mejora que aumente el valor de la propiedad, sino una actuación necesaria que, por tanto, se tiene en cuenta desde el primer momento en el valor de esta.

En segundo lugar, la PEAU si se establece como una prestación que debe conectarse directamente con la propiedad que la fundamenta. Puede entenderse así que se establece una obligación de mejora para el propietario que es realizada por la Administración, actuación de la que devengaría una



tasa. No obstante, entendemos que como quiera que esa obligación que se establece no detalla las actuaciones de mejora, sino que consiste en el sostenimiento del coste de actuaciones de mejora decididas y ejecutadas por la Administración, en este caso sí puede considerarse una contribución especial, ya que esa obra pública de mejora (no prevista hasta que se realiza) sí aumenta el valor de la propiedad.

Esa naturaleza tributaria expuesta provocaría la obligación de que la regulación de estas prestaciones se hubiera realizado de conformidad con el TRLRHL.

Sin embargo, esa afirmación queda condicionada a su aceptación por la jurisprudencia, que, como se ha visto, defiende otra posición con la que la regulación realizada por el Excmo. Ayuntamiento de Roquetas de Mar en la NU es respetuosa.

La última pregunta lleva a plantearse pivotaría sobre la necesaria exigibilidad de ambas prestaciones, a la luz del marco normativo aplicable.

Su configuración como prestación patrimonial de carácter público no tributario tiene no solo aceptación jurisprudencial, sino también normativo. Así, en relación con el tratamiento presupuestario y contable de las citadas cargas suplementarias, debemos poner de manifiesto lo siguiente:

A) En relación con la clasificación presupuestaria, de dicho ingreso, los municipios -con carácter general- reflejan el mismo dentro del Capítulo 3 «Tasas, precios públicos y otros ingresos»; Artículo 39 «Otros Ingresos»; Concepto 396 «Ingresos por actuaciones de urbanización», tal y como señala la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.



Además, debemos señalar que el artículo 166.2.b) del TRLRHL hace referencia a las «cargas de urbanización», aunque sin definirlas, equiparándolas con el término «cuotas de urbanización». En este precepto se indica que, como anexos al presupuesto general de la Entidad local, se unirán los planes de inversión y financiación que, con un horizonte temporal de cuatro años, podrán formular los municipios.

Por tanto, al tratarse de recursos afectados a gastos del Patrimonio Municipal del Suelo, a su obtención debe condicionarse la disponibilidad de los gastos que financia en el Anexo de Inversiones del Presupuesto.

B) En relación con el tratamiento contable de dicho ingreso, la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la Instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/ 4040/2004, de 23 de noviembre , define las «cuotas de urbanización» como las aportaciones exigidas por la Administración actuante a los propietarios de los terrenos a urbanizar para costear los gastos de urbanización, estableciendo, para su contabilización, la cuenta 745 «Ingresos por actuaciones urbanísticas».

Su consideración como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias no pueden eliminar la necesaria referencia a la legalidad. De hecho, aunque los principios de justicia tributaria del art. 31.1 de la CE son predicables de los tributos y la regulación de las prestaciones patrimoniales de carácter público debe hacerse conforme a la ley, esto no puede suponer una absoluta deslegalización. La reserva de ley es en este caso relativa, pero debiera contenerse en la normativa andaluza no solo su fundamento, sino también el supuesto de hecho y su cuantificación, que debiera conectarse con ese fundamento.



En esa línea, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía – en sentencia de 28 de noviembre de 2014 – ha considerado que este tipo de prestaciones pueden ser ilegales cuando su cuantificación se establece de manera lineal y no a través de un instrumento de equidistribución que pondere en el caso de cada propietario (o cuanto menos de los sectores o unidades de actuación afectados) la proporción de beneficios y cargas, principio que, como se ha expuesto, sirve de fundamento a esa carga.

Esto es, si se distribuye linealmente el coste, sin atender al beneficio que produce en cada caso, puede producirse un desequilibrio respecto a esa distribución de beneficios y cargas y se pierde el fundamento de la carga.

En conclusión de todo lo anterior, tanto la PESG como la PEAU son prestaciones patrimoniales de carácter público, no obstante en nada tanto su exigencia, hecha de acuerdo con la ley. Ahora bien, por la misma razón, puede suprimirse la PEAU, lo que no sería posible en principio con la PESG, como exigencia general a los propietarios. Sin embargo, dos razones motivan su supresión: en primer lugar, su cuantificación lineal en la medida en la que suponga un desequilibrio en la distribución de beneficios y cargas; en segundo lugar, su dubitable naturaleza, que aconseja su aprobación mediante medios que doten de las mayores garantías a los ciudadanos en su exigencia, lo puede hacerse de manera acorde con su fundamento.



IV.4) SOBRE LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LA SUPRESIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL PGOU Roquetas

IV.4.1) Introducción a la cuestión

El estudio de la viabilidad económica de la supresión de la PESG y de la PEAU tiene una triple perspectiva. En primer lugar, se trata de atender a si es útil al objetivo por el que se realiza y sin perjuicio de la subjetividad política que atañe tanto al objetivo como al medio, que aquí no corresponde juzgar. En segundo lugar, en conexión con la viabilidad jurídica, se trata de atender a si se está produciendo con estas prestaciones un desequilibrio en la distribución de beneficios y cargas. En tercer lugar, se trata de atender cómo afecta a la recaudación municipal y al desarrollo de las actuaciones administrativas de esto dependientes.

IV.4.2) Contexto general del municipio de Roquetas de Mar

La coherencia entre objetivo y medio se mide a través de la utilidad del segundo para la consecución del primero. Desde esa perspectiva, desde los Antecedentes, se manifiesta por colectivos interesados que las prestaciones patrimoniales aquí analizadas provocan un alto coste que elimina (o minora) la rentabilidad del desarrollo urbanístico. El análisis de esa concreta cuestión se hará desde la atención a su afección a la distribución de beneficios y cargas, por estar ambas conectadas.

Una segunda cuestión que aquí interesa es si se necesita de ese desarrollo urbanístico y cuáles pueden ser los efectos económicos del mismo, lo que se hace aquí especialmente sometidos a cualquier consideración mejor fundada



técnicamente. Por esto mismo, no se expondrán conclusiones, sino se hará un análisis general de la cuestión.

Los datos del municipio de Roquetas de Mar expuestos en el Antecedente Segundo de ese Dictamen muestran, como dato principal, que desde la aprobación del PGOU Roquetas, la población de Derecho de este municipio ha aumentado en aproximadamente un 20%, lo que supone, sin duda, un crecimiento considerable y que requiere de una respuesta habitacional y de servicios adecuada.

Debe tenerse en cuenta que la tendencia de los últimos años obliga a considerar que este movimiento se seguirá manteniendo en los próximos años.

Además, como puede observarse en los tramos de población por edades, la mayoría de la población se encuentra en el tramo que demanda vivienda (personas entre 20 y 44 años, teniendo en cuenta a la vez que supone causa y consecuencia en el retraso en la edad de independencia habitacional). Así también, los futuros demandantes de vivienda (menores de 20 años) muestran mayor población que aquellos tramos de edad con una esperanza de vida menor (de mayor edad). Por último, una parte del incremento de población del municipio se debe a la inmigración, sector poblacional que demanda vivienda necesariamente: tanto por edad como por su situación nueva en el territorio.

Sin embargo, con los datos de Catastro Inmobiliario y de acuerdo con la realidad de no urbanización del Suelo Urbano no Consolidado ni del Suelo Urbanizable; no se ha producido un incremento similar (o al menos próximo)



de los inmuebles urbanos del municipio y, en particular, del parque residencial.

En esta situación (aumento de la demanda y mantenimiento de la oferta), lo habitual hubiese sido la subida de precios en el sector residencial. Sin embargo, los datos muestran que los precios medios de mercado de vivienda han disminuido desde 2009, si bien en los últimos años se produce una tendencia de mantenimiento, con cierto incremento.

Esta aparente contradicción tiene su causa en la situación de burbuja inmobiliaria de los años precedentes a la burbuja inmobiliaria de 2007. Así, el excedente productivo de viviendas de ese período no fue asumido por las necesidades de la población. Esto unido a que el nivel de renta medio ha sufrido un incremento desde 2009 (de entorno a un 6%) provoca ese descenso de los precios hasta un punto de equilibrio entre oferta y demanda.

Sin embargo, este punto de equilibrio ya se ha establecido aproximadamente en 2015/2016, manteniéndose constantes los precios (dentro de cierto margen de oscilación) desde entonces y sin perjuicio de que se denota una cierta tendencia al incremento de estos en los últimos años.

Ahora bien, la situación de incertidumbre internacional, con un contexto económico poco parecido a épocas precedentes y caracterizado por una fuerte inflación –con una fuerte variación de los precios de materias primas–, inestabilidad internacional por conflictos armados que afectan a relaciones comerciales estratégicas de nuestro entorno y la subida de tipos de interés por parte tanto de los Bancos Centrales como de los mercados (realidades todas estas que son públicas y notorias); obliga a considerar que el mercado de la vivienda se estancará en el futuro más reciente, sin que pueda determinarse



la duración de esta situación. Así se manifiesta por varios analistas profesionales del sector⁵.

Esta paralización del mercado inmobiliario general se sumaría al contexto concreto del municipio analizado, lo que provocaría tensiones en la necesidad habitacional que se manifestarían en el mercado sustitutivo al de compra de vivienda: el mercado de alquiler de vivienda. Así de hecho entendemos que se viene manifestando con el incremento del precio de alquiler en el municipio, muy superior a lo que se produce en el mercado de compra y que pone en peor situación a quienes no tienen posibilidad de compra.

En este análisis no se considera el efecto de la economía sumergida, por su propia naturaleza. Ahora bien, la tensión descrita puede provocar también un aumento de las operaciones no declaradas (o no correctamente declaradas).

En ese contexto, la disminución de costes de urbanización para facilitar la oferta disponible podría disminuir esa tensión; si bien es cierto que es una posibilidad de actuación *a priori* tan razonable como pudieran resultar otras.

⁵ Son numerosos los comentarios y análisis en la prensa especializada, que viene a coincidir en el examen, siendo esto público y notorio. No obstante, así también lo han confirmado las instituciones financieras. En particular, por ejemplo, puede verse respecto al Banco Central Europeo, como en el análisis disponible en https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202206_04~786da4a23a.en.html.



IV.4.3) Afección de las prestaciones al principio general de distribución de beneficios y cargas

El principio de distribución de beneficios y cargas, como se ha dicho, es premisa necesaria de las cargas urbanísticas en general y de la adecuación jurídica tanto de la PEAU como de la PESG en particular.

Desde luego, esta distribución equitativa no puede hacerse aisladamente con cada una de las cargas urbanísticas, sino que debe atenderse al coste total para el propietario derivado de la transformación urbanística y compararse con el aprovechamiento urbanístico, para determinar la existencia de beneficio.

A tal efecto, el primer dato que debe tomarse como referencia es el del valor del suelo urbano y, en segundo lugar, los costes de ejecución del proyecto de urbanización, unidos a los costes de gestión. No existen datos precisos sobre ninguno de estos extremos, por lo que se realizará la estimación en base a un principio de prudencia, tomando como valores el mínimo razonable para ingresos y el máximo razonable para gastos.

Así, se puede tomar como valor del suelo urbano el medio de 231,40 € por metro cuadrado en los municipios de Almería de más de 50.000 habitantes, según los datos oficiales recogidos en el Antecedente Segundo de este Dictamen. No disponiendo de datos singularizados del municipio, puede tomarse este valor como referencia, relativo al suelo urbano finalista.

Si, en cambio, se toma como valor el VRB establecido por polígonos en la Ponencia de Valores en vigor en el municipio de Roquetas de Mar, publicada el día 27 de septiembre de 2011 y disponible en <https://ovc.catastro.meh.es/Cartografia/WMS/ponencia.aspx?del=04&mu>



[n=079](#) y se aplica el Coeficiente de Referencia al Mercado (0,5 por aplicación del art. 23 Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio y la Orden de 14 de octubre de 1998, sobre aprobación del módulo de valor M y del coeficiente RM y sobre modificación de Ponencias de Valores); se obtendrían los siguientes valores de suelo por polígonos:

Zona	VRB x CM
R35	225
R38	172
R45	95

Estos valores son en todo caso inferiores al valor medio tomado y, respecto a la edificabilidad tomada como referencia a continuación, dan un valor medio coherente con su aplicación al valor medio de mercado señalado.

La comparación con las prestaciones patrimoniales recogidas en el PGOU Roquetas debe hacerse teniendo en cuenta que, mientras el primer dato se refiere a suelo en superficie, el segundo se refiere a edificabilidad (metro cuadrado de techo edificable). Para trasladar la cuantía del suelo en superficie a suelo edificable, debe dividirse por su edificabilidad, que, en este caso, debiera ser media también (pues el valor del suelo por superficie está condicionado necesariamente a su edificabilidad).

La edificabilidad (entendida como edificabilidad máxima) está condicionada en la NU a los distintos sectores y zonas, en función de las calificaciones establecidas en su art. 10.83.

Aunque esta edificabilidad máxima es dependiente de la calificación, se puede tomar como referencia lo dispuesto en el art. 10.113 de la NU respecto a la edificabilidad máxima sobre parcela neta dentro de manzana para edificios plurifamiliares entre medianeras, según la siguiente tabla:



Para una planta	1,0 m ² /m ²
Para dos plantas	1,7 m ² /m ²
Para tres plantas	2,4 m ² /m ²
Para cuatro plantas	3,1 m ² /m ²
Para cinco plantas	3,8 m ² /m ²
Para seis plantas	4,5 m ² /m ²
Para siete plantas	5m ² /m ²
Para ocho plantas	5,9 m ² /m ²

Con esos parámetros, y manteniendo criterios de prudencia, podemos tomar que la edificabilidad media es de dos plantas (PB+1) y, por tanto, con una edificabilidad de 1,7 m²/m². Conectado ese valor con el valor medio de suelo urbano, resultaría un valor medio de techo edificable de 136,12 € m/2.

A partir de ahí, para determinar los costes de adquisición del suelo y desarrollo urbanístico se puede partir de los siguientes criterios (siempre siguiendo un criterio de prudencia):

- El coste de adquisición del suelo previo a la transformación puede entenderse, en, como mínimo, un 10% del precio final de venta.

- La superficie que se debe ceder para dotaciones, espacios públicos, etc.; puede suponer un 35%, como mínimo, de la superficie inicial y, por tanto, del coste final que no es adquirido por el propietario.

- Los gastos de transformación urbanística (incluidos los de gestión, que no debieran exceder del 10%), excluidas la PESG y la PEAU, como mínimo pueden suponer un 15% del precio final.

De todo lo anterior se deriva que el coste de transformación urbanística (incluida la adquisición del suelo) sería, como mínimo, de un 60% del valor



final; restando, en el caso más favorable para el desarrollador, un beneficio del 40% como beneficio del propietario.

Este beneficio maximizado por prudencia, pues, sería de 54,46 € de m² cuadrado edificable; muy inferior a la suma de las prestaciones patrimoniales a exigir. Si solo se exigiera la PESG (como en el caso del suelo urbanizable), esta supondría un 55,15% del beneficio a obtener por el propietario tras su transformación; limitando esta a 24,56 € en el supuesto medio y de forma muy condicionada a la realidad del caso concreto.

Todo lo anterior sin contar que el IVA que se incluye en el importe de la prestación no supone IVA repercutido (ya que la Administración no actúa como empresario) y, en consecuencia, no sería un importe deducible por el propietario, lo que minoraría aún más el beneficio.

Desde luego, este análisis debe hacerse a esa realidad de cada caso concreto, pero en término medio, parece desproporcionada.

En todo caso, se observa una marcada diferencia de precios según zonas del municipio. Así lo muestran en primer lugar las diferencias por zonas de valor en la propia ponencia de valores. También lo muestra de esta manera en segundo lugar los precios medios de mercado de vivienda que ofrece el portal IDEALISTA que se diferencian entre 655 €/m² (Zona Carretera Mojonera-Cortijos de Marín) y 1.645 €/m² (Zona Las Salinas), lo que supone una diferencia entre zonas superior al 250% respecto del valor más bajo; como puede verse en <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/venta/andalucia/almeria-provincia/roquetas-de-mar/>.

Estas diferencias provocan que los cálculos medios, aunque resultan orientativos para estimar el excesivo importe que suponen las prestaciones,



de manera jurídicamente cierta determinen que la distribución lineal de estas cargas no atiende a los beneficios obtenidos, especialmente en el caso de la PESG (por su carácter generalista para todo el municipio), pudiéndose afirmar, sin lugar a dudas, que se trata de una medida que rompe la distribución equilibrada y equitativa entre beneficios y cargas, en la línea de lo comentado en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

IV.4.4) Consecuencias recaudatorias de la eliminación de las prestaciones

La eliminación de la prestación supone la imposibilidad de su exigencia y, en consecuencia, supondría la merma de estos ingresos municipales.

Atendiendo a los metros cuadrados de techo edificable detallados en el Antecedente Tercero de este Dictamen, los ingresos teóricos por PESG y por PEAU por el suelo urbano no consolidado asciende a 219.769.260 € (más el IVA correspondiente); mientras que los ingresos teóricos por PEAU por suelo urbanizable ascienden a 69.697.170 € (más el IVA correspondiente). El total de ingresos que hubiera debido realizarse durante estos años por esos conceptos sería, pues, de 289.466.430 € (más el IVA correspondiente).

Esta teórica pérdida de ingresos se matiza por el hecho de que la realidad muestra la ausencia total de ingresos por las razones que ya han sido expuestas, produciendo una situación de bloqueo que impide tanto su devengo (y consecuente cobro) como el desarrollo urbano adecuado del municipio.



Desde luego, esta situación no pudiera bastar para justificar su eliminación, pues la negativa indeterminada de los ciudadanos a cumplir con sus deberes no puede quedar por sí sola nunca justificada. Cuestión distinta es la desproporción que se ha mostrado, que provoca una carga excesiva en el caso medio e incorrectamente distribuida en todo caso.

Además, debieran analizarse alternativas por el Excmo. Ayuntamiento de Roquetas de Mar, tanto para que los propietarios asuman los costes derivados de los Servicios Generales como para que se determinaran otras formas de establecer el deber suplementario de mejora. Cuestión que, en todo caso, resulta aconsejable una vez que se apruebe el Reglamento de la LISTA.

Desde una perspectiva práctica, debe considerarse también, como contrapartida, el conjunto de ingresos tributarios que dejan de producirse por esa paralización del desarrollo urbanístico. Esto afectaría tanto al Impuesto sobre el Incremento del Valor de Naturaleza Urbana, como a la tasa por licencias urbanísticas como al Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

Además, sobre todo, afectaría al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en el que se puede realizar una estimación general sobre el importe que se deja de ingresar por el hecho de que no se aumente la superficie de bienes urbanos.

Así, en primer lugar, debe tenerse en cuenta que el total de superficie en metros cuadrados de techo edificable que aumentaría en caso de desarrollarse plenamente todos los sectores previstos sería de 5.986.060 m².

Si se toma el Valor Catastral del Suelo de las parcelas urbanas existentes en el municipio (2.345.287.940 €) y se divide entre la superficie de parcelas urbanas, se obtiene un valor catastral medio de suelo por m² de superficie



urbana de 185,19 €. Si se mantiene, como media de aprovechamiento urbanístico, el criterio adoptado anteriormente de 1,7; se obtiene que el Valor Catastral estimado del suelo (sin atender a construcciones) una vez desarrollado sería de 652.093.206,71 €. Si a esta cifra se aplica el tipo de gravamen de bienes inmuebles urbanos aprobado por el municipio de Roquetas de Mar, se obtiene una cuota tributaria total de 4.238.605, 84 € de recaudación anual por IBI respecto al suelo (teniendo en cuenta que ya no existe reducción en el municipio por haber transcurrido más de 10 años de la entrada en vigor y sin atender a posibles bonificaciones).

La recaudación anual en IBI por el valor de construcciones se puede estimar, bajo la premisa de que se mantenga la proporción actual entre valor de construcciones total y valor del suelo total en el municipio (1,268), en aproximadamente 5.374.000 €.



V. CONCLUSIONES

- I. La PEAU puede ser suprimida por el Excmo. Ayuntamiento de Roquetas de Mar, toda vez que su exigencia es potestativa.
- II. No estando en vigor el Reglamento de la LISTA, no existe actualmente en la normativa andaluza obligación de exigencia de contribución a los Servicios Generales para los propietarios.
- III. La PESG, así como la PEAU, pueden considerarse desproporcionadas y contrarias al principio de distribución de beneficios y cargas; lo que permite jurídicamente su supresión para evitar esta situación.

Se emite el presente Dictamen, que consta de 70 páginas escritas a una sola cara, en cumplimiento de lo solicitado por el Excmo. Ayuntamiento de Roquetas de Mar, que refleja nuestra opinión, según nuestro leal saber y entender a partir de la documentación facilitada al efecto, que sometemos a cualquier otra mejor fundada en Derecho.

Asimismo, manifestamos decir verdad y que en la emisión del presente Dictamen pericial hemos actuado y, en su caso, actuaremos con la mayor objetividad posible, tomando en consideración tanto lo que pueda favorecer como lo que sea susceptible de causar perjuicio a cualquiera de las partes.

Lo que se firma en Almería, a 15 de noviembre de 2022.

Fdo: Lorenzo Mellado Ruiz

Fdo: Ángel Fornieles Gil