

Nº 22
Segundo trimestre 2020

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 22. Junio 2020

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director Académico de Internacionalización de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción 11

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

CONTRIBUCIONES ESPECIALES Y ÁREAS
SEMICONOLIDADAS O DISEMINADAS.

D. Santiago González-Varas Ibáñez 15

LA NECESARIA Y DIFÍCIL LIMITACIÓN A LA POTESTAD
DE REVISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

D^a Eva María Menéndez Sebastián 47

LA EJECUTIVIDAD DE LAS SANCIONES
ADMINISTRATIVAS.

D^a Carmen Martín Fernández 91

EL ACCESO DE LA PYME A LA COMPRA PÚBLICA DESDE
LA PERSPECTIVA DE LA GARANTÍA DEL PRINCIPIO DE
LIBRE COMPETENCIA.

D. Roberto Carrodegua Méndez 199

SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR JAIME PINTOS SANTIAGO



EL PRINCIPIO DE BALANCE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

D. César Augusto Romero Molica y

D. Luis Adrian Gómez Monterroza 265

A PROPÓSITO DEL COVID – 19: MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ARGENTINO EN MATERIA DE EMERGENCIA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA.

D. Martín Galli Basualdo 307

BASES DE PUBLICACIÓN..... 323

CONTRIBUCIONES ESPECIALES Y ÁREAS SEMICONSOLIDADAS O DISEMINADOS.

Santiago González-Varas Ibáñez

Catedrático de Derecho Administrativo en la
Universidad de Alicante

Doctor en Derecho por la Universidad de León y por la
Universidad de Dresde (Alemania)

Doctor Honoris Causa por la Universidad Nacional de
Córdoba (Argentina)

Resumen: se aborda la posibilidad de las contribuciones especiales como mecanismo de financiación para solucionar deficiencias urbanísticas en diseminados o áreas semiconsolidadas. Primero se estudia la problemática en suelos rústicos cuando surgen construcciones creando zonas o áreas sin urbanización completa. Segundo, se estudian las contribuciones como posible mecanismo pensado para suelo urbano pero, en este contexto, para poder mejorar infraestructuras o superar deficiencias urbanísticas más allá del suelo urbano.

Palabras clave: contribuciones especiales, suelo rural, diseminados, áreas semiconsolidadas.



1. PROBLEMÁTICAS URBANÍSTICAS.

El territorio rural español se ha ocupado durante los últimos años con edificaciones de todo tipo (en especial segundas viviendas), ocasionándose en algunos casos serios problemas urbanísticos en relación a su posible normalización o legalización urbanística¹. Y es que, en muchas ocasiones, se trata de asentamientos u ocupaciones que, o bien no gozan de las pertinentes autorizaciones, o bien no son conformes con el planeamiento o la legislación. La legislación urbanística se va haciendo eco cada vez más de este tipo de situaciones especiales que suelen explicarse ante la condescendencia o inactividad de la Administración y ante la ignorancia o el abuso en el ejercicio de los derechos por parte de los propietarios.

Actualmente, las legislaciones autonómicas más avanzadas empiezan a regular este tipo de difíciles situaciones urbanísticas especiales. Es preciso ir resolviendo problemas de planeamiento, de aprovechamiento, de gestión, de reparcelación cuando se aborda la legalización de estas áreas. Estamos ante nuevos proyectos urbanísticos en el marco de los clásicos o nuevos sistemas de gestión urbanística y, de hecho,

¹ Puede verse J. C. ALBERDI COLLANTES, «Aciertos y fracasos en la contención de la proliferación de vivienda en suelo no urbanizable: el ejemplo vasco», *Práctica Urbanística*, 148, septiembre-octubre 2017; M. A. GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, «El «hábitat rural diseminado» en Andalucía. Definición, carácter y regulación», *Práctica Urbanística*, 148, septiembre-octubre 2017. J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ, «El régimen jurídico del suelo en el medio rural: en especial, los núcleos rurales y su problemático tratamiento urbanístico», *Práctica Urbanística*, n.º 149, noviembre-diciembre 2017.

han surgido ya empresas especializadas en este tipo de proyectos públicos empresariales de regularización o normalización urbanísticas de áreas semiconsolidadas, cuya gestión requiere conocimientos especiales.

En cuanto al fondo del problema urbanístico, este también tiene una explicación financiera. Cuando se realiza una urbanización (en suelo apto para ello, tras, en su caso, la pertinente reclasificación) el Ayuntamiento obtiene unos recursos económicos importantes para su propio sistema financiero (generalmente a través de la venta del 10% de cesión que le corresponde con ocasión de la tramitación de una actuación de este tipo), sin perjuicio de otra serie de recursos de no menor interés (cargas complementarias, otras derivadas de convenios, licencias, etc.). En cambio, cuando se realiza espontáneamente una edificación en suelo rural o una urbanización de forma irregular, el Ayuntamiento no obtiene este tipo de recursos, porque los propietarios no contribuyen al erario municipal ni participan en la equidistribución de beneficios y cargas, a diferencia de quienes actúan conforme a Derecho urbanístico. De ahí que se entienda que solo serán suelo urbano los suelos que hayan pasado previamente por un proceso de urbanización; no por el hecho de estar consolidados de facto. Imponiéndose un proceso urbanizador en estos casos (STSJ de la CV de 4 de noviembre de 2011, recurso 189/2007, con citas de sentencias del TS en el FJ cuarto: SSTs de 31.5.2011 y 13.5.2011, 1.2.2011 y 25.3.2011 y 27.7.2011).

Ahora bien, la ausencia de claridad en la legislación autonómica sobre esta cuestión de cómo hacer planeamiento en estas áreas es la tónica dominante. En principio pueden establecerse estas opciones:



1. Una solución es la reclasificación del suelo no urbanizable en urbanizable, si bien esto en la práctica es a veces extremadamente complejo, ya que supone cesiones no fácilmente compatibles con la realidad del sector, además de Plan Parcial y reparcelación. Tampoco los propietarios entienden el coste económico que presenta la legalización de la actuación. Y ya se sabe que los políticos se deben a los votantes.

2. En ciertas legislaciones autonómicas se abre la opción de un Plan Especial manteniendo la clasificación del suelo como no urbanizable o rural. Se trata de un plan de minimización de impactos ambientales (eliminación de fosas sépticas, etc.) y de regularización o legalización del área, evitando las cesiones. Se plantea el problema de la edificabilidad en la zona, al tratarse de suelo no urbanizable, que habrá de ser por encima de la parcela mínima. Cuando la consolidación es muy amplia es factible esta opción quedando las viviendas en situación de fuera de ordenación, edificándose en el resto por encima de parcela mínima, y todo ello con el fin principal de resolver el problema ambiental en la zona.

3. Otra solución que en la práctica se ha realizado, expresiva de las dificultades de este tipo de situaciones, y poco ortodoxa, ha sido pasar el suelo en cuestión a suelo urbano por ejemplo a través de la modificación o revisión del Plan General, considerando su alto grado de consolidación urbana.

Por tanto, ante la situación urbanística deficitaria de tales áreas se plantean Planes Especiales por ejemplo de Infraestructura de agua potable y saneamiento (art.132 de la LOTURM); o Planes Especiales de adecuación urbanística (por ejemplo, del art.136 de la ley del suelo de Murcia 13/205 LOTURM) que contiene en su parte económica una especie de cuenta de liquidación provisional).

Desde un planteamiento de gestión, un primer tema de debate es si los propietarios que en su día abonaron los gastos de urbanización tienen que abonarlos de nuevo en el marco de la regularización urbanística de la zona en cuestión.

Sin perjuicio de las debidas garantías de los propietarios, se observa que muchas veces los servicios existentes son altamente deficientes y no tienen la menor utilidad para la urbanización del sector (desde la canalización del agua hasta los propios tendidos de luz). En estos casos, no sería justo pretender exoneración alguna en la repercusión de los gastos de urbanización. Si el propietario considera que la actuación es antieconómica, puede además instar una indemnización en metálico de su propiedad. En todo caso, será preciso que los particulares interesados presenten acreditación suficiente de los costes por implantación de los servicios existentes. Por otra parte, las propias instituciones básicas del abuso de derecho y del enriquecimiento injusto, del Código Civil (artículos 7 y 1888 y ss. respectivamente), justifican que sean asumidos estos costes por los propietarios, ya que, de lo contrario, estos deberían ser asumidos por el resto de los vecinos del Municipio. Pueden aportarse algunas referencias, sin perjuicio de otras, como introducción a esta problemática:

Así, según la **STSJ de Navarra de 31 de octubre de 2002**: «El proceso de implantación fue el tradicional en esta clase de suelos rústicos, en la década de los años setenta; licencia de obras y ejecución de obras para enganches a redes públicas de abastecimiento, traídas eléctricas, fosas sépticas, etc., con fuerte grado de precariedad e insuficiencia (...). Ciertamente sería discutible que el Plan impusiera a los propietarios de las parcelas edificadas un deber de contribuir a los gastos de reurbanización de la zona, si sus parcelas y edificaciones



contaran con un correcto estado previo de infraestructuras y servicios que conllevara que tales parcelas debieran ser consideradas como urbanas consolidadas. Este importante déficit de estado actual de la urbanización, hace improcedente y jurídicamente inadecuado considerar a dichas parcelas como parcelas de suelo urbano consolidadas para gozar del nivel de urbanización adecuado según el planeamiento urbanístico general. Siendo ello así, resulta obvio que el Plan puede imponerle el deber de realizar las obras de urbanización precisas para garantizar el nivel mínimo exigible de grado de urbanización»².

Por otra parte, la **sentencia del TSJ de Galicia de 9 de diciembre de 1999** desenmascara el hecho aparente de que la ejecución de obras en la urbanización consista en una simple «mejora y complementación de servicios e instalaciones preexistentes, ya que suponen subsanación y corrección de notables carencias constatadas *que merecen calificación equivalente a la práctica ausencia de verdadera urbanización. De este modo, se desestima el recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Pleno del C. de O., de 26 de abril de 1996, sobre declaración de innecesariedad de la reparcelación y opción por el expediente de cuotas de urbanización para la urbanización O. X.*». (Es interesante la lectura completa de la sentencia.)

En esta misma línea puede citarse la **sentencia de 3 de noviembre de 2004** donde, entre otros argumentos, se expone claramente que «el propietario ha de costear la parte que le corresponde, aunque tenga ya edificado su terreno».

Y también la **sentencia del TSJ de la CV de 11 de junio de 2004** en el recurso contencioso-administrativo 1478/2002, cuando deja en evidencia que de la

² En este asunto se concluyó que no podía repercutirse el coste de urbanización de un sector, con las características que apunta el texto, a los propietarios de otros sectores.

Disposición transitoria 5 del TRLS/1992 se infiere que la misma se refiere a la patrimonialización de las edificaciones existentes, pero que no ampara actuaciones no realizadas, es decir, se patrimonializa aquello que previamente se ha materializado, pero no puede extenderse a otras facultades –las correlativas a los deberes de cesión de terrenos, dotaciones, equidistribución y urbanización– que al no haberse realizado no pueden haberse patrimonializado (...).

La gestión en áreas semiconsolidadas puede ser idónea para ser abordada por gestión directa. Los propietarios pueden valorar positivamente este modo de gestión, que podrá partir incluso de su propia iniciativa, evitándose la entrada de un urbanizador extraño a la actuación. Pero tampoco faltan casos en que, posteriormente, los propietarios cambian de criterio y desean realizar la actuación una vez que se ha iniciado esta por el Ayuntamiento.

En este contexto, otra posible situación, posible jurídicamente, podrá referirse al caso en que es el Ayuntamiento quien tiene interés en controlar la definición del Proyecto de urbanización (donde, en definitiva, se definen las obras de urbanización que deben realizarse, con evidente interés público), sin perjuicio de delegar la ejecución de las obras e incluso la definición de los precios al sector privado o a los propios propietarios.

Otra problemática se refiere a si se ostenta un derecho subjetivo al **establecimiento de servicios (así, el abastecimiento de agua potable)** por parte



de sujetos con construcciones irregulares o en áreas diseminadas etc.³.

Primeramente, en un planteamiento favorable pueden citarse algunas referencias de la legislación:

– Como es sabido, es el artículo 25 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local (LBRL) recoge el elenco de competencias que, sobre la base del artículo 140 CE, corresponde ejercer a los municipios, y que tendrán como fundamento común la satisfacción «*de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*» [art. 25.1 LBRL⁴].

– Por su parte, el Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante, TRLA), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en su artículo 60.3 contiene un listado que encabeza el «*abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal*» (por todas, STSJ Castilla y León, Burgos, de 5 de diciembre de 2003).

– La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, señala las «*responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios*» de los Ayuntamientos, e incluye entre las mismas, en su artículo 42.3.a, sin mayor precisión ni desarrollo, el

³ Puede verse R. BETRÁN ABADÍA /Y. FRANCO HERNÁNDEZ, *Parcelaciones ilegales de segunda residencia. El caso aragonés*, Zaragoza, 1994; J. RUIZ RICO, *Las urbanizaciones privadas*, Madrid, 1987; E. SÁNCHEZ GOYANES, «El interés general y las urbanizaciones de iniciativa particular», *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 150, 1996, pp. 59 y ss.

⁴ A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de Administración Local*, Granada, 1998, pp. 241 y ss. M. J. ALONSO MÁS, en M. DOMINGO ZABALLOS (Coord.). *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Vol. I, Madrid, 2003, pp. 391 y 392.

«abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales».

– El artículo 18.1.g) LBRL señala que «son derechos y deberes de los vecinos: g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal de carácter obligatorio».

Por otro lado, resulta evidente que la cuestión difiere en función del tipo de suelo. Como servicio urbanístico definidor de la clase del suelo **urbano**, es innegable la debida prestación del abastecimiento de agua potable en los suelos así clasificados por el planeamiento, considerándose su prestación como un acto reglado para la Administración y exigible por los ciudadanos. Así lo reconocen los tribunales, de lo que es muestra la STSJ Castilla y León, sede de Valladolid, de 16 de septiembre de 1998, citada por la de ese mismo Tribunal, Sede de Burgos, de fecha 5 de diciembre de 2003:

«Como recuerdan las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1994 y 21 de noviembre de 1996, entre otras, el abastecimiento domiciliario de agua potable en el suelo **urbano** figura entre los servicios obligatorios de todo municipio, según el artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Como la solicitud que dio lugar a los actos administrativos impugnados y el suplico de la demanda, no exigen al Ayuntamiento que termine de construir la red general, limitándose a pedir que se permita el enganche, bien definitivo, bien provisional, con obras incluso a costa del solicitante, carecen de toda justificación las razones expuestas por el Ayuntamiento».

Y tampoco la falta de algún servicio urbanístico en esa concreta clase de suelo urbano puede ser óbice para la concesión del abastecimiento de agua potable, como



señala la, acabada de citar, STSJ Castilla y León de 5 de diciembre de 2003:

«Y así las cosas la resolución impugnada deniega la petición de acometida de agua y desagüe, sobre la base de que pese a ser suelo urbano calificado como de ensanche del casco, carece de los servicios urbanísticos, con lo cual estaríamos ante una contradicción entre la calificación y la realidad, pero lo cierto es que ese razonamiento no es argumento para denegar la acometida, ni tan siquiera la previsión de un vial, mientras no se proceda a la expropiación y ejecución del mismo y por ello y reconduciendo lo hasta ahora expuesto, cabe concluir que la recurrente no puede verse privada de la prestación de un servicio esencial, cual es la obtención de agua potable para cubrir sus necesidades más elementales, y menos en base a la argumentación efectuada por el Ayuntamiento, cuando precisamente dicha Corporación, como entidad local, debe atender a las necesidades de sus administrados, máxime si existen en este tipo de suelo la posibilidad ya reconocida de un desarrollo urbano que sea cual sea no tendrá en modo alguno obstaculizado por la concesión de la acometida de agua ya que como recuerdan las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1994 y 21 de noviembre de 1996, entre otras, el abastecimiento domiciliario de agua potable figura entre los servicios obligatorios de todo municipio, según el artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local».

El *quid* obviamente está en el suelo **rural**. La dotación de servicios puede plantearse en el marco del propio instrumento de legalización de la actuación pretendida, por ejemplo, la licencia (artículo 56 del Texto Refundido de la Ley de Castilla-La Mancha de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, TRLOTAU; artículo 214 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Urbanismo del País Vasco; STSJ Aragón de 14 de marzo de 2000).

En este contexto pueden explicarse las sentencias que han procurado reconocer la concesión del enganche, ora aprovechando la ausencia de regulación completa en el ordenamiento urbanístico, ora aprovechando la propia actuación del Ayuntamiento (bien al no responder en tiempo frente a la obra ilegal o bien al haber concedido ya el abastecimiento a situaciones anteriores similares), por referencia al carácter obligatorio del servicio contenido en la normativa de régimen local. Otros pronunciamientos distinguen si el abastecimiento es para riego o para consumo humano (STS de 28 de junio de 1991).

Pese a ello tampoco faltan los fallos judiciales que niegan el abastecimiento en tales circunstancias, como por ejemplo la STSJ Castilla y León, sede de Valladolid, de 22 de septiembre de 2003: «en la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, se regula en el artículo 81 el otorgamiento de concesiones para abastecimiento a varias poblaciones, y en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico las concesiones para el abastecimiento de aguas a poblaciones o urbanizaciones aisladas que no puedan ser abastecidas desde la red municipal (arts. 122 y siguientes) pero no el abastecimiento a viviendas aisladas en suelo rústico».

Aun así, cuando se estima el derecho del particular, ello podrá venir derivado (como refleja la STSJ de Castilla y León de 28 de abril de 1997) de la necesidad de intentar evitar el posible excesivo rigor del Derecho urbanístico. En el fallo citado, por ejemplo, la vivienda en cuestión se encontraba limítrofe con asentamientos urbanos que ya disponían de abastecimiento público: «El señor... y su familia gozan de la condición de residentes en el municipio de Trescasas y no pueden verse privados de la prestación de un servicio esencial, cual es la obtención de agua potable para cubrir las necesidades más elementales y menos en base a la argumentación que utiliza el Ayuntamiento alegando que la finca del recurrente está ubicada en suelo no urbanizable, cuando precisamente dicha Corporación, como entidad local, debe atender a las



necesidades de sus administrados, máxime si existen construcciones limítrofes que disponen de toma de agua a la red municipal por haber sido concedidas por el propio Ayuntamiento lo que conculca, con toda evidencia, el principio de igualdad y del tratamiento discriminatorio al titular de esta finca y crearía un extraordinario daño o perjuicio al administrado, razones por las que ha de estimarse el presente recurso».

En la práctica se observan asimismo normativas municipales reguladoras del servicio que vienen a incumplir los superiores dictados de la legislación urbanística. Se trata de reglamentos municipales que vienen a otorgar la dotación de los servicios urbanísticos propios del suelo urbano a actividades ubicadas en suelo rústico sin exigir la correspondiente autorización urbanística o limitándose a reclamar su mera solicitud. En esta situación de inadecuación del reglamento local a la legislación urbanística no cabría invocar como excusa el principio de supremacía de la norma local especial (Reglamento servicio de abastecimiento de aguas). Así se expresa la STS de 8 de junio de 1992 cuando señala: «Pero la Administración prescindió de esas normas en buena parte, y acudió al Reglamento de Mercados de Distrito citado, interpretando este reglamento extensivamente, lo que no es posible aceptar. El citado reglamento de Mercados de Distrito, es una norma local, capaz de regular aspectos concretos con ajuste al principio de especialidad. Las normas locales, pueden tener su origen en la autonomía municipal para la gestión de sus propios intereses [art. 137 de la Constitución, y arts. 1, 2 y 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 abril, citada], normas que, en consecuencia deben conectarse con la Ley; pero ha de precisarse, por imperio de lo dispuesto en el art. 5.b) de la Ley 7/1985, de 2 abril, que los Reglamentos Estatales que tengan carácter general (como es el caso del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto n.º 1372/1986, de 13 junio), tienen prioridad sobre los Reglamentos Locales. Y este es el fundamento firme de la sentencia apelada que declaró contrarios a Derecho los actos administrativos

impugnados, por vulneración del ordenamiento jurídico (art. 48.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo)».

Además, podrían distinguirse estas situaciones:

– En el caso de que no se haya sobrepasado el plazo que las distintas normativas autonómicas conceden a la Administración para ordenar la demolición de las edificaciones, instalaciones o construcciones irregulares, en la (eventual) legalización podrá lograrse la obtención de la conexión de agua potable para la obra originariamente ilegal o clandestina.

– Por el contrario, en el caso de que no resulte legalizable la actuación, no habrá lugar la conexión a la red de agua potable, pues lo que procederá será la demolición de lo construido, como señala la STSJ Castilla-La Mancha de 19 de junio de 2002 (con matices, no obstante, STS de 14 de febrero de 1994).

– En caso de que se haya superado el plazo de prescripción podrá imponerse el régimen de fuera de ordenación. Puede citarse la STS de 29 de junio de 2001: «... lo construido sin licencia y en contra de la normativa urbanística puede considerarse como fuera de ordenación en el sentido de que no se ajusta a la legalidad urbanística, pero su régimen se debe diferenciar del supuesto de hecho previsto en el art. 60.1 TRLS en que las obras eran ya ilegales en el momento mismo en que se estaban llevando a cabo por lo que el transcurso del plazo de cuatro años desde la ejecución de las obras sin licencia o contrarias al planeamiento impide al Ayuntamiento la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística prevista en el artículo 184.3 TRLS, pero no otorga al propietario de las mismas otras facultades que las inherentes al mantenimiento de la situación creada, esto es, la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho está disfrutando, siempre que este uso no se oponga al permitido por el plan para la zona de que se trata».



– Ahora bien, el inmueble ilegal o clandestino puede tener problemas entendiéndose que el uso no está sujeto al plazo de prescripción referido por tratarse de una «*infracción continuada*» (STS de 22 de diciembre de 1998: «el hecho de que haya prescrito la infracción de la obra realizada sin licencia no significa que ello constituya a su vez impedimento legal para posibilitar la sanción del *uso ilegal*, con arreglo al planeamiento urbanístico, realizado en dicha construcción, porque el citado uso constituye, no una actividad transitoria como la construcción de edificios, sino una actividad permanente que se extiende en el tiempo mientras se esté realizando ese uso no permitido por la normativa urbanística»).

En esta línea, la STSJ de Asturias de 9 de diciembre de 1998⁵, que resuelve un supuesto de solicitud de abastecimiento de energía eléctrica a una vivienda irregular en la «*situación de fuera de ordenación asimilada*», señala «(...) el Tribunal Supremo se ha encargado de distinguir (sentencias de 10 octubre de

⁵ Citada por F. A. CASTILLO BLANCO, *Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas sin título jurídico habilitante*, Pamplona, 2006, pp. 445 y 446; R. CARRODEGUAS MÉNDEZ, "Primera aproximación al nuevo régimen de protección de la legalidad urbanística previsto en la LOTUS. Especial referencia a la problemática de las viviendas ilegales existentes en el campo", *El Consultor de los Ayuntamientos*, enero 2019; M.J. GÓMEZ ROSSI, *Actuaciones urbanísticas autorizables en suelo no urbanizable*, Sevilla 2019.

1988⁶ y 15 septiembre 1989⁷), entre las obras realizadas sin licencia cuya demolición es improcedente porque integra una actuación pasajera, mientras que el uso está destinado a desarrollarse activamente a lo largo del tiempo; y, por tanto, que haya prescrito con anterioridad

⁶ Señala este fallo en su FJ 2.º: «El uso del suelo constituye ordinariamente una actividad continuada y por tanto el plazo de prescripción no empieza a correr hasta que tal actividad finaliza – *art. 92.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística*. Que haya prescrito con anterioridad la infracción integrada por las obras que dieron lugar a la edificación en la que se desarrolla el uso no es obstáculo para que subsista la posibilidad de sancionar dicho uso: mientras que las obras son una actuación pasajera, el uso normalmente está destinado a desarrollarse activamente a lo largo del tiempo. La solución expuesta resulta coherente con el sistema del artículo 184 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo*: si la Administración puede impedir el uso ilegal en tanto que este dure, será razonable que el plazo de prescripción, en cuanto a la potestad sancionadora, no empiece a correr mientras se mantenga el uso –en esta línea, Sentencia de 2 de junio de 1987–».

⁷ Señala este fallo en su FJ 2.º: «... será de recordar que el uso del suelo constituye ordinariamente una actividad continuada y por tanto el plazo de prescripción no empieza a correr hasta que tal actividad finaliza –artículo 92.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística–. Que haya prescrito con anterioridad la infracción integrada por las obras que dieron lugar a la edificación en la que se desarrolla el uso no es obstáculo para que subsista la posibilidad de sancionar dicho uso: mientras que las obras integran una actuación pasajera, el uso normalmente está destinado a desarrollarse activamente a lo largo del tiempo –Sentencia de 10 de octubre de 1988–. Esta solución resulta coherente con el sistema del artículo 184 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo*: si la Administración puede impedir el uso ilegal en tanto que este dure, será razonable que el plazo de prescripción, en cuanto a la potestad sancionadora, no empiece a correr mientras se mantenga el uso».



la infracción integrada por las obras que dieron lugar a la edificación en la que se desarrolla el uso no es obstáculo para que exista la posibilidad de sancionar dicho uso». Distinción entre obra y uso, continúa el referido fallo, «que aplicada al caso que nos ocupa lleva claramente a la desestimación del recurso pues *no pueden exigirse servicios al Ayuntamiento cuando el mismo está facultado para impedir el uso para el que se solicita, que no es ajustado, como se confiesa, a la legalidad urbanística*, ni tampoco el hecho de que disponga de otros servicios, que incluso, como es el caso, no dependen directamente del Ayuntamiento, o de actuaciones civiles o tributarias que se mueven en otros ámbitos del derecho, al igual que la pretendida aplicación del principio de igualdad que como es sabido sólo puede apreciarse dentro de la legalidad».

2. REFERENCIA A LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES EN EL CONTEXTO DE LA MEJORA DE OBRAS DE URBANIZACIÓN.

En un **plano doctrinal**, en numerosos trabajos⁸ se suelen citar las sentencias del Tribunal Supremo de 7 de

⁸ Para R.A. MARTÍN CANO, "Concepto y naturaleza de las cuotas de urbanización", *Revista Cemci* 9 (2010), las cuotas de urbanización se asocian a procesos de nueva urbanización, mientras que las contribuciones a áreas ya urbanizadas. Para J. B. GALLEGU LÓPEZ, "Acerca de la naturaleza tributaria de las cuotas de urbanización derivadas de la ejecución del planeamiento urbanístico", *Crónica tributaria* 127/2008, pp. 59 y siguientes destaca que las contribuciones especiales se asemejan a las cuotas urbanísticas, ya que aquellas se devengan como consecuencia de la ejecución de obras de urbanización y dicha ejecución va a comportar un aumento del valor de sus bienes para el propietario del terreno urbanizado. Respecto de los costes de urbanización en el contexto de las cuotas de urbanización, interesa la relación obviamente con los sistemas de ejecución del planeamiento pero también con

abril de 1997 y 10 de abril de 1997 para afirmar que las cuotas de urbanización se refieren o asocian a la financiación de nuevas actuaciones de urbanización en ejecución de nuevo planeamiento aprobado, mientras que las contribuciones especiales sirven para financiar una parte de aquellas obras públicas municipales que se realizan en el interior de las poblaciones y las áreas consolidadas de edificación, beneficiando "especialmente a determinadas personas de manera que solo excepcionalmente puede acudir a su aplicación en zonas de nueva urbanización cuando se realizan otras obras después de concluida".

Se puede hacer referencia al divulgado trabajo de B. RODRÍGUEZ PRIETO Y M. FUEYO BROS, "Relevancia de los recursos procedentes de la actividad urbanística en la financiación de las entidades locales", *El Consultor de los Ayuntamientos* 2004, cuando afirma que las diferencias entre contribuciones especiales y cuotas de urbanización está en que las contribuciones especiales solo pueden financiar el 90% de la obra⁹ mientras que las cuotas de urbanización pueden financiar el 100% de

los artículos 59 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística, cuando indican que los costes de urbanización comprenden obras de viabilidad, obras de saneamiento que comprenden colectores generales y parciales, acometidas, sumideros etcétera, suministro de agua, suministro de energía eléctrica, jardinería y arbolado. Es cierto que las cuotas de urbanización en cuanto idea se asocian a la reparcelación, ya que el importe es común que sea directamente proporcional al aprovechamiento urbanístico que le ha correspondido en la reparcelación. Véase también J. ALEMANY GARCÍAS, "La naturaleza jurídica de las cuotas de urbanización", *RDU* 332, 2019.

⁹ Respecto del límite aludido, del 90% puede verse la STS de 27 de noviembre de 2014, recurso 2616/2012.



las obras; aquellas son tributos y estas son exacciones parafiscales; las contribuciones se regulan mediante Ordenanza Fiscal, las cuotas no pueden regularse mediante ordenanza fiscal; en las contribuciones los módulos de reparto pueden aplicarse conjunta o separadamente mientras que en las cuotas el módulo de reparto será bien el valor de las fincas resultantes o el aprovechamiento de las fincas afectadas; en las contribuciones sus exigencias se realizan de conformidad con el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en las cuotas su cauce es el propio de los sistemas de compensación o cooperación si bien solo representarán ingresos para las arcas municipales en el caso de sistema de cooperación; en las contribuciones no se permite el pago en especie, las cuotas permiten el pago en especie; en las contribuciones el procedimiento recaudatorio será el normal, en las cuotas las fincas quedan afectas al pago de las cuotas desde el principio; en las contribuciones como recurso tributario que son no están afectadas por el IVA, las cuotas de urbanización sí están afectadas por el IVA.

Por ello, como las contribuciones especiales se asocian a áreas ya urbanizadas, a priori se pueden utilizar como mecanismo fiscal para financiar la mejora de la situación urbanística deficitaria.

Asimismo, repasando la legislación aplicable, se apoya el recurso a las contribuciones especiales para este fin argumentando que su hecho imponible es la obtención de un beneficio o aumento de valor de los bienes según establece el TRLRHL; por su parte, el sujeto pasivo se regula en el artículo 30 y la base imponible en el 31, determinándose que la base imponible de las contribuciones especiales está constituida como máximo por el 90% del coste que la entidad local soporte por la

realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios¹⁰.

En la LOTUP 5/2014 valenciana se encuentra información completa del régimen de ejecución a seguir

¹⁰ J. GIL GRANDIO, "Ingresos procedentes del urbanismo en entidades locales; breves referencias a la fiscalidad y a la Región de Murcia", *Revista CEMCI* 20/2013; otras referencias son: J.M. BAÑO LEON, "La actividad urbanística en la financiación de las Haciendas Locales", *RVEH* nº 2 - II/ 2001; F. GARCÍA RUBIO, "El urbanismo como fuente de financiación municipal", *Anuario de la Facultad de derecho de la universidad autónoma* 2008; V. ALMONACID LAMELAS, "La financiación del urbanismo en la Comunidad Valenciana, canon de urbanización, contribuciones especiales y cuotas de urbanización", *El Consultor de los Ayuntamientos* 4 (2008); F. A. CHOLBI CACHA, *Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo (aspectos jurídicos y económicos)*, Madrid 2004; J. A. LÓPEZ PELLICER, "Costes de urbanización y conservación", *RDU* 67 1980; F. LLISSET BORREL, "Las cuotas urbanísticas", *RDU* 46 1976; M. CUSÓ TURREL, "Las cuotas de urbanización elementos subjetivos y objetivos. Especial referencia al decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña", *Cuadernos de Derecho Local* 9/2005; D. BERBEROFF AYUDA, "Actuaciones de urbanización y financiación: cuotas de urbanización vs contribuciones especiales", *Revista Derecho de Urbanismo Lefebvre*, 1 de diciembre de 2013; J.A. CHAMORRO ZARZA, "La financiación de obras públicas locales mediante contribuciones especiales, una oportunidad para el resurgimiento de un viejo tributo", en http://rifde.info/documentos/repo2014/La_financiacion_de_obras_publicas_locales_mediante_contribuciones_especiales.pdf, destaca cómo la Ley de Costas 22/1988 y la Ley de Carreteras prevén de forma explícita que la financiación de las actuaciones de la Red de Carreteras del Estado o la ejecución de obras en el dominio público marítimo terrestre podrá llevarse a cabo mediante la exacción de contribuciones especiales.



para ejecutar planes especiales de infraestructuras en este tipo de situaciones, en el contexto de las cuotas de urbanización o las contribuciones especiales, por tanto, sin necesidad de una reparcelación.

Ahora bien, una primera cuestión que se plantea en este contexto de la financiación de la mejora de las obras de urbanización por medio de contribuciones especiales es la de su procedencia o no en función del tipo de suelo, urbano, no urbanizable o urbanizable ante el que nos encontremos.

La STSJ de la Comunidad Valenciana nº1096/2002, de 5 de julio de 2002 resuelve esta cuestión basándose en la jurisprudencia del TS: "Así, entre otras, además de la **STS de 3 de octubre de 1995** citada por la representación procesal del Ayuntamiento de A. en el escrito de contestación a la demanda, en la anterior **STS de 21 de junio de 1993 (recurso núm. 2065/1989)** se declaró la **intrascendencia de la clasificación urbanística del suelo a efectos de imposición de contribuciones especiales siempre que se dé un beneficio especial a persona determinada**; en concreto, en el FJ 1º de dicha sentencia se subrayaba que "el destino agrícola de un terreno no es motivo que determine su no sujeción a las contribuciones especiales impuestas por obras que ocasionen a sus propietarios un beneficio especial".

De ahí que se afirme por dicha STSJCV nº1096/2002, de 5 de julio de 2002, que "entrando ya en el fondo del asunto, en lo que atañe al primer argumento impugnatorio, **la Sala entiende que la clasificación urbanística del suelo afectado por las contribuciones especiales como urbanizable no es obstáculo para la imposición de contribuciones especiales**, como así lo ha confirmado la jurisprudencia

del Tribunal Supremo". En el caso enjuiciado en esta sentencia de 5 de julio de 2002, se trataba de que "la clasificación de los terrenos controvertidos como suelo urbanizable, se hallaría en gran parte consolidado supuestamente por la acción del recurrente y su hermano que, propietarios de varias fincas rústicas colindantes con el casco urbano, habrían practicado una reparcelación ilegal a lo largo de los últimos treinta años con sucesivas agrupaciones y segregaciones, generando gran cantidad de parcelas con apariencia de solar, alineando fachadas y abriendo de hecho viales para así proceder a su transmisión a terceros; así se habría creado un núcleo urbano de uso principalmente industrial pero casi consolidado en su totalidad por las edificaciones y viales abiertos al público; sin embargo, esa urbanización de hecho habría sido ejecutada de manera parcial, incompleta y desordenada, constituyendo un caos para el uso industrial que efectivamente viene ejerciéndose por parte del recurrente y resto de propietarios afectados (con viales abiertos al público pero con vertidos de zahorras sin asfaltar, o tramos de aceras sin alumbrado público, o con la red de evacuación de aguas pluviales y residuales sin terminar), todo lo cual justificaría la necesidad de acometer una inmediata reposición de la precariedad de dichos viales, lo que el Ayuntamiento efectuaría mediante la aprobación de un **proyecto de mejora de la urbanización existente en el que se contienen las obras mínimamente precisas para salvar la peligrosidad e insalubridad existente, así como la ordenanza impugnada para su financiación**".

Con carácter añadido, procede traer a colación la **STS de 24 de octubre de 1994 (recurso núm. 2294/1993), de cuyo FJ 4º** se desprende nuevamente la falta de relevancia de la clasificación urbanística del suelo bajo la óptica de la imposición de contribuciones



especiales: "Se invoca, finalmente, infracción del artículo 32.1.a) de la Ley de Haciendas Locales, por estimar la parte recurrente que tratándose de terrenos industriales la adopción como módulo de reparto de las contribuciones especiales de los metros lineales de fachada resulta inadecuado para obtener un correcto y equitativo reparto de la carga tributaria. Del precepto citado, como de sus antecedentes legislativos, no resulta una estricta correlación entre la naturaleza de las fincas objeto del tributo o de la clase y naturaleza de las obras o servicios realizados con el módulo de reparto elegido, pues todos los que ofrece el precepto pueden aplicarse conjunta o separadamente por la Administración en atención a las circunstancias de cada caso".

Tampoco es impedimento para acudir a las contribuciones especiales el hecho de que las obras a realizar puedan entenderse como un escalón previo en la línea de las obras que corresponde realizar en general en el sector¹¹.

¹¹ Así, la sentencia 1096/2002, de 5 de julio de 2002, del TSJ-CV dio la razón a la Administración local, cuando consideraba que "la actuación impugnada tendría la **cobertura legal de los artículos 25 y siguientes de la Ley 7/1985** en relación con los artículos 28 y siguientes de la Ley 8/1988 de Haciendas Locales, consistiendo en un plan de choque para acometer determinadas obras de mejora de la urbanización preexistente que permita la correcta **evacuación de aguas pluviales y residuales** así como la seguridad del tráfico peatonal y rodado, y siendo compatibles con la futura programación y desarrollo del sector en que se incluyen. En cuarto lugar, y en conexión con lo anterior, **los terrenos controvertidos serían objeto de completo desarrollo y ejecución urbanística mediante el oportuno PAI que afectará a todo el sector de una urbanización integrada, de suerte que las contribuciones que se sufraguen por los propietarios afectados por imposición de la ordenanza**

Por otro lado, las contribuciones especiales han de representar un beneficio de los bienes de los sujetos y no solo un beneficio para la comunidad (STS 8566/2012, de 17 de diciembre de 2012, o la ya citada STS de 21 de junio de 1993, recurso núm. 2065/1989).

Por entrar en la cuestión de cómo se valora la existencia o aumento del beneficio en relación con la posibilidad de imponer contribuciones especiales para financiar la mejora de las obras de urbanización, resulta interesante la **STSJ de Cataluña 5808/2002, de 3 de mayo de 2002**, en la que la Sala revoca la sentencia de instancia apelada, que anuló las contribuciones especiales para la renovación y adecuación de la red de agua efectuada por un Ayuntamiento respecto de una urbanización. La Sala del TSJ de Cataluña no comparte en su integridad las conclusiones de la sentencia apelada, según las cuales “no se alcanza a apreciar en qué consistiría el aumento de beneficio o valor de los bienes de los recurrentes, ya que red de suministro de agua tenían antes y ahora, los supuestos problemas de abastecimiento y carácter obsoleto de las instalaciones no han sido acreditados por la Administración y se contradicen con las afirmaciones del informe pericial, la

fiscal se considerarán a cuenta de las futuras obras de urbanización que, en el marco de una actuación integrada, les corresponda en su día soportar y, al margen de las cuestiones relativas a la inseguridad e insalubridad, esas obras **reportarían un beneficio a los propietarios** de los terrenos que tienen frente de fachada alvial que se ejecuta (en concreto, de los terrenos del recurrente, dos parcelas se ven afectadas, una con edificación consolidada y una nave almacén -con evidente beneficio para él- , y la otra sin edificaciones que el nuevo PGOU califica de zona verde -pero que de momento utiliza para su actividad de almacenamiento de materiales de construcción y, en su día, se le ofrecerá el equivalente aprovechamiento urbanístico-).”



colocación de hidrantes tampoco aporta nada especialmente nuevo, al existir bocas de incendio y, en definitiva, no se aprecia una mejora o ampliación del servicio". En efecto, y en lo que se refiere a la preexistencia de otra red de suministro de agua, según la STSJCIV 5808/2002, de 3 de mayo de 2002 tal circunstancia no excluye por sí misma la existencia de beneficio especial y la consiguiente exigibilidad de Contribuciones Especiales:

"Así, como hemos dicho recientemente, en la sentencia núm. 475/2002, de 8 de abril de 2002 (Rollo de Apelación núm. 171/2002), esta Sala viene declarando:

a) Que si bien la legislación derogada permitía establecer contribuciones especiales por obras de mejora, posibilidad que ha desaparecido en la Ley vigente, el concepto de mejora abarca un campo semántico más extenso que el concepto de ampliación, pues siempre que un servicio público se amplía es para mejorarlo, pues lo contrario no tendría sentido, mientras que, en cambio, cabe mejorar un servicio sin ampliarlo: por tanto la sustitución de tres puntos de luz por seis de más potencia ha producido indudablemente una mejora del alumbrado, pero esta mejora es consecuencia de una ampliación del servicio en número de lámparas y en potencia de las mismas lo que se traduce en más iluminación (Sentencia de 6 de noviembre de 1999, de la Sección Tercera).

b) Que están excluidas del ámbito de las contribuciones especiales las obras de mera reparación, reposición, mantenimiento o conservación, pero dentro del concepto "ampliación" cabe no sólo la mejora cuantitativa sino también la cualitativa, y así, por ejemplo, los gastos de sustitución de bombillas fundidas o de farolas derribadas por el viento no pueden ser objeto de contribuciones especiales, y sí, en cambio, el aumento de punto de luz -mejora cuantitativa- o la sustitución de lámparas de incandescencia por otras de sodio con mayor

poder lumínico y menor consumo -ampliación cualitativa- (Sentencia de 30 de abril de 2001, de la Sección Tercera).

Por tanto, no cabe dar mayor significación a la falta de mención en el art. 28 de la Ley de Haciendas Locales de la "mejora" de los servicios públicos, a diferencia de lo que ocurría en el Texto refundido de 1986. En efecto, la Memoria del Proyecto de dicha Ley de Haciendas Locales entendió que una mejora no es sino una ampliación de signo cualitativo, de forma que es suficiente el término "ampliación", puesto que el mismo comprende tanto a la mejora propiamente dicha como a la ampliación cuantitativa o de incremento de volumen de la prestación, debiendo entenderse por ello, como hace la doctrina mayoritaria, que la utilización del término "mejora" era pleonástica, suprimiéndose tal voz "mejora" del servicio público en cuanto esta se encuentra comprendida en la de "ampliación" y, por otra parte, se evita que una mejora de funcionamiento (esto es, por cuenta de renta), sea considerada como un aumento por cuenta de capital (inversión), debiendo concluirse que aunque en la mera reparación hay inversión -terapéutica-, siempre habrá que distinguir entre la simple reparación por deterioro con la renovación, ampliación o mejora que sí constituyen una inversión y, por consiguiente, fundamentan la exacción de contribuciones especiales, por lo que la distinción de los desembolsos por cuenta de renta o por cuenta de capital puede constituir un buen criterio orientador.

En consecuencia, deben matizarse seriamente las consecuencias que pudieran derivarse de la falta de mención en la Ley de Haciendas Locales de la renovación o sustitución de servicios existentes, citada en el art. 219.2.b) y c) del Texto refundido de 1986. Si se trata de una mejora "cualitativa", subsumible en el término "ampliación", según el significado gramatical de este término, el fundamento económico del tributo y la explicación contenida en la Memoria anexa al Proyecto de tal Ley es susceptible, por todo ello, de gravarse con contribuciones especiales. La conclusión parece más clara



aun si se trata de obras o servicios ya amortizados, cual es el caso, por lo que se excluye cualquier idea de reparación, entretenimiento o conservación, y lo mismo debe predicarse en los supuestos en que los anteriores servicios sean incompatibles con los actuales "estándares" y, en particular, con las normas de seguridad mínimamente exigibles (así, alumbrado existente, pero que incumple las normas de seguridad para evitar accidentes de fatales consecuencias), sin que resulte dudoso que en todos esos casos hay, estrictamente, una "ampliación" del servicio, e incluso un propio "establecimiento" de uno nuevo acorde con las exigencias del tiempo presente.

Otro tema que se plantea es el relativo a cuándo las obras en cuestión son un beneficio especial o cuándo es general. Para ello puede servir la STS de 2 de julio de 1997 (siguiendo la cita o exposición que hace la misma STSJ de Cataluña 5808/2002, de 3 de mayo de 2002), cuando "sintetiza las ideas esenciales en materia de concurrencia de beneficio general junto al beneficio especial. Señala tal sentencia que la coexistencia del beneficio o interés general y el beneficio o interés especial de determinadas personas, ha sido reconocida desde siempre, por la legislación reguladora de la Hacienda Local. No obstante, a nadie se le oculta la dificultad de determinar el grado de concurrencia del beneficio general y del beneficio especial, en función del cual habrá de señalarse el porcentaje del coste de las obras que constituirá el monto de las Contribuciones especiales a exigir a las personas beneficiadas especialmente, y el que se sufragará con cargo a los presupuestos generales del Municipio.

Se añade por el Alto Tribunal que la normativa anterior al Real Decreto 781/1986, de 18 abril, trató de resolver mediante disposiciones de obligado cumplimiento el difícil problema de la estimación

valorativa del beneficio especial. Esta línea de regulación y determinación normativa del "*quantum*" del beneficio especial alcanzó su cenit en el Real Decreto 3250/1976, de 30 diciembre.

Y concluye señalando que rigen actualmente al respecto las siguientes ideas esenciales: 1.a) En toda obra municipal deben coexistir siempre el beneficio o interés general y el beneficio especial o interés particular, y este último se cifra como máximo en un 90 por 100 de la utilidad o beneficio total que producen las obras; 2.a) La estimación del beneficio especial corresponde realizarla al Ayuntamiento en el correspondiente expediente de aplicación de las contribuciones especiales, pero tal estimación debe estar motivada, aun reconociendo la dificultad que tal apreciación lleva consigo; 3.a) El porcentaje máximo del 90 por 100 no significa que, en todo caso, y cualquiera que sea la naturaleza o clase de las obras, pueda el Ayuntamiento respectivo, sin más, fijar la cuantía de las contribuciones especiales en dicho porcentaje, al contrario es un recordatorio constante de la obligación que recae sobre el Ayuntamiento de estimar y apreciar cuál es el beneficio general que va a recibir la colectividad y cuál es el beneficio especial de determinadas personas, las que tendrán que pagar las correspondientes contribuciones especiales, por lo que insistimos en la necesidad de motivar razonablemente el "*quantum*" del beneficio especial; 4.a) Este porcentaje debe ser sólo uno, para cada obra en concreto aunque el beneficio especial, pueda no ser igual para todos los contribuyentes afectados, a cuyo efecto deberán preverse los índices, factores o módulos precisos sin incurrir, por supuesto, en discriminaciones injustificadas; 5.a) La estimación del beneficio especial debe referirse al conjunto de las obras y a todas las personas beneficiadas, como un "*prius*" lógico de la



financiación posterior de las mismas, de modo que si no hay subvenciones públicas o privadas, el Ayuntamiento deberá lógicamente hacerse cargo del porcentaje del coste total que corresponda al porcentaje del beneficio general y los particulares beneficiados especialmente deberán pagar contribuciones especiales por un porcentaje del coste total, igual al porcentaje que mide el beneficio especial; y 6.a) Por último el importe total de las contribuciones especiales se repartirá entre las personas beneficiadas, en función de los módulos que razonablemente permitan mediar el beneficio especial individualizado.

Por tanto, volviendo a la STSJ de Cataluña 5808/2002, de 3 de mayo de 2002, respecto de cuándo las obras en cuestión son un beneficio especial o cuándo es general, concluye esta que "la aplicación de la anterior doctrina al caso enjuiciado no permite compartir las conclusiones del Juzgado de instancia sobre la inexistencia de beneficio especial: a) Ya en el primitivo informe del perito judicial se hace referencia a que las actuales normas contra incendios exigen un aumento del diámetro de las tuberías para la instalación de los hidrantes, lo que, como ha quedado indicado, supone un beneficio especial; b) En la ampliación del mismo informe se señala que las bocas de incendios anteriores cumplían las condiciones de presión, aunque no las de caudal, ya que estaban muy por debajo del valor mínimo actualmente exigido; c) En una zona plana formada por 126 parcelas, tenían graves problemas de agua; y d) Según el resultado de la prueba practicada en esta segunda instancia, se constata igualmente la existencia de problemas de mantenimiento, quejas constantes, falta de presión en la zona alta y excesiva presión en la zona baja, con la provocación de muchas averías. De todo ello se deriva que existió el imprescindible beneficio especial legitimador de las contribuciones especiales,

máxime teniendo en cuenta las características de la urbanización en cuestión y los estándares actuales en materia de lucha y prevención de incendios. La apreciación de toda la prueba practicada lleva a la Sala a la convicción de que la sustitución de la red de suministro de agua supone una indudable mejora en el sentido ya explicado, que puede y debe ser sufragada mediante la exacción de tales contribuciones”.

Ahora bien, también cabe preguntarse cuál ha de ser el porcentaje concretamente repercutible a los particulares, y siguiendo la citada STSJ de Cataluña 5808/2002, de 3 de mayo de 2002, a tal efecto se establece que la Administración habrá de ponderar el beneficio general que para la población entera representan las obras en cuestión con el beneficio individualizable que reciben los afectados directos por las mismas:

“SEXTO: No obstante, esa misma apreciación de la prueba y el análisis de las circunstancias concurrentes, llevan a estimar excesiva la repercusión del 90 por 100 del coste soportado, que constituye el máximo legal permitido (art. 31.1 de la Ley de Haciendas Locales).

Pero no se trata de una magnitud libremente fijada por la Entidad local, con el único límite del 90 por 100 del coste soportado, ni existe una libertad absoluta para determinar el porcentaje. Es cierto que la STC 233/1999, de 16 de diciembre de 1999, rechaza en su fundamento jurídico 12 la tacha de inconstitucionalidad del art. 31 LHL, señalando que lo que pretende el precepto es que los sujetos pasivos satisfagan únicamente una parte del coste, dado que se parte del hecho - difícilmente discutible- de que, en todo caso, una porción de los beneficios generados por la construcción de las obras o servicios repercute en la colectividad; y esta es una pretensión que se traduce en una fórmula que no puede entenderse carente de racionalidad, quedando



integradas perfectamente las exigencias de la reserva de Ley tributaria y de la autonomía local, al fijar un límite máximo de la base imponible del tributo -el 90 por ciento del coste soportado por la Entidad por la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios- por debajo del cual cada Corporación local, tras ponderar en cada caso concreto los intereses públicos y privados concurrentes, habrá de decidir qué porcentaje del coste total se va a repartir entre los especialmente beneficiados.

Pero la jurisprudencia ha matizado reiteradamente que no existe la pretendida "magnitud libremente fijada por la Entidad local" (cfr. SSTs de 21 de junio de 1994, 25 de enero de 1996 y 23 de julio de 1996). Incluso la STS de 12 de abril de 1997 ("Muralla" de Cartagena) reitera respecto del límite de la base del 90 por 100 que "no puede interpretarse como el otorgamiento de facultades discrecionales a la Corporación municipal para que verifique el reparto como tenga por conveniente", sino que "significa que el Ayuntamiento ha de ponderar el beneficio general que para la población entera representan las obras en cuestión, ciertamente de muy difícil individualización, con el perfectamente individualizable que reciben los afectados directos por las mismas, inclusive estableciendo, si preciso fuere, un criterio decreciente en la medida en que los intereses particulares implicados en la obra cedan paso a los generales".

La misma sentencia de 12 de abril de 1997, tras reproducir el derogado art. 30 del Real Decreto 3.250/1976, indica que la derogación no significa que "no deba observarse el principio de que cada uno de los sujetos pasivos soporte la contribución en proporción equivalente al beneficio obtenido, lo que no ocurriría si, dándose la circunstancia de que todas o parte de las obras lindasen con terrenos de propiedad municipal, aunque sean de uso público, no se tuviera en cuenta, para el cálculo de las cuotas procedentes, dicha realidad".

Ha venido a producirse, pues, un fenómeno circular, en virtud del cual la Ley de Haciendas Locales plantea los mismos problemas que antes de 1976 no hay distintos porcentajes a repercutir legalmente precisados, pero según la jurisprudencia no hay libertad ni discrecionalidad alguna de las Entidades locales, sino "conceptos jurídicos indeterminados" a concretar caso por caso.

SÉPTIMO: Para no incurrir en ningún puro arbitrio judicial, ha de señalarse la coincidencia de la valoración por la Sala de la concurrencia de beneficio general/beneficio general en el caso con lo que se establecía en el derogado art. 29 del citado Real Decreto 3250/1976, que en su letra c) establecía como porcentaje de repercusión el del 50 por 100 cuando se tratara del establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios y en su letra d) de hasta el 50 por 100 cuando se trate de obras de conducción de aguas para el abastecimiento.

En efecto, la apreciación por la Sala de la prueba practicada, especialmente de la pericial y su ampliación, lleva a la conclusión, en relación con las características de la urbanización en cuestión, en una concurrencia prácticamente paritaria del beneficio general y el especial, singularmente en cuanto a los hidrantes para incendios, esenciales tanto para unos como para otros intereses, pero también respecto de la sustitución de la red de suministro de agua y el consiguiente beneficio y aumento de valor producido. En tal sentido, debe estimarse parcialmente tanto la presente alzada como el recurso contencioso-administrativo".