



**Resolución del Ararteko, de 10 de julio de 2008, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Arraia-Maeztu que devuelva de oficio la cantidad abonada a cuenta en concepto de redacción y tramitación del expediente de modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal.**

Antecedentes

1. D (...) y D<sup>a</sup> (...), se dirigieron al Ararteko por la falta de respuesta del Ayuntamiento de Arraia-Maeztu a su solicitud de liquidación de gastos relativa a una cantidad entregada a cuenta para la tramitación de una modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento municipal (NN.SS).

El objeto concreto de la queja era que en enero de 2006 entregaron al Ayuntamiento la cantidad de 1.400 euros en concepto de reposición de fondos para satisfacer los honorarios profesionales, publicaciones y demás gastos que se pudieran generar por la tramitación de la modificación puntual del planeamiento municipal.

El antecedente inmediato de todo ello era que los interesados habían presentado una solicitud en la que indicaban que siendo propietarios de una finca situada en el municipio de Apellániz, que estaba provista desde hace más de dos años de las acometidas soterradas de saneamiento, agua, luz y teléfono, solicitaban la posibilidad de considerar dicha finca como urbana.

Por acuerdo plenario de 5 de octubre de 2004, se les comunicó a los interesados que, según el informe técnico, la solución para cambiar a suelo urbano sería la de incluir las parcelas en la trama urbana mediante la creación de un nuevo Sector de Suelo Urbanizable junto con otras seis parcelas del polígono 26 y se les indica que pueden iniciar el expediente de modificación de las NNSS y presentarlo en el Ayuntamiento para que lo tramite si bien no se les garantiza que prospere ya que la aprobación definitiva es competencia de Gobierno Vasco y de la Diputación Foral de Álava.

Con posterioridad, después de transcurridos 9 meses de la realización de la provisión de fondos, se les convocó a una reunión con un técnico del Ayuntamiento donde se les planteó una ordenación que consideraron inadecuada para la zona y el municipio en cuestión. Por ello, con fecha de 13 de noviembre de 2006, solicitaron la liquidación de los gastos que se hubieran originado y el correspondiente abono, si procediera. En dos ocasiones se habían personado en el Ayuntamiento para pedir información sobre la liquidación, resultando infructuosa hasta el momento su gestión.





2. Tras recibir la reclamación, realizamos una primera valoración. En resumen indicábamos que el Ayuntamiento de Arraia-Maeztu no tiene la potestad de establecer tasas por la redacción y tramitación de los instrumentos de planeamiento general, dado que las actuaciones urbanísticas tienen un interés predominantemente público, lo que hace imposible su afección al concepto de interés particular, propio de las tasas por prestación de servicios.

En este sentido, consideramos que no procedía entrar a valorar la solicitud formulada por los reclamantes relativa a que se procediera a la liquidación de gastos ocasionados y se les devolviera la diferencia, sino que el Ayuntamiento debiera proceder a la devolución de oficio de la integridad de lo abonado a cuenta por ser improcedente tal liquidación.

Con este planteamiento, el Ararteko solicitó al Ayuntamiento la información pertinente así como su parecer sobre las consideraciones expuestas, con el fin de dar a la queja el trámite oportuno.

- 3 El Ayuntamiento, en su respuesta, indicaba que en todo momento habían actuado de buena fe al atender las peticiones de los particulares, ya que la tramitación de los expedientes de modificación de las Normas Subsidiarias, si lo considera oportuno, es potestad del Ayuntamiento, pero la presentación de la documentación exigible es por cuenta y cargo de los peticionarios ya que no se trata de una revisión general del planeamiento. Continúa señalando el escrito recibido que:

*“...El Ayuntamiento ha tramitado el expediente por propio interés de los particulares que lo han solicitado, los cuales **voluntariamente han aceptado costear los gastos de honorarios por su cuenta** y por supuesto la modificación de Normas pretendida no obedece a **criterios de interés general y público como se puede comprobar.**”*

El Ayuntamiento informa que al haberse presentado más o menos en las mismas fechas otras dieciséis solicitudes con idéntica finalidad de recalificación, el 28 de octubre de 2005, acordó en sesión plenaria que una vez que las personas interesadas en la recalificación de terrenos habían dado su conformidad para continuar con el expediente de modificación conjunta, se acuerda solicitar ofertas para conocer el coste de los honorarios profesionales por la redacción y elaboración de los proyectos e informes que fueran precisos.

El escrito por el que se les solicitó la provisión de fondos señalaba que de no realizar el abono en los plazos fijados, se entendería que el interesado desistía del intento y no deseaba continuar con la tramitación del expediente. Además se les advertía de que no podrían solicitar ni exigir posteriormente la devolución de las cantidades entregadas a cuenta en el supuesto de que la petición suya no fuera aceptada y, por las causas que fueran, su parcela quedara excluida en la aprobación definitiva del expediente de modificación de las NNSS.





Por otra parte, a los efectos de esta resolución también debe tenerse en cuenta que, en sesión plenaria de 3 de octubre de 2006, se informa de que, por razones personales, el arquitecto encargado de redactar la modificación del planeamiento citado expresa su deseo de no continuar con el expediente. Estos trabajos fueron con posterioridad (se entiende que con posterioridad al 14 de noviembre de 2006, fecha en que los reclamantes junto con otros solicitantes de la recalificación solicitan la renuncia y liquidación de gastos) continuados con otro arquitecto, en colaboración con las técnicas de urbanismo del Ayuntamiento de Arraia-Maeztu, si bien se desconoce en que momento se realiza la adjudicación o cual es la relación de servicio que se establece entre ambas partes.

El Ayuntamiento indicaba, después de facilitar la información que hemos resumido en los apartados anteriores, que no tenían nada más que añadir con respecto a la petición de la liquidación de honorarios solicitada por los reclamantes.

- 4 Finalmente, interesa destacar que la aprobación inicial de la sexta modificación de las Normas Subsidiarias municipales, acordada en sesión plenaria de 3 de diciembre de 2007, tiene por objeto una pluralidad de asuntos. Así, por ejemplo: determinaciones relativas a actuaciones de rehabilitación con aumento de edificabilidad; eliminación de limitaciones sobre parcelas preexistentes en cascos urbanos; recalificaciones varias relativas a diversos polígonos; cambios de uso de parcelas; reclasificación de una subparcela como suelo urbano industrial; inclusión de parcelas en una Unidad de Ejecución; inclusión de parcelas en suelo urbano,..etc.

A la vista de esta reclamación, tras analizar el planteamiento de la queja y de la información remitida por el ayuntamiento, hemos estimado oportuno remitirle las siguientes:

### Consideraciones

1. En primer lugar, cabe analizar el carácter que tiene la formulación del planeamiento general y, en su caso, los correspondientes expedientes de modificación puntual.

La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo –LSU- ha definido la función que tiene el urbanismo y los principios generales a los que debe someterse la intervención en la actividad urbanística, recalando que el urbanismo es una función pública que debe asegurar el uso racional y sostenible de los recursos naturales.

Así, el principio de subordinación al interés público -artículo 4 de la Ley-, determina que únicamente el interés público legitima la ordenación de la





utilización del suelo por el planeamiento urbanístico. Además, el apartado 4 de este artículo determina que la satisfacción de derechos e intereses patrimoniales legítimos no puede condicionar o determinar por sí sola el ejercicio de las potestades administrativas en materia de ordenación urbanística.

En este contexto normativo, debemos afirmar que únicamente el interés público puede dirigir la actividad municipal encaminada a la formulación del planeamiento general, sin que la circunstancia de que se trate de la revisión total o la modificación puntual de las NNSS, modifique el carácter con el que debe actuar la administración municipal.

La LSU no establece, a este respecto, distinción alguna entre la formulación de la revisión del plan general o cualquiera de sus modificaciones, documentos ambos que deberán tramitarse a través de la misma clase de plan y observando el mismo procedimiento seguido para la aprobación de dichas determinaciones, sin perjuicio de las excepciones de la regla general que plantea el artículo 104. En este sentido, el artículo 90.1 LSU determina que la formulación del plan general (y sus modificaciones debemos añadir) corresponde al ayuntamiento, al contrario de lo que se indica para otros documentos urbanísticos (planes parciales) para los que expresamente se indica que también pueden ser formulados por cualquier persona física o jurídica. En suma, la Ley no establece obligación alguna de que el documento de modificación del planeamiento general deba ser redactado por los particulares que lo insten o a su cargo, antes al contrario, considera que la iniciativa es pública.

Además de todo ello, si observamos el contenido material de la sexta modificación de las NNSS en tramitación, según hemos indicado en el antecedente cuarto, las determinaciones incluidas resultan ser de muy diferente alcance y tenor, de tal forma que, incluso en el hipotético supuesto de considerar que la modificación obedece exclusivamente a intereses particulares, resultaría difícil establecer la individualización del beneficio que puedan obtener cada uno de los sujetos afectados por la modificación.

Así, por poner un ejemplo, la eliminación de la limitación de 300 m<sup>2</sup> de parcela mínima edificable para parcelas preexistentes en los cascos urbanos, que beneficia a todos aquellos que tengan parcelas inferiores a esa superficie, no parece que pueda ser imputada exclusivamente al particular que haya instado esa medida. Por otra parte, una medida como la indicada en el ejemplo anterior no se entiende como puede ponderarse con la reclasificación de un suelo no urbanizable en urbanizable, a los efectos de individualizar y distribuir los costes en función del beneficio particular que pudieran obtener cada una de las personas interesadas que hayan podido instar la modificación del planeamiento.

2. En segundo lugar, cabe hacer mención a la voluntariedad de los interesados en hacerse cargo de todos los gastos que derivaran de la tramitación del expediente en cuestión.





Esta persona recibió una comunicación por la que se le indicaba que iniciado el expediente de modificación de las NNSS, "cumpliendo sus deseos", el Ayuntamiento de Arraia-Maeztu había estimado necesario **exigir a los interesados en dicha modificación** una "entrega a cuenta" ó "reposición de fondos", por lo que le correspondía abonar 1.400 euros, ya que de lo contrario se entendería que desiste del intento y no desea continuar con la tramitación del expediente. En suma, la voluntariedad que se predica en esta actuación resulta cuando menos relativa, a tenor de los términos de la comunicación recibida.

En todo caso, el argumento municipal de que los particulares habían aceptado voluntariamente las condiciones establecidas y ello les obligaba a asumir los gastos que derivaran de la contratación de la redacción del documento urbanístico y el resto de trámites de gestión, por su exclusivo interés, tampoco resulta acorde con las actuaciones municipales posteriores. Si, tal como se alega, el procedimiento se tramitaba exclusivamente por propio interés de los particulares, no tenía ningún sentido que el Ayuntamiento, después de la renuncia del arquitecto adjudicatario, que coincidió en el tiempo con la renuncia del interesado y otros a seguir con la tramitación del documento, hubiera seguido el procedimiento adjudicando a un tercero el trabajo, sin perjuicio de la liquidación de los gastos que hasta entonces se hubieran generado.

3. En tercer lugar, cabe analizar la cobertura legal para la liquidación girada a los interesados. En el caso de Álava, la Norma Foral 41/89, de 19 de junio, reguladora de las Haciendas Locales, regula los recursos de las entidades locales -artículo 2-. La liquidación girada no encuentra acomodo en ninguno de los recursos de derecho público que se relacionan salvo que se pueda considerar como una tasa por la prestación de un servicio o ejercicio de una actividad.

El artículo 20 de la Norma foral citada determina que, previo acuerdo de imposición y aprobación de la correspondiente Ordenanza fiscal, los municipios podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

A la vista de esta definición, podríamos indicar que la liquidación girada debería considerarse como la realización de una actividad municipal que beneficia particularmente al interesado en la medida que con la modificación del documento de planeamiento general conseguiría su propósito de obtener una reclasificación de su parcela. Sin embargo, tal como hemos indicado en el apartado primero de estas consideraciones, es difícil individualizar el beneficio a obtener por el interesado, premisa necesaria para la determinación del hecho imponible de esta tasa.





En este sentido, una consolidada jurisprudencia ha determinado la imposibilidad de establecer tasas por los servicios urbanísticos. Así, por citar una de las últimas, la sentencia del Tribunal Supremo, de 3 de enero de 2008 (Id Cendoj: 28079130022008100138), que enjuiciaba la legalidad de la Ordenanza fiscal relativa a la tasa por servicios urbanísticos del Ayuntamiento de Madrid y haciéndose eco de otras anteriores, ha señalado que:

“... En dicho sentido se ha pronunciado de un modo reiterado la doctrina jurisprudencial, reflejada, entre otras, en las sentencias de esta Sala de 13 de Octubre de 1983, 15 de Abril de 1991, 17 de Marzo y 22 de Diciembre de 1992, 22 de Marzo de 1993, 30 de Abril de 1996 y 3 de Febrero de 1997, al establecer, entre otros extremos, que a) «La naturaleza normativa de los Planes Parciales» así como de todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, es algo predominantemente aceptado por la doctrina y reiteradamente proclamado por la jurisprudencia, por lo que en modo alguno puede cohonestarse su formulación con la idea de beneficio o afectación particular que es imprescindible en las Tasas --por expedición de documentos en el caso de autos --«. b) El planeamiento urbanístico es una potestad administrativa que responde a la necesidad de atender a los intereses generales del territorio en una consideración que, desde el punto de vista fiscal - a efectos, en el caso, de la Tasa por expedición, redacción o tramitación de tales documentos o instrumentos -, sobrepasa la de la protección de los concretos intereses de los propietarios de los terrenos afectados por aquellas actuaciones»...”

En suma, la Jurisprudencia señala que la **redacción o tramitación** de documentos urbanísticos no puede estar sujeta a tasa alguna, ya que en la tramitación del planeamiento en general (incluso los planes parciales que son planeamiento pormenorizado y circunscrito a un ámbito delimitado) lo que prevalece es el interés general y no el interés particular, de tal forma que no se dan los presupuestos para que opere una hipotética tasa por servicios urbanísticos.

En este caso, además, la liquidación girada no se sustentaba en ninguna Ordenanza reguladora de la tasa, presupuesto necesario para el establecimiento de e imposición de este tipo de tributos.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

#### **RECOMENDACIÓN 16/2008, de 10 de julio, al Ayuntamiento de Arraia-Maeztu para**

Que proceda a la devolución de oficio de la cantidad abonada por los interesados, más los correspondientes intereses, en concepto de honorarios profesionales, publicaciones y demás gastos que se deriven de la tramitación





del expediente de modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal.

