

Alfonso Vázquez Oteo.
Abogado.
Doctor en Derecho,
Profesor Asociado
de Derecho
Administrativo
URJC

GASTOS DE URBANIZACIÓN Y CUOTAS DE URBANIZACIÓN

RESUMEN

Una de las dificultades cada vez más habituales con que se encuentra quien tiene encomendada la actividad de ejecución sistemática de la urbanización es la recaudación y cobro de las cuotas de urbanización en metálico.

En el artículo se pretende analizar el régimen jurídico de las cuotas de urbanización, partiendo de su naturaleza jurídica, su tramitación, aprobación, exigencia o devengo y recaudación.

Antes de abordar las cuotas de urbanización se estudia la obligación de contribuir a los gastos de urbanización y su alcance, desde la perspectiva de los deberes y derechos básicos de la propiedad de suelo.

SUMARIO

- I. PLANTEAMIENTO
- II. ANÁLISIS GENERAL DE LA OBLIGACIÓN DE PAGO DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN
- III. LÍMITE EN LA OBLIGACIÓN DEL PAGO DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN
- IV. MOMENTO DESDE EL QUE SON EXIGIBLES LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN MEDIANTE EL ABONO DE CUOTAS
- V. PAGO DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN MEDIANTE CUOTAS EN METÁLICO

I. PLANTEAMIENTO

Este estudio afecta a los terrenos sujetos a la obligación de abono de gastos de urbanización atendiendo al conjunto de facultades y deberes de la propiedad del suelo, atendiendo a sus situaciones de rural y urbanizado definidas por el legislador estatal, así como su trasposición a las clasificaciones y categorías urbanísticas que realiza cada una de las legislaciones autonómicas.

Con esta finalidad se examina la legislación estatal en materia de suelo, tributaria y registral, la local en materia de haciendas locales, junto a la urbanística autonómica en que se concreta la regulación, exigencia, aprobación y recaudación de las cuotas de urbanización, como consecuencia del carácter urbanístico de aquéllas.

La lógica profusión de normativa urbanística, consecuencia de la asunción y ejercicio de la competencia exclusiva en materia de urbanismo, aconseja que los aspectos urbanísticos

de la cuota de urbanización se centren en dos Comunidades Autónomas, sin que estos impidan referencia de las normas de otras Comunidades.

En esta elección Autonómica se ha optado por dos Comunidades que cuentan con una legislación urbanística sustancialmente diferente:

- a) La Comunidad de Madrid con una regulación de la ejecución del planeamiento próxima a lo que podemos denominar urbanismo tradicional, en el que la ejecución privada o indirecta se encomienda a los propietarios mayoritarios, generalmente, operando por medio de Juntas de Compensación.
- b) La Comunidad de Castilla-La Mancha, que en su día personificó una redefinición de la ejecución del planeamiento urbanístico en la que se encomienda su ejecución al Urbanizador, que encarna la condición de «gestor de la ejecución» o de la «actividad de ejecución de la

urbanización», citando a la legislación estatal de suelo, con independencia de que ostente o no la condición de suelo.

Es decir, tenemos determinados suelos que están afectos a la *actividad de ejecución de la urbanización* para su transformación a suelos urbanizables consolidados, y para ello sus propietarios deben cumplir con unas obligaciones legales, entre las que se encuentra sufragar los gastos de urbanización optando, esencialmente, entre su abono de cuotas de urbanización en metálico o bien mediante retribución en especie con terrenos edificables.

La obligación de sufragar estos costes en actuaciones integradas y su pago mediante cuotas de urbanización en metálico va ser el objeto esencial de este análisis.

II. ANÁLISIS GENERAL DE LA OBLIGACIÓN DE PAGO DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN

El estatuto jurídico de la propiedad del suelo impone una serie de derechos y facultades que configuran la delimitación concreta atendiendo, entre otros factores, a clasificación y categorización del suelo de su titularidad.

En ejercicio de sus funciones constitucionales, el legislador estatal determina el contenido del estatuto de la propiedad del suelo dividiéndolo en dos situaciones básicas: suelo rural y suelo urbanizado¹.

Esta regulación la realiza el legislador estatal mediante el RDL 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo (TRLSE), en aplicación de la competencia estatal para definir las **condiciones básicas del derecho de propiedad** en toda España que le atribuye el artículo 149.1.1.^a CE, para la efectiva delimitación de la función social a la que está sometida la propiedad del suelo reconocida en el artículo 33 CE².

¹ Artículo 12 del RDL 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo (TRLSE).

² SÁNCHEZ GOYANES ha publicado encomiables trabajos que son referencia en el análisis del estatuto jurídico de la propiedad del suelo desde una perspectiva constitucional y urbanística. Así «Acotaciones puntuales a propósito de la Ley de Suelo de 2008: pretextos, contexto y texto (refundido)», Diario La

Como sabemos, desde la Sentencia TC, de derechos y deberes básicos de los propietarios y valoración de suelo³.

Esta competencia redefinida constitucionalmente se asumió por el legislador estatal inicialmente en la Ley 6/1998, de 13 de abril,

Ley 7057-7061, 2008 en el que partiendo de la STC 61/1997, de 20 de marzo, se produce una atribución al Estado de la competencia para la regulación de las «condiciones básicas del derecho de propiedad», en relación a las situaciones básicas del suelo explica cómo el TRLSE rediseña un nuevo estatuto objetivo del suelo en el que, en lo que interesa en este artículo, destaca el autor la vuelta al sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas que diseñan los límites actuales del derecho de propiedad.

Además destacar las siguientes publicaciones de SÁNCHEZ GOYANES sobre la materia:

— «La propiedad inmobiliaria en la nueva Ley estatal de Suelo», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año n.º 83, n.º 701, 2007, págs. 1225-1272.

— «Hacia la redelimitación del derecho de propiedad en el ordenamiento español», *Revista de Estudios Locales, CUNAL*, n.º 90, 2006, págs. 10-24.

— «El Estatuto Jurídico de la Propiedad Urbanística: articulación legal» en obra colectiva *Derecho urbanístico de Castilla y León*, AA.VV., Director: SÁNCHEZ GOYANES, E., coordinadores: MARINERO PERAL, A. M. y MELGOSA ARCOS, F. J., La Ley, 2005, págs. 169-254.

³ En este punto conviene recordar que el Tribunal Constitucional ha declarado el condicionamiento que constituyen otras competencias sectoriales estatales en la autonómica en materia urbanística.

En el Fundamento Quinto de la Sentencia 61/1997, concreta que «la exclusividad competencial [de las Comunidades Autónomas] sobre urbanismo no autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, tal como ha precisado la STC 56/1986, de 13 de mayo (F. 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991, de 4 de julio (F. 1 b), relativa a ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material».

También el Fundamento 6 b) de la Sentencia indica que «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística». Al respecto, en la STC 164/2001 se estableció que «este resultado nada tiene de desviación competencial o injerencia ilegítima: es la consecuencia natural de la distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

sobre régimen de suelo y valoraciones de la que trae causa el vigente TRLSE, con el camino recorrido y diferencias sustanciales que conocemos.

Los propietarios de estos suelos rurales sobre los que está prevista por el planeamiento su transformación a urbanizado, mediante una actuación urbanizadora, son los que deben soportar los deberes legales de urbanización como una de las obligaciones esenciales en ese tránsito del rural al urbanizado

Ahora interesa concretar cuáles son los propietarios de suelo que desde la legislación estatal están sujetos a la obligación de contribuir a los gastos de urbanización.

Partiendo de la consideración estatutaria de la propiedad del suelo, es necesaria su imbricación o conexión con la actividad urbanística, de competencia legislativa autonómica, cuya fase de ejecución está íntimamente conectada con la obligación de pago de los gastos de urbanización mediante cuotas.

En la legislación estatal indicada, encontramos la definición de la situación de **suelo urbanizado** atendiendo a una combinación de, artículo 12.3 TRLSE:

1. Una realidad física, la de la urbanización totalmente ejecutada e integrada en la red de dotaciones y servicios, y
2. De la necesaria adecuación al ordenamiento jurídico de esa urbanización. Se descartan, por tanto, el suelo urbanizado fuera —contrario— de la ordenación vigente.

El artículo 12.2 TRLSE distingue dos grandes grupos o causas de inclusión en la situación de **suelo rural**:

1. Por estar sujeto a protección y excluido de su transformación a la situación de urbanizado por razón de su exclusión por la legislación de bienes públicos, por valores ambientales, culturales, etc.
2. Suelos que no cuentan con urbanización ejecutada con los criterios para ser

considerados como urbanizados, pero que el instrumento de ordenación o planeamiento correspondiente prevea su transformación a urbanizado.

La transformación de estos suelos de rural a urbanizado se realizará mediante lo que el legislador estatal denomina **ejecución de actuación urbanizadora** lo que, traducido a los términos urbanísticos tradicionales, conocemos como ejecución del planeamiento.

Los propietarios de estos **suelos rurales sobre los que está prevista por el planeamiento su transformación a urbanizado**, mediante una actuación urbanizadora, son los que deben soportar los **deberes legales de urbanización** como una de las obligaciones esenciales en ese tránsito del rural al urbanizado⁴.

Aquí entramos en el **estatuto jurídico de la propiedad del suelo de los propietarios sujetos a una actuación urbanizadora**, que tradicionalmente hemos conocido como ceder, equidistribuir y urbanizar, ahora también realojar y retorno. El deber de urbanizar enlaza directamente con el de abonar los costes o gastos de urbanización en estudio.

Es importante reseñar que la urbanización se considera como un servicio público que ya no se atribuye a la propiedad del suelo, aunque se ejecute indirectamente por particulares. Será la Administración la que decidirá si se reserva su gestión o se la encomienda a privados, sean o no propietarios del suelo a urbanizar.

De esos deberes exigidos por el *urbanismo tradicional* son trasuntos los que actualmente requiere la legislación estatal y autonómica en los suelos clasificados como urbanizables y urbanos no consolidados.

Recientemente el Tribunal Supremo ha dictado sentencia, de casación para unificación de doctrina, en la que considera conforme a Derecho la aprobación de cuotas de urbanización giradas en suelo clasificado como urbano consolidado. Dispone que por el solo hecho de que unos terrenos se encuentren clasificados como suelo urbano consolidado por el planeamiento, no cabe considerarlos como tal si verdaderamente no cuentan con todos los

⁴ Así en los artículos 8.1.c); 9.3; 12.2.b) y 14.1.a) TRLSE.

servicios necesarios para ello. Con este criterio se ratifica el criterio del legislador estatal sobre la necesidad de que el suelo esté efectivamente consolidado por la urbanización conforme las necesidades materiales o de servicio y de ordenación⁵.

Para ello el legislador estatal:

Primero, faculta al propietario para participar en la actuación urbanizadora:

- a) Bien como *gestor y titular de la iniciativa de urbanización*, p. ej., miembro de junta de compensación, agente urbanizador, etc., o
- b) Como mero *propietario pasivo en la actividad de gestión* del proceso de transformación urbanística, que gestiona un tercero al que se le deben retribuir los gastos de urbanización, p. ej., sistema de cooperación, tercero urbanizador...

De no incorporarse o cumplir con las obligaciones reales inherentes al procedimiento de actuación urbanizadora, los terrenos afectados le serán expropiados perdiendo su condición de propietario.

Segundo, una vez que el propietario ejerce la facultad de participar en la ejecución de una actuación de urbanización, asume automáticamente la obligación de participar en los deberes legales de la promoción, entre los que se encuentra el costeamiento de los gastos de urbanización⁶.

Desde el momento en que el propietario opta por participar en la actuación urbanizadora, el

legislador estatal remite a la legislación urbanística para la concreta definición del alcance de los deberes legales de promoción en régimen de equidistribución. Así el artículo 9.2.c) TRLSE:

«3. El ejercicio de la facultad prevista en la letra c) del apartado primero del artículo anterior "(participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización)", conlleva asumir como carga real la participación en los deberes legales de promoción de la actuación, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas y en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras al responsable de ejecutar la actuación.»

Este mismo criterio de afección real de los terrenos al cumplimiento de los deberes de urbanización, entre ellos al pago de los costes de urbanización, se refleja en el artículo 16.2 del mismo TRLSE:

«2. Los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes del apartado anterior.»

La afección será inscrita en el Registro de la Propiedad, una vez aprobado el Proyecto de Reparcelación, según regula el artículo 19 del artículo 19 del RD 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística (**RD 1093/1997**).

El deber de sufragar los costes de urbanización por la propiedad del suelo y la afección real de éste para garantizar su cumplimiento no es nuevo en la legislación estatal, ni en la urbanística autonómica previa al TRLSE. Valga como ejemplo el artículo 97.1 Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSM):

«La ejecución del planeamiento urbanístico en un ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución o de una actuación edificatoria que implique obras accesorias de urbanización impone legalmente a la propiedad del suelo, con carácter real, el deber de sufragar a su cargo los costes de las obras de urbanización.»

⁵ Sentencia Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, sección 5.ª, de 3 de junio de 2009, rec. 339/2005, ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate (LA LEY 92082/2009).

⁶ Entendemos que la carga de abonar los gastos de urbanización corresponde a los terrenos por su concreta sujeción al proceso de urbanización, es una carga real, pero que el propietario asume una obligación personal de abonarlos una vez ejerce su facultad de participar en la actuación urbanizadora. Esto supone que en el improbable supuesto de que la carga a soportar fuese superior al valor del suelo, no sólo se respondería con éste, sino que el propietario respondería con el resto de su patrimonio para sufragar el importe restante hasta el total abono de los gastos de urbanización.

Los deberes a los que se refiere el anterior apartado, a cuyo cumplimiento afecta los terrenos incluidos en la actuación de transformación urbanística, consisten en la enumeración de los tradicionalmente conocidos y contenidos en la legislación autonómica.

El límite de la obligación de costes de urbanización repercutible a los propietarios de esa actuación serán los legalmente establecidos, siendo a cargo del titular de la ejecución de la urbanización los gastos adicionales a los que se comprometa mediante su proposición o convenio

Entre los gastos cuyo cobro mediante cuotas de urbanización nos ocupa se encuentran los de urbanización interior, conexión y reforzamiento de redes exteriores, los de realojo, los de retorno y los correspondientes a las indemnizaciones que se devenguen para indemnizar a los titulares de bienes y derechos que deban desaparecer como consecuencia de la actuación urbanizadora.

Estos conceptos son los que incluiremos bajo la denominación común de gastos de urbanización y que el legislador autonómico ha venido a detallar con más precisión en la mayoría de las Comunidades Autónomas.

III. LÍMITE EN LA OBLIGACIÓN DEL PAGO DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN

Acabamos de ver cómo a pesar de la remisión del legislador estatal a la normativa autonómica, previamente se encarga de delimitar claramente cuál es el alcance de los deberes de la propiedad en las actuaciones de transformación urbanística, incluyendo entre ellos el de abonar los costes de urbanización.

Pero, ¿cuál es el límite de los costes de urbanización que son repercutibles a los propietarios de los terrenos?

El límite de la obligación de costes de urbanización repercutible a los propietarios de esa actuación serán los legalmente establecidos, siendo a cargo del titular de la ejecución de la

urbanización los gastos adicionales a los que se comprometa mediante su proposición o convenio⁷:

Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente no podrán establecer obligaciones más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho (Artículo 16.3 TRLSE).

Con esta precisión el legislador termina con posibilidad de la repercusión de «mejoras» que la iniciativa privada acordase con la Administración actuante y que excedieran de las cargas legales, muchas veces ofrecidas para ser seleccionados como promotores o urbanizadores.

Los gastos de urbanización serán los que se exijan en el planeamiento y normativa vigente respecto de las obras, internas y externas, indemnizaciones, así como costes de realojos y retornos. Todo gasto que exceda las anteriores obligaciones será a cargo del promotor de la urbanización y no repercutible a los propietarios.

En el precepto transcrito se diferencian claramente las figuras del promotor y del propietario, distinguiendo las obligaciones asumidas y repercutibles a cada uno de ellos. Para mejor comprensión de este punto es necesario recordar el diferente estatuto jurídico que define el legislador estatal y que distingue entre:

- a) *La iniciativa privada para la actividad urbanística o promotor de la actuación, que puede ostentarse por propietarios o no del suelo afectado por la actuación urbanizadora, de naturaleza pública o privada⁸.*

La *urbanización* se define como un servicio público que trasciende al interés particular y no se atribuye como facultad a la propiedad del suelo. Cuando la

⁷ Un estudio detallado del régimen jurídico y naturaleza de los convenios lo encontramos en: SÁNCHEZ GOYANES, E., «Los convenios urbanísticos» en obra colectiva *Derecho urbanístico de Andalucía*, AA.VV., Director: SÁNCHEZ GOYANES, E., coordinadores: OTONÍN BARRERA, F. y VÁZQUEZ OTEO, A., La Ley, 2006, págs. 743-766.

⁸ Así, en la Exposición de Motivos IV y artículo 6 TRLSE.

ejecución del planeamiento y la ejecución no se gestione directamente por la Administración actuante, podrá gestionarse indirectamente por un particular propietario o no de suelo en el ámbito, atendiendo a la regulación específica de cada legislación autonómica en materia de urbanismo.

- b) *La propiedad del suelo* no tiene entre sus facultades la de urbanizar pero sí la obligación de costear la urbanización.

En la ejecución de la urbanización por los particulares encontramos legislaciones autonómicas que permiten la convivencia de la propiedad con un tercero, propietario o no, que es el que ejecuta el planeamiento en su nombre, actuando como gestor de la misma en el sentido de asumir la responsabilidad de cumplir con las obligaciones de gestión en nombre de los propietarios.

Así encontramos diferenciado en un primer estatuto el estatuto del propietario de suelo y en un segundo el de la iniciativa privada. Si acudimos a la legislación urbanística reparamos en que si bien esta distinción entre propietario y el **gestor de la ejecución** se produce en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, en otras no es posible porque la ejecución del planeamiento por los particulares sólo se atribuye a los propietarios de suelo.

Modelo paradigmático de la distinción entre propietario e iniciativa privada para urbanización la encontramos en las Comunidades valenciana y castellano-manchega, donde mediante la figura del agente urbanizador se desliga propiedad de iniciativa privada, incluso cuando ambas condiciones coinciden en una misma persona⁹.

En estas Comunidades Autónomas la principal obligación de los propietarios es abonar al urbanizador los gastos de urbanización, mientras que éste se responsabiliza de la gestión indirecta de la actuación urbanizadora en los términos de la normativa, adjudicación del Programa y acuerdos con los propietarios.

⁹ Ley 16/2005, 30 de diciembre, Urbanística Valenciana («LUV») y Decreto 67/2006, aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística de la Comunidad valenciana («ROGTU»); Decreto Ley 1/2010 de Castilla-La Mancha, 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística.



“La balaustrada de la gloria con el poder añorado al fondo”, Vasyl Tretyakov (2010)

El protagonismo contractual en la ejecución indirecta de una actuación urbanizadora por un propietario minoritario o un no propietario, en materia de derecho y obligaciones, se centraliza en el sujeto responsable de la ejecución y el Ayuntamiento. Desde una perspectiva innovadora y encomiable CARRASCO PEREA¹⁰ destaca que en modelos como el Castellano-Manchego, los propietarios pueden llegar a convertirse en «sujetos pasivos del deber de costear la urbanización» y, añadimos, del cumplimiento del resto de los deberes inherente a la propiedad, pero que ejecuta un tercero, el urbanizador.

Los propietarios se encontrarían ante una situación similar a la que tienen en el sistema de cooperación¹¹.

¹⁰ CARRASCO PEREA, A., «Agentes urbanísticos y propietarios de suelo: un modelo desarticulado de relación fiduciaria», *Indret Revista para el análisis del Derecho* (www.indret.com), Barcelona, octubre 2007, págs. 8 y 9.

¹¹ GARCÍA RUBIO, F. realiza un estudio detallado del concepto, origen, caracteres, regulación estatal y autonómica del sistema de cooperación en *Revista Urbanismo y Edificación*, año 2007-1, número 15, págs. 29 a 53, Editorial Aranzadi. También GARCÍA RUBIO, F., en «Compensación y cooperación» en obra colectiva *Manual de Derecho de la Construcción*, AA.VV. (coord. por Susana SAN CRISTÓBAL REALES), 2008, págs. 791-874.

En el extremo contrario tenemos a la Comunidad de Madrid, en la que la iniciativa privada de la urbanización no se ha desligado de la propiedad del suelo y únicamente legitima a que se gestione la ejecución sistemática del planeamiento por los propietarios en el seno del sistema de compensación. Corresponde a los propietarios de suelo en exclusiva puesto que los propietarios que no se adhieran al sistema serán expropiados, artículo 104 y siguientes LSM¹².

Los costes de urbanización que deben abonar los propietarios se detallan en cada una de las legislaciones autonómicas, aunque no hay que olvidar la recuente doctrina del Tribunal Supremo, antes citada, que exige la efectiva urbanización con dotación de todos los servicios urbanísticos para considerar cumplida la obligación legal de costear la urbanización, con independencia de la clasificación del suelo como urbano consolidado por el planeamiento¹³.

¹² En este punto hay que hacer un par de precisiones:
1.ª. La redacción inicial de la LSM permitía la gestión del planeamiento mediante lo que vino a denominar como promotor, particular que podía ser no propietario o propietario con menos de un 50% de los terrenos, cuya regulación se realizaba dentro del sistema de compensación, en el que se activaba su intervención de forma subsidiaria ante el incumplimiento de la iniciativa para la aplicación del sistema dentro de los plazos exclusivos que se confería a los propietarios de suelo a desarrollar mediante el sistema de compensación. La ejecución mediante promotor u adjudicatario en concurso fue derogada mediante el artículo 17.1 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid. Reseñar que nunca se aplicó la ejecución por adjudicatario en concurso durante sus siete años de vigencia.

2.ª. Si bien el sistema de compensación es el único de ejecución privada del planeamiento en actuaciones integradas previsto en el artículo 101 LSM, en los sistemas públicos de expropiación, cooperación y ejecución forzosa es posible la incorporación de la iniciativa privada, con diferente protagonismo, aunque este artículo no es el marco para su análisis.

¹³ Los gastos de urbanización se enuncian con mayor o menor detalle en la normativa urbanística autonómica. Así el artículo 97 LSM, artículo 115 TRLOTAU. En este punto destacar la previsión del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que en su artículo 198 dedicado a los gastos de urbanización, antes de entrar en el detalle de la enumeración hace la siguiente definición: «Son

IV. MOMENTO DESDE EL QUE SON EXIGIBLES LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN MEDIANTE EL ABONO DE CUOTAS

Antes de analizar la exigibilidad de los gastos de urbanización hay que concretar el **momento en el que los propietarios deben pronunciarse sobre si optan por participar en la ejecución de la actuación de urbanización**.

Así el artículo 8.1.c) TRLSE concreta la decisión del propietario dentro del mes siguiente a que éste pueda conocer:

- Las cargas de urbanización.
- Criterios de distribución de las cargas entre los sujetos afectados por la actuación urbanizadora.

Reproducimos el precepto para mayor claridad:

Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquel en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.

Las cargas de la actuación se conocerán con la aprobación definitiva y efectos del Proyecto de Urbanización, así como de cualquier otro instrumento adicional del que legalmente se le puedan imputar gastos, como por ejemplo de un Plan Especial de Infraestructuras que afecte a la actuación integrada.

El legislador madrileño equipara obras de urbanización con las que se incorporen en el proyecto de urbanización, que debe valorarlas económicamente y distribuirse su coste en el

gastos de urbanización todos los que precise la gestión urbanística». De esta forma entre los gastos de urbanización deben entenderse también incluidos los gastos que denomina complementarios de la ejecución material de la urbanización entre los que se encuentran los de los derivados de la redacción y aplicación de los proyectos de planeamiento y ejecución, indemnizaciones y conservación de la urbanización.

correspondiente proyecto de reparcelación, artículo 97.4 LSM:

4. Las obras de urbanización correspondientes a cada actuación se definirán detalladamente y se valorarán económicamente en el correspondiente proyecto de urbanización. En el caso de que se realicen en el marco de actuaciones integradas, el coste total de las mismas se distribuirá en el proceso de equidistribución del correspondiente ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución mediante el proyecto de reparcelación.

Recordar que el epígrafe 2 del mismo precepto, se detallan los conceptos que forman parte de las obras de urbanización entre las que, además de las obras materiales, se incluyen:

h) El coste de la redacción técnica y los anuncios preceptivos en la tramitación administrativa del planeamiento de desarrollo preciso para la ordenación por menorizada y del proyecto o proyectos de urbanización.

i) Los gastos de reparcelación o compensación y de gestión del sistema de ejecución.

j) Los gastos de control de calidad de la urbanización.

k) Cualesquiera otros expresamente asumidos.

Observamos que se incorporan también como gastos de urbanización a considerar por el Proyecto de Urbanización los correspondientes a la equidistribución.

Los criterios de la distribución de beneficios y cargas (equidistribución) se conocerán con la aprobación de los estatutos en el sistema de compensación o la selección de una proposición jurídico-económica si actuásemos en la Comunidad Valenciana o Castilla-La Mancha, de los que traerá causa el correspondiente Proyecto de Reparcelación.

Desde el conocimiento de las cargas de la actuación y criterio de equidistribución por el propietario, tiene un plazo mínimo de un mes para decidir si participa o no en la actuación urbanizadora o, en su caso, para ratificarse o desvincularse de la incorporación previa.

El legislador vasco, en el artículo 150.d) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco (LSPV), establece una cláusula residual que presume la participación de los propietarios en la ejecución de la urbanización, al disponer que cuando el propietario no manifieste su voluntad respecto a la participación con anterioridad a la aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación se considerará que opta por participar.

En Cataluña, cuando los propietarios no se adhieran a la Junta de Compensación, se prevé la posibilidad de que ésta acuerde el pago de los gastos mediante solares situados dentro del polígono, como alternativa a la expropiación de los terrenos del propietario que no se adhiera¹⁴.

Las cargas de la actuación se conocerán con la aprobación definitiva y efectos del Proyecto de Urbanización, así como de cualquier otro instrumento adicional del que legalmente se le puedan imputar gastos, como por ejemplo de un Plan Especial de Infraestructuras que afecte a la actuación integrada

Recordar que la renuncia del propietario a participar en la ejecución de actuaciones de urbanización le supone unos efectos patrimoniales negativos, como consecuencia de la expropiación de sus terrenos y su valoración como rural en aplicación del artículo 23 TRLSE. La valoración del suelo será muy inferior a la que le correspondería si el propietario se hubiese incorporado al proceso urbanizador y el suelo estuviese sujeto a un proceso equidistributivo, siendo en este caso aplicable el método de valoración residual en los términos del artículo 27 TRLSE.

Conocidos los costes de urbanización y adherido el propietario, **¿cuándo es exigible al propietario que abone los gastos de urbanización mediante cuotas?**

Los gastos de urbanización que se abonen mediante cuotas en metálico serán exigibles una vez se apruebe definitivamente el Proyecto de Repar-

¹⁴ Así el artículo 116 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

celación o equidistribución correspondiente, la cuenta de liquidación provisional del proyecto, con las correspondientes cuotas de urbanización o desde la aprobación de las cuotas, cuantía y forma de liquidación, cuando se produzca de forma independiente del Proyecto de Reparcelación.

Cuando el propietario abone los gastos en especie, la retribución al responsable de la ejecución se producirá mediante la adjudicación de fincas en el Proyecto de Reparcelación

A continuación se examina con más detalle el procedimiento de aprobación de las cuotas, así como el devengo de éstas, su pago aplazado o, en su caso, liquidación de cuotas que cobran urbanización por anticipado.

Cuando el propietario abone los gastos en especie, la retribución al responsable de la ejecución se producirá mediante la adjudicación de fincas en el Proyecto de Reparcelación.

V. PAGO DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN MEDIANTE CUOTAS EN METÁLICO

1. Cuotas de urbanización en metálico como modalidad de pago de los gastos de urbanización

Tradicionalmente los gastos de urbanización se han retribuido por los propietarios en metálico, aunque existía la posibilidad de incorporar empresas urbanizadoras en las Juntas de Compensación a las que se les abonase su actuación mediante la adjudicación de terrenos en el correspondiente Proyecto de Compensación o de Reparcelación.

En el Derecho urbanístico autonómico se ha extendido la posibilidad de la retribución de los gastos de urbanización en especie, mediante la transmisión de terrenos edificables que inicialmente le hubiesen correspondido si hubiese abonado los gastos en metálico.

La posibilidad de abono de los gastos de urbanización en especie adquiere gran protagonismo cuando se actúa mediante la figura de Agente Urbanizador en sus diferentes regulaciones auto-

nómicas, que también permiten el abono mixto en especie y mediante cuotas en metálico.

Por el objeto de estudio abordamos el pago de las cuotas de urbanización en metálico, que en Comunidades como la de Madrid es el modo de abonar los gastos de urbanización, salvo que las bases y Proyecto de Reparcelación dispusiesen lo contrario en atención al artículo 108 LSM.

En otras Comunidades existe un estadio previo al devengo de la cuota de urbanización, el de la elección del modo de la retribución. Así ocurre en los supuestos en los que actuamos mediante Programa, urbanizador o figura equivalente.

Como muestra tenemos la Comunidad castellano-manchega que permite la elección entre pago de los gastos mediante terrenos edificables o mediante cuotas de urbanización en metálico, salvo supuestos legales tasados en los que se impone a los propietarios la retribución mediante terrenos edificables. Con carácter general la actuación urbanizadora en será retribuida en metálico y además se impone en los siguientes casos¹⁵:

- Cuando así se determine en la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora correspondiente.
- Cuando habiéndose determinado la retribución en terrenos edificables, algún propietario exprese su disconformidad con la proporción de terrenos que le corresponda ceder¹⁶.

En esta hipótesis el propietario podrá solicitar el pago en metálico por conducto notarial dirigido al urbanizador y al municipio dentro de los diez días siguientes a la aprobación del Programa de Actuación Urbanizadora, asegurando dicho pago mediante la prestación de garantía financiera o real proporcional a la prestada por el urbanizador de conformidad con lo dispuesto en la letra d del número 3 del art. 110 TRLOTAU.

Cuando en la legislación autonómica sea posible optar entre retribución en especie y en metálico, ésta última suele tener como excepción aquellas actuaciones urbanizadoras en las que

¹⁵ Artículo 119.1 y 2 TRLOTAU.

¹⁶ Sólo aplicable en los casos en que la determinación del pago en especie responda a la excepción marcada por el art. 119.1.c) TRLOTAU.

se asuma el compromiso de promover viviendas sujetas a un régimen de protección pública o uso de interés social.

También procede la retribución en metálico sobre la cantidad consistente en el incremento del coste de urbanización aprobados por el Ayuntamiento, siempre que esta aprobación se produzca después de la del Proyecto de Reparcelación¹⁷.

2. Naturaleza jurídica de las cuotas de urbanización

Atendiendo al objeto de estudio es importante la naturaleza de las cuotas de urbanización y de las entidades urbanísticas colaboradoras que la reclaman para llegar a comprender la distinción en el procedimiento y competencia de recaudación en periodo voluntario y mediante procedimiento de apremio¹⁸.

Las cuotas de urbanización tienen carácter público y responden del cumplimiento de una actividad pública de interés general: la ejecución del planeamiento urbanístico y el cumplimiento de sufragar los gastos de urbanización. En consecuencia no cabe atribuirles naturaleza civil, pese a la posibilidad que veremos existe de reclamar el abono de las vencidas e impagadas ante la jurisdicción civil.

Las cuotas de urbanización no tienen el carácter de tributos, sino de ingresos de derecho público de naturaleza parafiscal, así se ha pronunciado de forma reiterada la jurisprudencia, entre la que podemos extraer la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2007, Ponente Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde (LA LEY 79666/2007).

¹⁷ Seguidamente se examinarán los requisitos que deben concurrir para la retasación de cargas y su procedimiento.

¹⁸ Esta distinción es abordada por NEVADO BATALLA, P. T. en «Carácter administrativo de las entidades urbanísticas de conservación e imposibilidad de tramitar procedimientos de apremio para el cobro de las cuotas impagadas», *Revista de Práctica Urbanística*, n.º 66, diciembre 2007, págs. 116 y siguientes, La Ley. El autor distingue que mientras las Entidades Urbanísticas Colaboradoras pueden cobrar cuotas de urbanización en periodo voluntario en atención a la gestión indirecta de la ejecución del planeamiento, el cobro de las cuotas impagadas por vía de apremio es una potestad tributaria indelegable a un particular que le corresponde al Ayuntamiento, previa petición y en beneficio del particular.

Las cuotas de urbanización son prestaciones patrimoniales de carácter público de imposición coactiva al propietario, imposición coactiva que es el elemento determinante de su carácter público¹⁹.

Cuando en la legislación autonómica sea posible optar entre retribución en especie y en metálico, ésta última suele tener como excepción aquellas actuaciones urbanizadoras en las que se asuma el compromiso de promover viviendas sujetas a un régimen de protección pública o uso de interés social

La consideración de las cuotas de urbanización como prestación de carácter público no tributaria atribuye a los Ayuntamientos, como Administración urbanística actuante, a emplear las prerrogativas tributarias establecidas en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) y del Reglamento General de Recaudación aprobado mediante RD 939/2005, de 29 de julio («RGR»), entre las que se encuentra su cobro por el procedimiento de apremio.

Así se establece expresamente en el artículo 2.2 del RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL):

«2. Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.»

¹⁹ Así JIMÉNEZ GARRIDO, B., «La aplicación de la LGT a las cuotas de urbanización», *El Consultor* n.º 17, 15 de diciembre de 2008, págs. 290 y siguientes. La autora cita como corroboración de esta naturaleza de las cuotas de urbanización las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Castilla y León de 4 de junio de 2004 y de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Cataluña de 18 de julio de 2005.

Así lo entiende la Sentencia de 8 de abril de 2009, del TSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, rec. 98/2008, ponente: Ilma. Sra. D.ª María José Alonso Mas (LA LEY 102657/2009), que partiendo del carácter de ente corporativo de derecho público que tienen las entidades urbanísticas colaboradoras en su FJ Quinto concluye:

«De aquí se deduce algo importante, como es que los ingresos de estas entidades, sea cual fuere su naturaleza, si bien no tienen en puridad carácter fiscal al no integrarse en los presupuestos municipales, sí son desde luego obligaciones de derecho público, hasta el punto de ser exaccionadas en vía de apremio.»



«La gloria de los Colón sobreponiéndose a la noche», Vasyil Tretyakov (2010)

El artículo 10 del TRLHL permite aplicar recargos e intereses de demora a los ingresos de derecho público de las entidades locales en los casos, forma y cuantía que en los tributos del Estado.

Por tanto, la naturaleza de prestaciones patrimoniales urbanísticas de carácter público de las cuotas de urbanización permite al titular de la actuación urbanizadora solicitar su cobro por vía de apremio al Ayuntamiento, que tendrá por objeto el cobro coactivo de las cuotas de urbanización impagadas.

En este punto detallar que, con carácter general, una Junta de Compensación, Agrupación de Interés Urbanístico, Entidad Urbanística de Conservación, Urbanizador o

equivalente no tienen carácter de administración tributaria y, como consecuencia del artículo 163 LGT, no tienen potestad recaudar por vía de apremio.

Hay que reseñar que si bien el apremio tiene su regulación esencial en normas de derecho tributario, también encuentra ordenación en el derecho procesal administrativo, concretamente entre los medios de ejecución forzosa de sus actos administrativos con que cuentan las Administraciones Públicas y que se enumeran en el artículo 96 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

El artículo 97 LRJPAC remite a las normas tributarias para la recaudación en vía ejecutiva de una cantidad líquida que deba satisfacerse en virtud de acto administrativo, obligación pecuniaria que se impondrá por norma con reserva de ley. Así:

«1. Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva.

2. En cualquier caso no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal.»

Dejaremos para un momento posterior la actuación del Ayuntamiento y del responsable de ejecutar la actuación urbanizadora ante el impago de cuotas de urbanización por los propietarios.

Sin embargo, ahora hay que reseñar que la naturaleza jurídica de la cuota de urbanización permite su reclamación por vía de apremio, sin olvidar que existen otros caminos para su cobro permitidos por la legislación urbanística, como es la expropiación de los terrenos por incumplimiento de su propietario de las obligaciones inherentes a la ejecución del planeamiento, así como la legitimación de acudir a la jurisdicción civil para reclamar el cobro de las cuotas de urbanización impagadas.

3. Determinación y aprobación de las cuotas de urbanización

Los gastos de urbanización son exigibles desde la aprobación definitiva y efectos del proyecto de equidistribución correspondiente, la cuen-

ta de liquidación provisional del proyecto y la aprobación de las cuotas de urbanización.

Las cuotas de urbanización, su importe y forma de liquidación, se pueden aprobar **juntamente con el Proyecto de Reparcelación o bien aprobarse de forma independiente a aquél**. No hay que confundir la tramitación y aprobación de las cuotas de urbanización con la aprobación del Proyecto de Urbanización²⁰.

Cuando las cuotas de urbanización no se tramiten juntamente con el Proyecto de Reparcelación, se deberá elaborar una **memoria con cuenta detallada y justificada** que será sometida a trámite de audiencia y alegaciones por los propietarios antes de su informe y aprobación municipal.

Cuando el responsable de la ejecución integral sea una entidad urbanística colaboradora²¹, previamente a la elevación al Ayuntamiento para su aprobación deberá someterse a la consideración y aprobación de su asamblea.

Serán nulos los acuerdos adoptados por Asamblea de Junta de Compensación o equivalente en relación con la aprobación de cuotas de urbanización y, en todo caso, la aprobación de cuotas de urbanización cuando no concurren los presupuestos previos. Así en Sentencia de 11 de mayo de 2007, del TSJ de la Comunidad de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, rec. 129/2007, ponente: Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Sancho Cuesta (LA LEY 105593/2007).

Es conforme a Derecho la aprobación de cuotas de urbanización derivadas de Proyecto de Urbanización y Proyecto de Reparcelación aprobados definitivamente, aunque éstos no hubiese sido publicados en el Diario Oficial en el momento de aprobación de las cuotas de urbanización. Así Sentencia de 14 de febrero de 2007, del TSJ de la Comunidad Valencia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, rec. 553/2003, ponente: Ilmo. Sr. D. Rafael Salvador Manzana Laguarda (LA LEY 11876/2007).

La cuenta de liquidación provisional que contenga el Proyecto de Reparcelación y las cuo-

tas que se atribuya a cada propietario como consecuencia de éste, tienen que traer causa de los gastos de urbanización previstos en el Proyecto de Urbanización.

Las cuotas de urbanización, su importe y forma de liquidación, se pueden aprobar juntamente con el Proyecto de Reparcelación o bien aprobarse de forma independiente a aquél

Así en el Fundamento Segundo de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2.ª, Sentencia de 31 Mar. 2006, rec. 1653/2003, Ponente: Ilmo. Sr. D. Rafael Salvador Manzana Laguarda, recurso n.º 1653/2003 (LA LEY 109900/2006):

«(...) "Conforme a lo dispuesto en el art. 72 de la LRAU, el Ayuntamiento se limitará a aprobar las cuotas de urbanización que proponga el Urbanizador, previa comprobación de la relación de gastos ya efectuados que se presente por la entidad urbanizadora, pudiendo formular las objeciones que estime oportunas, en el caso de no adecuación al saldo de la cuenta de liquidación provisional del proyecto de reparcelación, o de tratarse de gastos de no previstos o de cuantía distinta a la contenida en el programa..."

(...)

Finalmente, y con relación a la falta de audiencia previa, de la dicción literal del art. 72.1 LRAU, resulta que "cuando los propietarios retribuyan en metálico la labor urbanizadora, se han de observar las siguientes reglas: A) Las cuotas de urbanización y su imposición deberá ser aprobadas por la Administración actuante sobre la base de una memoria y una cuenta detallada y justificada que se someterá a previa audiencia de los afectados o se tramitará junto al proyecto de reparcelación". Y en el presente caso, el expediente de cuotas de urbanización se tramitó y aprobó "conjuntamente" o formando parte del Proyecto de Reparcelación, lo que hace innecesario el trámite de audiencia previa cuya omisión se denuncia».

²⁰ Así, Sentencia de 11 de marzo de 2009, del TSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, rec. 354/2003, ponente: Ilmo. Sr. D. Francisco Hervás Vercher (LA LEY 73644/2009).

²¹ Junta de Compensación, Agrupación de Interés Urbanístico, etc.

En atención a la liquidación provisional de los costes de urbanización que consten en el Proyecto de Reparcelación y aprobadas las cuotas de urbanización se podrán realizar liquidaciones de cuotas de los gastos producidos o recaudarlos anticipadamente según se detalla posteriormente.

El pago de las cuotas de urbanización deberá realizarse en efectivo, en dinero de curso legal, salvo acuerdo específico con los propietarios

En Castilla-La Mancha el artículo 119.4 TRLOTAU regula expresamente el procedimiento de aprobación de las cuotas de urbanización, su importe y forma de liquidación²²:

— El urbanizador presentará a la Administración, para su aprobación, una memoria y una cuenta detallada y justificada de los gastos de urbanización, que se corresponderá con la previsión inicial contenida en el Programa o con su modificación aprobada por la Administración.

— Posteriormente a los informes técnicos municipales y previamente a la aprobación, se debe dar audiencia a los interesados para que aleguen lo que consideren y aporten informes que puedan apoyar dichas alegaciones.

— El plazo máximo de aprobación por la Administración es de un mes, desde la solicitud, por el urbanizador.

Si no se produjese la aprobación en el plazo señalado, podrá entenderse producida por acto presunto²³, cuya acreditación surtirá efectos para la reclamación por el urbanizador de las correspondientes cuotas líquidas en vía judicial civil.

Este procedimiento de aprobación de las cuotas es validado, entre otras, en la del TSJ de la Co-

munidad de Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, rec. 354/2003, ponente: Ilmo. Sr. D. Francisco Hervás Vercher (LA LEY 73644/2009), en el que se aplica los preceptos de la LRAU valenciana de idéntica previsión en el procedimiento aprobatorio que la castellano-manchega.

Aprobado el Proyecto de Reparcelación, el responsable de ejecutar la urbanización —la Junta de Compensación o el urbanizador—, podrá exigir a los propietarios el desembolso de las indemnizaciones sustitutivas de la adjudicación de solares resultantes, cuando la cuantía del derecho del propietario no alcance la cantidad suficiente para la adjudicación de uno o varios solares resultantes como fincas independientes²⁴.

Adicionalmente, aprobado el Proyecto de Reparcelación, las fincas resultantes están sujetas al pago de las cuotas de urbanización, quedando afectas como carga real que se debe inscribir en el Registro de la Propiedad, por el importe cautelar de la cuenta de liquidación provisional, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 del RD 1093/1997.

Transcurrido el plazo de voluntario de pago de las liquidaciones, de un mes desde que se notifica la liquidación de la cuota de urbanización al propietario sin que se abone, ésta será exigible por vía de apremio por el Ayuntamiento previo requerimiento a éste por la entidad urbanística colaboradora encargada de la ejecución de la urbanización, con la acreditación de los gastos reclamados y la notificación de la liquidación realizada²⁵.

4. Medios de pago de las cuotas de urbanización

A falta de una regulación específica en la legislación autonómica, supletoriamente hay que remitirse a lo dispuesto en el art. 34 y siguientes del RGR.

El pago de las cuotas de urbanización deberá realizarse en efectivo, en dinero de curso legal, salvo acuerdo específico con los propietarios.

Siguiendo la legislación de recaudación, el pago se podrá realizar por alguno de los siguientes medios:

²² Este procedimiento de aprobación de las cuotas de urbanización es trasunto del que estaba previsto en el artículo 72.1.a) de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística valenciana.

²³ Artículos 42 y 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

²⁴ Art. 93.f) TRLOTAU.

²⁵ Vid. artículos 181 y 189 RGU.

a. En efectivo, mediante ingreso del importe en las entidades colaboradoras donde tenga cuenta a estos efectos la Junta de Compensación o el urbanizador o entrega a persona representante del urbanizador autorizada para recibir el pago, que otorgará la correspondiente carta de pago.

b. Cheque nominativo, conformado o certificado por la entidad librada, en fecha y forma.

El cheque liberará el pago de la cuota siempre que se pueda hacer efectivo y debiera tener fecha coincidente con el periodo voluntario de pago.

c. Cualesquiera otros que se autoricen y acepten previamente por la Junta de Compensación o el urbanizador, entre los que se pueden citar, siguiendo parcialmente el art. 34 RGR:

— Transferencia bancaria, teniendo efecto liberatorio desde la fecha de entrada de la cantidad en la cuenta designada por el urbanizador a estos efectos.

— Domiciliación bancaria, que cumplirá con los requisitos del art. 38 del RGR.

— Tarjeta de crédito y débito, como forma residual en los términos que se regule y para cantidades pequeñas.

— Efectos timbrados y, en su caso, no timbrados como el pagaré.

Cuando el pago se realice a través de entidades de crédito u otras personas autorizadas, la entrega al propietario del justificante de ingreso de la cuota de urbanización liberará a éste desde la fecha que se consigne en el justificante y por el importe que figure en él, quedando obligada la entidad de crédito o persona autorizada frente al responsable de ejecutar la urbanización desde ese momento y por dicho importe, salvo que pudiera probarse fehacientemente la inexactitud de la fecha o del importe que conste en la validación del justificante.

5. Pago de las cuotas por anticipado

En determinadas legislaciones se permite al titular de la ejecución del planeamiento a exigir el pago anticipado de las inversiones previstas para los seis meses siguientes a los propieta-

rios de las parcelas afectadas, directa o indirectamente por las obras correspondientes, en proporción estimada a dicha afectación²⁶. Esta previsión tiene su antecedente en el artículo 189 **Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RGU)**.

Las liquidaciones que así se giren se entenderán practicadas con carácter provisional, a reserva de la liquidación definitiva a tramitar según se ha señalado anteriormente con el derecho de regularización por parte de la propiedad.

En esta materia y en la aprobación de la liquidación provisional de cuotas urbanísticas para la realización de las obras de urbanización que efectivamente resulta de aplicación subsidiaria el artículo 189.1 del Reglamento de Gestión Urbanística, que sólo autoriza a girar las cuotas urbanísticas anticipadas previstas en su realización en los seis meses siguientes.

Es preciso que el responsable de la ejecución de la urbanización justifique debidamente ante los propietarios y la Administración actuante las obras a realizar y su importe en los seis meses posteriores²⁷.

Esta justificación debe validarse por el Ayuntamiento y constar como motivación en el acuerdo de imposición de las mismas con el suficiente detalle, pormenorización, así como la atribución a los propietarios del pago de estas cuotas anticipadas.

Este criterio ha ido incorporado en el Derecho urbanístico autonómico. Así en el artículo

²⁶ Así, por ejemplo, el art. 119.4.d) TRLOTAU: «Podrá reclamarse el pago anticipado de las inversiones previstas para los seis meses siguientes a los propietarios de las parcelas directamente servidas por las obras correspondientes, así como también a las indirectamente afectadas por éstas, en este último caso en proporción estimada a dicha afectación. Las liquidaciones que así se liquiden se entenderán practicadas con carácter provisional, a reserva de la liquidación definitiva a tramitar conforme a lo dispuesto en la letra a)».

²⁷ Así Sentencia de 19 de enero de 2001, del TSJ de Canarias con sede en Las Palmas de Gran Canaria, Sala de lo Contencioso-Administrativo, rec. 2696/1997, ponente: Ilmo. Sr. D. Jesús José Suárez Tejera (LA LEY 17806/2001).

181.1 del Decreto 305/2006, de 18 de julio de 2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña y en los mismos términos el legislador castellano-manchego en el artículo 119.4 TRLOTAU reproducido a pie de página.

El legislador valenciano permite al Urbanizador convenir, con los propietarios obligados el pago de la urbanización mediante retribución en metálico, a un aplazamiento en el pago de las cuotas de urbanización, sin que pueda postergarse al inicio de la edificación, excepto garantía, real o personal, de tal pago

6. Pago aplazado de cuotas

En el artículo 190 RGU estaba previsto el aplazamiento y fraccionamiento del pago de los costes de urbanización a solicitud de los interesados, en una transposición de los derechos concedidos en la legislación tributaria que ahora se concreta en el artículo 65 LGT.

Determinadas normativas urbanísticas como la castellano-manchega, la valenciana o la castellano-leonesa se permiten acordar con los propietarios obligados un aplazamiento en el pago de las cuotas de urbanización, sin que pueda postergarse al inicio de la edificación, salvo fianza o aval que garantice dicho pago.

Es rasgo común que el legislador limita el aplazamiento hasta el momento de inicio de la edificación, salvo garantía de pago, que es cuando pueden derivarse perjuicios frente a terceros o el mayor valor de lo edificado que el suelo con riesgo de accesión indirecta. Con esta precaución se facilita la posible recaudación ejecutiva ante el impago de las cuotas aplazadas.

Ante la falta de mayor regulación autonómica o incluso regulación específica, es recomendable que en el acuerdo entre el propietario que requiere el aplazamiento y el responsable de ejecutar la urbanización y que en éste se sigan los criterios legales de aplazamiento de las deudas tributarias previstos en los arts. 65 y 88 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), así como art. 44 y siguientes del RGR.

Un ejemplo de sistematización legislativa del aplazamiento de las cuotas de urbanización lo

encontramos en la legislación urbanística valenciana, concretamente en la Ley 16/2005, de 30 de septiembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV) y el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU), aprobado mediante Decreto el Consell 67/2006, de 19 de mayo, que la desarrolla.

El legislador valenciano permite al Urbanizador convenir, con los propietarios obligados el pago de la urbanización mediante retribución en metálico, a un aplazamiento en el pago de las cuotas de urbanización, sin que pueda postergarse al inicio de la edificación, excepto garantía, real o personal, de tal pago.

El aplazamiento del pago de las cuotas de urbanización se configura como potestativo para el Urbanizador, salvo cuando el propietario acredite fehacientemente insuficiencia financiera y patrimonial para afrontar el pago de las cuotas, y concurren una de estas circunstancias:

- a) Cuando el Programa proponga como única modalidad de retribución al Urbanizador el pago en metálico.
- b) Cuando, siendo posible el pago en terrenos, éstos estén ocupados por una edificación consolidada compatible con la nueva ordenación prevista y su propietario opte por la retribución en metálico.

Atendiendo a la remisión legal, el artículo 429 del ROGTU establece los siguientes requisitos para que se acuerde el aplazamiento de cuotas por insuficiencia financiera y patrimonial del propietario:

- i) La insuficiencia financiera y patrimonial se concreta en una renta bruta anual igual o inferior a tres veces el salario mínimo interprofesional, que debe ser acreditada mediante aportación de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Resulta difícil de que un propietario con unos ingresos de esa magnitud pueda afrontar, además de sus gastos habituales, los de las cuotas de una actuación urbanizadora, salvo que cuente con patrimonio propio previo o se acuda a financiación externa.

Parece que este es uno de los supuestos en los que conviene elegir una retribución en terrenos edificables, aunque el legislador quiere

ofrecer medios para que el propietario conserve su patrimonio resultante íntegro, financiando sus obligaciones pecuniarias.

ii) El propietario que se beneficie del aplazamiento vendrá obligado a prestar garantías reales o financieras suplementarias, que aseguren el pago de las cuotas, en favor del Urbanizador, incluso con cargo a la parcela resultante que se le adjudique.

iii) En caso de no existir acuerdo entre el Urbanizador y el propietario en los términos del aplazamiento, procederá el fraccionamiento en tres mensualidades para el pago de cada una de las cuotas que se giren.

iv) En ningún caso procederá la repercusión de intereses financieros por el aplazamiento del pago de las cuotas.

7. Cálculo del importe de las cuotas

No existe un criterio uniforme en esta materia, quedando sometido al cuerdo de los propietarios y bases de actuación en el sistema de compensación madrileño, mientras que en la legislación castellano-manchega y valenciana se calcula el importe final de las cuotas devengadas por cada parcela repartiendo entre todas las resultantes de la actuación en directa proporción a su aprovechamiento urbanístico objetivo, las cargas totales del Programa o unidad de ejecución, así 119.5 TRLOTAU y artículo 181.5 LUV.

El artículo 188.1 RGU, de aplicación supletoria, establece:

«1. Los costes de urbanización se distribuirán entre los propietarios en proporción al valor de las fincas que les sean adjudicadas en la reparcelación.»

Estos criterios de reparto excepcionalmente podrán corregirse según reglas objetivas y generales, estipuladas en las Bases de Actuación, el Programa o figura equivalente, al aprobarse el Proyecto de Urbanización o de Reparcelación, para compensar las situaciones diferenciales que reporten para determinadas parcelas su proximidad respecto de equipamientos o servicios comunes u otras circunstancias urbanísticas que se determinen reglamentariamente.

Estos criterios deberán ser aprobados por el Ayuntamiento simultáneamente al documento

o instrumento que contenga la determinación y atribución de las cuotas de urbanización.

Cuando la Administración que ejecute obras de infraestructura que dote de los servicios propios de la condición de solar a parcelas determinadas es posible que también apruebe, imponga y liquide cuotas de urbanización a los propietarios que se beneficien.

Esta previsión posibilita que los propietarios estén sufragando en paralelo dos tipos de cuotas de urbanización:

1. Las que gire entidad urbanística colaboradora o responsable de ejecutar la urbanización por los costes de urbanización del Proyecto de Urbanización que ejecuta indirectamente.

2. Las que imponga y liquide la Administración que ejecute obras de infraestructura que dote de servicios a la parcela para que adquiera la condición de solar.

La imposición y liquidación de las cuotas no tiene que afectar necesariamente a todas las parcelas, sino únicamente a aquellas que precisen de la referida infraestructura para adquirir la condición de solar, con independencia de que se puedan beneficiar otras parcelas que ya tienen la condición de solar²⁸.

Si las obras así financiadas sirvieran para una posterior actuación urbanizadora, los propietarios que las hubieran sufragado tendrán derecho a que se les compense en el marco de ésta por el valor actual de aquéllas.

En este punto sí que es de aplicación directa el principio general y doctrina del enriquecimiento injusto, ajena a cualquier vinculación contractual o legal²⁹.

Esa compensación se debe imponer por la Administración Actuante, Ayuntamiento, en las futuras actuaciones urbanizadoras y responsabilizarse de la recaudación de los importes, así como la atribución a los propietarios que los sufragaron.

²⁸ La globalidad de este estudio no permite una reflexión más amplia sobre este asunto que debiera interpretarse también en relación al principio del enriquecimiento injusto de los beneficiados pero no obligados al pago que, considero, podría tener reforzada su posición neutra en aplicación del art. 16.3 TRLSE.

²⁹ Vid. SSTS de 2 de abril de 1986 y 16 de mayo de 1986.