

Crónicas de la Jornada sobre Ingresos públicos municipales y Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA)

Antonio Reinoso Carriedo

Secretario de Administración Local, categoría Superior
Profesor de Derecho Administrativo Universidad de Huelva

El día 30 de septiembre de 2022 se ha desarrollado la Jornada sobre «Ingresos públicos municipales y Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA)», que ha tenido como objeto el análisis y debate de los aspectos más novedosos de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, que están relacionados con la gestión y recaudación de los ingresos públicos municipales, así como del control y regularización de los ingresos públicos más relacionados con el territorio y los aspectos urbanísticos, tanto en suelo urbano como en suelo rústico.

El evento, organizado por el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) y la Revista Andaluza de Administración Pública, con el patrocinio de la Coordinadora de Gestión de Ingresos (CG), tuvo lugar en Sevilla en la sede del Instituto Andaluz de Administración Pública, con la participación presencial de un centenar de personas, además de las que participaron online. La Jornada, que ha contado con la dirección académica de D. Jesús Jordano Fraga (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla) y D^a María del Carmen Núñez Lozano (Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva), así como con la coordinación de D^a Ana Gloria Quiñones Padilla (Dirección Territorial de Andalucía, Coordinadora de Gestión de Ingresos S.A.), ha ido dirigida a los empleados públicos de la Junta de Andalucía y de las Corporaciones Locales, así como, en general, a los operadores jurídicos de las Áreas de Urbanismo y Hacienda Pública.

La inauguración corrió a cargo del Director del Instituto Andaluz de Administración Pública, D. José Loaiza García, quien desde su experiencia reflexionó sobre la problemática situación que padecen muchos ayuntamientos en relación a sus ingresos -basados fundamentalmente en la recaudación del IBI y los ingresos urbanísticos- y sobre las trabas y prolongados plazos que la anterior Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) imponía para la tramitación de los planes urbanísticos. Terminó su intervención haciendo especial hincapié en el esfuerzo que se ha hecho para aprobar esta nueva Ley de Impulso para

la sostenibilidad del territorio de Andalucía, que deroga a la antigua LOUA, convencido de que con ella se agilizarán los trámites que van permitir reducir los plazos para llevar a cabo la aprobación de los instrumentos de planeamiento, lográndose la pretendida simplificación administrativa y con garantía, en todo momento, de la autonomía local.

A continuación, el Secretario General del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, D. Luis Enrique Flores Domínguez, introdujo a los asistentes en el tema objeto de su ponencia, titulada «Los patrimonios municipales de suelo en la LISTA», realizando un profundo análisis de su regulación en la nueva LISTA y aludiendo a su encuadre dentro de la función social de la propiedad. Ilustró su discurso con referencias jurisprudenciales del Tribunal Constitucional en cuanto al régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo, al mismo tiempo que repasó el ámbito competencial estatal y autonómico y su regulación básica. Se detuvo, especialmente, en las novedades que se han introducido en la LISTA respecto de la LOUA, comenzando por la diferente localización sistemática de los patrimonios públicos de suelo (PPS), que ahora se regulan dentro del capítulo VII del título V, bajo la rúbrica de «la ejecución urbanística», efectuando una ligera crítica a esta nueva ubicación por cuanto la ejecución urbanística es solo una de las finalidades de los PPS, pero no la única ni la más importante.

Posteriormente, el ponente llevó a cabo un repaso del articulado de la LISTA destacando, en cuanto a los fines de los patrimonios públicos de suelo, el añadido de su finalidad de facilitar la ejecución de la «ordenación territorial», así como también el uso del concepto de vivienda protegida frente a «vivienda de protección oficial u otros regímenes de protección pública». La obligación legal de la llevanza de un Registro de los bienes del patrimonio público de suelo queda suprimida en la Ley, aunque se deja en manos del desarrollo reglamentario posterior, a la par que se introduce la obligación de comunicar al registro de la propiedad los bienes que tengan la cualidad de formar parte de este patrimonio público de suelo. Hizo referencia a otra de las novedades destacadas en relación a los ingresos obtenidos en virtud de las sanciones urbanísticas, cual es que el importe del coste de la actividad administrativa de inspección y disciplina hay que descontarlo, no formando parte del patrimonio público de suelo; sin embargo, el borrador de Reglamento establece que los ingresos por multas coercitivas van directamente a financiar la actividad inspectora. Se detuvo, especialmente, en los ingresos de las concesiones o autorizaciones sobre bienes dotacionales (equipamientos comunitarios públicos) los cuales, a partir de ahora, se integran también en el patrimonio municipal de suelo. Destacó el hecho de que la LISTA no dijera nada sobre la «gestión» de los patrimonios públicos de suelo, a diferencia de la LOUA que dedicaba todo un artículo a ello (artículo 71), señalando que la única novedad respecto del destino de los bienes es que cuando éstos se destinen a

otros «usos declarados de interés social» deben vincularse con los fines establecidos en el artículo 3. En su opinión, un importante matiz sobre los destinos de los ingresos es la supresión del carácter «preferente» de adquisición de suelo para la vivienda protegida. Finalmente, en cuanto a la disposición de los bienes del patrimonio público del suelo, expuso que la LISTA permite la enajenación de los bienes mediante permuta por viviendas privadas, para su venta o alquiler social, como vivienda protegida. Esta permuta debe realizarse tras la selección de las viviendas que se van a permutar mediante procedimiento de concurrencia competitiva, de acuerdo con la legislación de patrimonio.

Como conclusión a su intervención, el ponente hizo referencia a su experiencia en la gestión del patrimonio municipal de suelo en el Ayuntamiento de Sevilla, destacando lo novedosa que ha sido. En este sentido, explicó como antecedentes que el Ayuntamiento en el año 2020 disponía casi de 400 millones de euros sin tocar, entre inmovilizado y remanente en caja, sin que hasta entonces se hubiera hecho nada con el patrimonio municipal de suelo. Ante esta situación, tuvieron que reflexionar sobre su utilidad; fruto de ello fue la elaboración de un plan de gestión para los años 2020 a 2023 de unos 50 millones de euros. Hizo especial hincapié en la importancia que tiene el patrimonio municipal de suelo puesto que, en su opinión, estando bien gestionado, es un instrumento muy potente. Aconsejó, para terminar, que debe aprovecharse el refuerzo que la LISTA hace en cuanto a los ingresos y la apertura de los destinos, para adoptar un cambio de mentalidad, poniendo de manifiesto que los patrimonios municipales de suelo no pueden seguir viéndose como si fueran una hucha y volviendo a recalcar su consideración como instrumentos muy potentes de gestión, que deben cumplir con los fines asignados en la norma.

La segunda ponencia, la asumió la Vice-interventora del Ayuntamiento de Chiclana y Directora del Portal de Control Interno de Cosital Network, D^a Eva M^a Mota Sánchez, quien se centró en "los ingresos municipales y su control". Destacó cómo en el Real Decreto 424/2017, el control ya no es solo y exclusivamente de responsabilidad de la figura del interventor/a, sino que corresponde a todos/as, siendo necesaria la coordinación y colaboración entre todos. Con referencia a la función interventora y al control financiero, expuso que el control se inicia en el órgano gestor (urbanismo), luego participa Secretaría y, finalmente, Intervención. Remarcó la importancia que para ella tiene el que a los ingresos (puso como ejemplo los urbanísticos) haya que darles eficacia y eficiencia, de modo que no bastan los controles de legalidad; y también subrayó que hasta ahora no había control en los ingresos, sino solo en los gastos. Al referirse al control sobre los ingresos, sostuvo que existe una función interventora, ya sea plena o una simple toma de razón, pero intervención en todo caso, adscribiéndose a la corriente de interventores que propugnan una intervención «mixta».

La ponente abordó a continuación temas cruciales como el modelo de la función interventora, a través del cual se ejercen los controles de legalidad previos al acto administrativo, siempre que exista fase contable, lo que en materia de ingresos supone la existencia de derechos reconocidos, afirmando la participación del órgano interventor en estos casos. Reflexionó sobre la seguridad y la confianza que aporta el control frente a la contabilidad, siendo ésta un sistema de información que no de control propiamente dicho. En su opinión, no se puede hablar de eficacia en los ingresos cuando no se atiende en plazo a los recursos de reposición o no se practican las liquidaciones definitivas del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras; por ello subrayó la importancia que tiene la «cadena de montaje» en la que participamos todos. Señaló, al mismo tiempo, que el Tribunal de Cuentas recomienda instaurar un procedimiento interno de colaboración entre urbanismo, rentas e intervención. Sin embargo, la LISTA guarda silencio acerca del control y fiscalización del patrimonio municipal de suelo, siendo el artículo 292.4 del borrador de Reglamento el que ahora recoge lo que antes regulaba la LOUA. Finalmente, puso el acento en el hecho de que todavía son muchos los ayuntamientos que no tienen actualizado su patrimonio municipal de suelo y recordó, sobre este tema, que la Cámara de Cuentas considera que en estos supuestos existe un riesgo, debiendo la intervención ejercer el control financiero mediante su inclusión en el Plan anual. Recalcó, asimismo, el hecho de que los patrimonios municipales de suelo deben llevarse de forma independiente y separada del resto de bienes, debiendo regularse su funcionamiento.

A modo de conclusión, D^a Eva M^a Mota subrayó que el urbanismo necesita control, un control en el que participemos todos de manera coordinada, que no se limite a la legalidad sino que alcance también a la eficiencia y la eficacia. Tras aconsejar nuevamente el empleo de la función interventora plena-mixta, finalizó su intervención recomendando también el empleo de nuevas tecnologías con automatización, así como el uso de la inteligencia artificial para el diseño y desarrollo de las políticas públicas, al presentar ésta numerosas oportunidades.

Tras una breve pausa, la sesión se reanudó con las intervenciones del Director de Consultoría de Gestión Innovadora S.L., D. Antonio Martos Carrasco, y del Interventor del Ayuntamiento de Cartaya, D. José Antonio Marañón Barrios, que versaron sobre «Tasas municipales y usos del suelo».

D. Antonio Martos, comenzó haciendo alusión a los fundamentos jurídicos de las tasas locales, precios públicos y otros ingresos. Se detuvo, especialmente, en una cuestión atinente a las tasas que calificó como de máxima actualidad, refiriéndose a la modificación operada por la Ley de Contratos del Sector Público, que conceptúa determinados ingresos como tasas o prestaciones patrimoniales no tributarias en función de quien gestiona el servicio; así, estamos ante una tasa si el servicio lo presta

el ayuntamiento o prestación patrimonial no tributaria si lo presta un concesionario, señalando, en su opinión, que se trata de una gran incoherencia. Tras manifestar la necesidad de consolidación de esos ingresos por los Ayuntamientos, efectuó una reflexión sobre la aplicación de las tasas de servicios (agua, residuos, telefonía) y las tasas por ocupación (patrimonio), destacando la aplicación de la tasa por ocupación del dominio público a aquellas compañías que «transportan» energía, que presenta una casuística muy variada, diferenciándola de la tasa especial del 1,5% que afecta a la generalidad de los ciudadanos. Concluyó recomendando a los Ayuntamientos que revisen la regulación de estos recursos al ser parte de las fuentes de ingresos de las Haciendas locales.

D. Jose Antonio Marañón, segundo en el turno de intervenciones, se centró en el caso de Cartaya (Huelva) y de su ordenanza fiscal reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos. Dio comienzo a su intervención con un breve repaso a los principios constitucionales reguladores del poder tributario de las Entidades Locales, para detenerse a continuación en la tramitación que, según el texto refundido de la Ley de las Haciendas Locales y el título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tiene que seguirse para la aprobación de las ordenanzas fiscales. Finalmente, tras esta breve introducción, se centró en las formas que pueden revestir las tasas: por prestación de servicios o por la utilización del dominio público local, desglosando los componentes objetivos y subjetivos de ambos tipos de tasas y resaltando sus diferencias; en particular, refirió que la tasa especial del 1,5% se aplica a las empresas explotadoras de servicios de suministro de interés general y afecta exclusivamente a la vía pública, mientras que la tasa general (objeto de la Ordenanza) se aplica a las empresas transportistas y, en su caso, distribuidoras, por la ocupación del dominio público que no sea vía pública. Recordó asimismo la necesidad de la elaboración del informe técnico-económico en el caso de la tasa general, por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, en el que se ha de poner de manifiesto el valor de mercado de aquellos. Concluyó señalando que el método para dicho cálculo ha de ser objetivo, público, transparente, proporcionado, no discriminatorio y adecuado a su finalidad.

A continuación, tuvo lugar la mesa redonda en la que intervinieron D. Rafael Fernández Valverde, Magistrado del Tribunal Supremo, D. Venancio Gutiérrez Colomina, Ex Secretario de los Ayuntamientos de Málaga y también del de Sevilla, D. Antonio Teré Pérez, Letrado de la Cámara de Cuentas de Andalucía y, D. Antonio Alfonso Pérez de Andrés, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla. El acierto en la composición de la mesa, con expertos en Derecho Administrativo de diferente perfil, contribuyó a la exposición de importantes ideas

y reflexiones, desde distintas perspectivas, sobre la situación actual y las novedades de la regulación urbanística en materia del planeamiento y de la hacienda pública municipal.

La primera intervención correspondió al magistrado D. Rafael Fernández, quien comenzó poniendo de relieve su sensación de que muchas veces se reproducen las ordenanzas sin tener en cuenta las características específicas de cada municipio. El urbanismo, afirmó el ponente, ya no es lo que era, puesto que se ha llegado a un urbanismo muy reglado y muy estricto. A su juicio, deberíamos «ver hacia donde van las ciudades», con unos planteamientos diferentes de los que existen, con un diseño urbanístico adecuado que nos permita saber qué ciudad queremos, reivindicando el uso de dos principios: la autonomía local y la discrecionalidad técnica. En su opinión, tales principios deben enmarcarse en el ámbito de otros principios como el de seguridad jurídica, proporcionalidad y buena administración. Tras subrayar que este debe ser el punto de partida, se detuvo, especialmente, en el hecho de que no es función de los jueces planificar y que, si los instrumentos de planificación no son los correctos en el momento actual, debe intervenir el legislador.

Seguidamente efectuó una serie de reflexiones de gran interés acerca del urbanismo menos concertado, con menos convenios, poniendo de relieve el acierto que supone que ahora se deban publicar los convenios y que se sujeten al control por el Tribunal de Cuentas. Desde la consideración de que estamos ante un urbanismo que es más función pública, más sostenible y de carácter ambiental, manifestó que una ciudad bien definida y desarrollada puede ser fuente de soluciones a los problemas a los que se enfrenta nuestro mundo en la actualidad y no su causa. Ilustró su discurso con algunas referencias a la STS 1550/2020, concluyendo su intervención con la lectura del siguiente fragmento: *«urbanismo cambiante... inevitable transformación de las ciudades, y para tal fin se encuentran legitimadas y obligadas las Administraciones Públicas que cuentan con competencias en el ámbito material del urbanismo. Una de las actuaciones esenciales y actuales, es evitar la desertización de las ciudades, vaciadas como consecuencia de no haber llevado a cabo a tiempo necesarias actuaciones de transformación urbanística que hubieran permitido la viabilidad de dicho ámbito rural»*.

En su turno, D. Venancio Gutiérrez Colomina, comenzó su exposición haciendo una reflexión sobre los dos términos que constituyen el centro de la ponencia: hacienda pública y planeamiento. En particular, subrayó que la hacienda pública municipal también son los gastos, resultando de vital importancia su tratamiento, y ello desde la consideración de que se necesita recaudar más porque gastamos más. Hizo girar su exposición en torno a los tributos y recursos que tienen los ayuntamientos para cumplir sus fines. Comenzó por los ingresos procedentes de su patrimonio y demás procedentes de derecho privado, haciendo una especial referencia a los pa-

rimonios municipales de suelo. Sostuvo la opinión que los patrimonios municipales de suelo tienen que ser algo activo para que el ayuntamiento consiga fines sociales, dándole preferencia a la vivienda de protección oficial. Tras definirse como un entusiasta de la desafectación del subsuelo y también del vuelo, dado que permiten a las ciudades desalojar espacios en su superficie, puso como ejemplo el Plan Especial del Centro de Málaga, en el que los vecinos han podido comprar sus garajes al desafectarles el subsuelo. Estima que hay que estar muy pendientes de los bienes municipales, sobre todo cuando se aprueban los Planes Generales, en los que se debe comprobar que tengan su valor real, destacando al efecto los artículos 186 a 191 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que confiere prerrogativas «casi leoninas» al Estado.

A continuación se refirió a los tributos, subrayando la complejidad que tienen las tasas y aconsejando, por ello, trabajar en común con agrupaciones para tener esa calidad técnica que se consigue con un esfuerzo y trabajo extraordinario, entendiendo que hay que profesionalizarse.

Finalmente, el ponente hizo alusión al impuesto sobre bienes inmuebles y a las plusvalías, considerando estos impuestos los más importantes que tienen los ayuntamientos. Durante su exposición, Gutiérrez Colomina puso sobre la mesa una serie de dudas y cuestiones sobre este tema objeto de las Jornadas, con el propósito de que en el ulterior coloquio fuesen abordadas. En concreto, en relación al impuesto sobre bienes inmuebles, recordó que se decía que no era suelo urbano el que no tenía la ordenación detallada, pero que se modificó el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y se incluyó la ordenación detallada, al mismo tiempo que se incluyeron unos artículos interesantes que ahora nos plantean problemas con la supresión del suelo urbanizable en la nueva LISTA. Comenzó haciendo una referencia al apartado 2 del artículo 7 de esta Ley del Catastro, el cual dice expresamente que se entiende por suelo de naturaleza urbana: *«el ocupado por núcleos o asentamientos de población aislados, en su caso, del núcleo principal, cualquiera que sea el hábitat en el que se localicen y con independencia del grado de concentración de las edificaciones»*; sin embargo esto choca frontalmente con nuestro borrador del Reglamento al señalar que los asentamientos urbanísticos no pueden ser suelo urbano, preguntando a los asistentes ¿qué pasa ahora?. La respuesta la ofreció el propio ponente al entender que se trata de una contradicción que, en su opinión, va en contra del principio de lealtad institucional. Señaló también que este artículo recoge además el suelo urbano fáctico, el que aunque no esté previsto en el Plan cuenta con una serie de servicios, que no está contemplado en la LISTA. Así, en la Ley de Catastro se dice expresamente que se entiende por suelo de naturaleza urbana: *«El suelo ya transformado por contar con los servicios urbanos establecidos por la legislación urbanística o, en su defecto, por disponer de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación*

de aguas y suministro de energía eléctrica». A su juicio, todo esto va a plantear algunos problemas serios.

Manifestó su férrea posición en contra de la supresión del suelo urbanizable en la LISTA para, seguidamente, aludir a la Resolución de 31 de agosto de 2022, publicada en el BOE de 19 de septiembre, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 16 de agosto de 2022, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, dando lectura al siguiente fragmento: *«La recta interpretación y aplicación de los artículos 16.3, 19.2, 25 y 80 sobre el derecho a participar y a promover las actuaciones de transformación urbanística determina que deba entenderse que tal derecho sólo corresponde a los propietarios de aquellos suelos en situación rural para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística ya prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, de conformidad con el artículo 12 y 13.2 del TRLSRU*». El ponente aclaró que el suelo tiene que estar delimitado y que si no se quiere aludir a «suelo urbanizable», se ha de recoger por lo menos el «suelo rústico apto para urbanizar», que esa es la diferencia que establece la ley estatal, citando así la STC 141/2014. Esto, en su opinión, va a obligar que el futuro Reglamento dé «una vuelta más de tuerca» en el sentido que ya él preconizaba. Hizo finalmente una reflexión interesante sobre el suelo de especial protección, puesto que puede ahora caducar la acción para restaurar el orden urbanístico a los seis años, lo cual considera que va en contra de la STS de 9 de febrero de 2022, que ratifica el carácter reglado de la especial protección y del principio de regresión, señalando claramente que: *«esta clasificación no constituye una discrecionalidad del planificador sino que es de configuración legal de tal forma que se le impone cualquiera que sea el instrumento que pretende dicha transformación*».

Como conclusión a su intervención, el ponente resaltó los aspectos que se recogen en la nueva LISTA y que considera interesantes. En este sentido, comenzó destacando su mayor flexibilidad, dado que a pesar de que el planeamiento no puede luchar con los problemas de formalismo que da su carácter reglamentario, es cierto que se han establecido algunos elementos en el ámbito de la coordinación con la ordenación territorial que son interesantes. En cuanto a la obtención de los sistemas generales y la gestión pública, subrayó la posibilidad de acudir a todo tipo de mecanismos y actuaciones, modelos contractuales, etc. Finalizó su intervención entendiendo que ha habido una mala interpretación de los interventores en el ámbito de la LISTA referido a los ingresos procedentes de las concesiones o bienes sobre los sistemas dotacionales, en cuanto a que si tales bienes dotacionales o locales se encuentran en el patrimonio municipal de suelo porque hayan adquirido tales terrenos dotacionales con el dinero procedente de ese patrimonio municipal de suelo, conside-

ra que resulta del todo claro que tiene que ir al mismo patrimonio municipal de suelo porque, precisamente, ha salido de él. Insistió en la idea de que la regresión nunca va a ser completa. Sostuvo la opinión de que el patrimonio municipal de suelo permite gastar el dinero en otros usos de interés social, pero sigue entendiendo que hay una preferencia del 51% para la vivienda de protección oficial y solo el otro 49% se podría destinar al resto de fines, reconociendo que se trata de una opinión polémica.

D. Alejandro Teré Pérez realizó un rápido repaso a la financiación del urbanismo, a cómo se obtienen los recursos para transformar las ciudades y a cómo resulta ser fuente de financiación para muchos municipios. Tras unas palabras de recuerdo para el profesor Parada Vazquez, abordó la evolución del sistema español desde el primer modelo de obra pública y beneficio privado, para pasar luego al modelo imperante a finales del siglo XIX, que era un modelo de obra pública y beneficio público y, finalmente, al tercer modelo que se instaura con la Ley de suelo del 56 referido a la obra privada y beneficio privado. En este último modelo se entiende que las obras corresponden a los vecinos y, como consecuencia de las plusvalías que obtienen, ellos tienen que hacer una serie de aportaciones a la Administración. Recordó que a partir del sistema que tenemos en la actualidad, los Ayuntamientos consiguen una serie de cesiones obligatorias (viales, espacios libres, sistemas generales, etc.) que en unos casos van al presupuesto y en otros casos no. Hizo referencia a la distinción entre el aprovechamiento municipal y los excesos de aprovechamiento, que también corresponden al municipio, pero insistiendo en que se trata de cuestiones totalmente distintas y destacando la importancia de que ambos aprovechamientos se conviertan en dinero, señalando también que con la legislación de las comunidades autónomas esto se ha transformado en algo frecuente y normal. Concluyó con un ejemplo sobre la materialización de los aprovechamientos que realizó durante una época el Ayuntamiento de Estepona.

A continuación se refirió a los convenios urbanísticos y, en particular, a la experiencia del ayuntamiento de Torremolinos, poniendo como ejemplo un compromiso de reclasificación de terrenos rústicos para viviendas residenciales a cambio del compromiso de la empresa contratista de entregar unas parcelas y dinero, la mitad al contado al firmar convenio y el resto del dinero cuando se llevase a efecto la modificación del planeamiento convenida. Recordó como con la entrega inicial del dinero el ayuntamiento aprovechó para pagar nóminas de los empleados públicos, así como otras deudas con varias empresas concesionarias de servicios, etc., siendo así que la modificación del planeamiento convenida no se pudo tramitar debido a ciertos problemas de acústica. Esta situación, en su opinión, dio lugar a que la LOUA introdujera en 2005 una modificación que mantiene la LISTA, y es que los ingresos de los convenios urbanísticos se ingresan en un depósito, entendiendo que con ello

se evita que no se pueda disponer de esas cantidades hasta que estén los convenios aprobados, lo cual considera todo un acierto.

Finalmente, el ponente puso sobre la mesa otro ejemplo, en este caso referido a la construcción de varios campos de golf con urbanización de lujo y un hotel. El ayuntamiento de Mijas, en este caso, se comprometió a la reclasificación del suelo y, en lugar de recibir los aprovechamientos urbanísticos, decidió cambiarlos por obras de infraestructuras. En aquel tiempo, recuerda el ponente, hubo una riada en una carretera que originó la necesidad de su arreglo, lo cual hizo la empresa firmante del convenio. Casualmente, recalcó el ponente, el coste del arreglo, que no estaba respaldado por informe técnico, coincidió con los aprovechamientos correspondientes, produciéndose «un equilibrio de contraprestaciones de las partes».

Terminada la intervención del Sr. Teré Pérez, Sr. Gutiérrez Colomina puntualizó que el artículo 25.3 de la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía tenía mucha culpa de que se permitiesen las obras a las que se acaba de referir con el ejemplo del ayuntamiento de Mijas, al expresar que: *«no podrán enajenarse bienes inmuebles de las Entidades Locales a cambio de la ejecución de obras, salvo que tengan por objeto gestionar una actuación sistemática prevista en el planeamiento urbanístico»*.

Las intervenciones en esta mesa fueron cerradas con la del profesor D. Antonio Alfonso Pérez de Andrés. Al referirse al planeamiento, se centró en que éste genera una plusvalía muy importante que tiene que revertir en gran parte a la sociedad. Destacó que el problema que se ha generado es que, de esa cuantiosa plusvalía, uno de los objetos del planeamiento urbanístico es conseguir el acceso a una vivienda, acceso para todos los españoles y no solo para quienes cumplan unos criterios de acceso a la vivienda de protección oficial. Por ello, reivindicó que a la hora de elaborar el planeamiento se tenga en cuenta la plusvalía, y que ésta revierta en gran medida a la hacienda pública, destacando de igual modo que debemos ser todos conscientes de que las mayores cargas que se vayan imponiendo harán que luego se repercutan en el precio final de la vivienda libre. En este sentido, señaló el ponente que las leyes autonómicas y la ley estatal establecen una serie de obligaciones legales que todos debemos tener claras y que, posteriormente, será el planeamiento urbanístico el que vaya incorporando cuestiones que no son propiamente las legales, a través de cargas urbanísticas complementarias, vía convenio de planeamiento, lo cual empeora el mercado de la vivienda para los ciudadanos, puesto que en muchas ocasiones estas cargas complementarias llegan a ser de envergadura.

Sobre el tema de la regeneración de las ciudades señaló que, al no haber más suelo urbanizable del necesario, esto hace que el hecho de generar plusvalías sobre el suelo rústico sea más fácil porque, aclaró el ponente, en el interior del suelo urbano

el valor del suelo ya está establecido, con lo que se dispone de menos margen que con respecto al suelo rústico.

Finalizó su intervención haciendo referencia a los patrimonios municipales de suelo, destacando que siempre se ha dicho de ellos por el legislador que se trata de un instrumento regulador del precio del mercado del suelo, aunque en realidad eso no se haya conseguido nunca, bajo ninguna regulación, ni en los años setenta, ni en los noventa, ni nunca.

Tras el coloquio y breve debate de la mesa redonda, la última sesión corrió a cargo del Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, D. Jesús Jordano Fraga, quien presentó su ponencia sobre «La prestación compensatoria y los avales en suelo rústico», subrayando desde el comienzo la importancia de esta clase de suelo. En este sentido, se refirió a la necesidad de usar el suelo rústico, so pena de despoblación y de hacer casi imposible la vida a quienes viven en este espacio. Consideró que, con el establecimiento de los usos extraordinarios, previstos ahora en el artículo 22.5 de la LISTA, se ha abierto la mano, previéndose precisamente las prestaciones compensatorias para compensar por ese uso y aprovechamientos no vinculados a la actividad agropecuaria, haciendo pagar por ello a quien hace uso del mismo. Hizo especial hincapié en el necesario cuidado que debe tenerse a partir de ahora con respecto a las energías renovables, al ser consideradas como actuaciones ordinarias por el legislador, pero sometidas a prestación compensatoria.

Tras realizar el ponente una comparación con la normativa precedente, en concreto con el artículo 52.5 de la LOUA, remarcó la posibilidad de los municipios de establecer mediante ordenanza una minoración de estas prestaciones compensatorias. Advirtió que ahora en la LISTA tales prestaciones son del 10%, excluido el coste correspondiente a maquinaria y equipos, pero que para viviendas se aumenta a un 15%, dejando claro la jurisprudencia que no se aplica la prestación compensatoria a los alojamientos colectivos de temporeros ni tampoco a las viviendas unifamiliares vinculadas a la explotación agrícola, forestal, ganadera, etc., las cuales devengarán la tasa por licencia, pero no prestación compensatoria.

Analizó a continuación la naturaleza de la prestación compensatoria aclarando, con cita de la jurisprudencia más relevante al respecto, que no estamos ante una tasa ni un tributo ni una contribución especial, sino que se trata de una prestación patrimonial de carácter público, lo cual tiene muchas implicaciones, entre las que destacó que no le es de aplicación el plazo de prescripción de la Ley General Tributaria al no ser un tributo, debiendo acudir, según su opinión, a los plazos de prescripción para las obligaciones urbanísticas que no tienen fijado plazo. Citó en apoyo de su tesis las sentencias del Tribunal Supremo 1649/2017 y 102/2019, de las que fue ponente, precisamente, Fernández Valverde y en las que, se afirma la aplicación del

plazo de prescripción del artículo 1964 del Código Civil de las acciones personales a la cantidad reclamada a la Junta de compensación por obligación de monetización de redes supramunicipales, dada la inexistencia de un plazo específico de prescripción, admitiendo este principio de aplicabilidad del plazo de prescripción del CC a las reclamaciones basadas en incumplimientos de convenios urbanísticos.

Posteriormente, el profesor aludió a su cálculo, dejando claro que el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y la prestación compensatoria son perfectamente compatibles, por lo que entiende que, para su cuantificación, se pueden seguir las mismas reglas del ICIO. Avala la afirmación anterior el que la doctrina jurisprudencial haya aclarado que forman parte del coste: «aquellas partes estructurales que forman parte consustancial no solo del presupuesto de la obra sino también, fundamentalmente, de las propias condiciones precisas para el cumplimiento de la finalidad a que la misma se dirige». Sin embargo, el ponente manifestó que esto, en el caso de las energías renovables, ha sido terrible y que por ello el legislador reformó a partir del año 2013 la normativa, con el fin de excluir el coste de la maquinaria y equipos.

Respecto a la posibilidad de minorar la cuantía de las prestaciones compensatorias, resaltó que ahora no se diga que los Ayuntamientos podrán minorar dicha cuantía mediante ordenanza, como decía la LOUA, sino que se dice expresamente que tal cuantía *«podrá ser minorada conforme a los criterios que se establezcan reglamentariamente»*. En su opinión, se requiere una labor de interpretación amplia por cuanto dicha potestad de minoración de las Entidades Locales sigue existiendo, al entender que las ordenanzas son reglamentos. En apoyo de esta conclusión está el que la propia Ley de Autonomía Local de Andalucía garantiza la intervención reglamentaria del municipio, no estando expresamente prohibido en la LISTA.

Dejó apuntada la posibilidad de una discriminación inconstitucional al existir consolidada jurisprudencia constitucional que proscribía los privilegios no justificados de la Administración. Subrayó el hecho de que deben existir razones que justifiquen el privilegio de porqué las Administraciones Públicas están exentas del pago de tales prestaciones compensatorias. Según su opinión, tal situación hubiera merecido plantear un conflicto en defensa de la autonomía local o, por lo menos, plantear una cuestión de inconstitucionalidad al estar cercenándose ingresos municipales.

Terminó su intervención haciendo referencia a las energías renovables y, en concreto, a los parques eólicos, mencionando el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía, entre cuyas finalidades está la de adaptar la regulación de las energías renovables (Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía) a la LISTA. En tal sentido, aunque la LISTA menciona como

actuaciones ordinarias a las energías renovables, a su juicio entiende que sí estaría sujeta por este Decreto-ley que es posterior, manteniendo vigente la prestación compensatoria. En estos términos se redactó el artículo 18 de este Decreto-ley que viene a modificar el art. 12 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, que expresamente recoge la prestación compensatoria.

En su opinión, una de las grandes modificaciones para los proyectos de actuación en suelo rústico en el caso de usos extraordinarios es que ya no se exige la constitución de aval que preveía el artículo 52.4 de la LOUA, a excepción de las energías renovables, para las que sí está sujeta a aval por legislación posterior, teniendo su justificación debido al enorme coste de desmantelamiento y basura tecnológica que generan años después, poniendo como ejemplo el hecho de que los paneles suelen tener una vida tecnológica de 25 años.

Finalizó su magnífica exposición recordando que, desde la entrada en vigor de la LISTA, ya no hay avales, salvo las excepciones apuntadas. Respecto del caso de avales ya constituidos, anteriores a la entrada en vigor de la LISTA, ofreció su opinión de que, llegados a su renovación anual, en ese momento se aplique la LISTA y así no tengan que constituirse.

El evento fue clausurado por la Secretaria General de Administración Local de la Junta de Andalucía, María Luisa Ceballos Casas, quien destacó la falta de financiación de muchos ayuntamientos debido en parte a convenios urbanísticos complicados, dejando sobre la mesa el hecho de que debemos seguir dándole vueltas a la cuestión fiscal. Para terminar, tuvo palabras de agradecimiento tanto para los ponentes como para todos los asistentes, recordando que desde la Junta de Andalucía seguirán realizando Jornadas como ésta que nos ayuden a mejorar.

A modo de primera conclusión, reconociendo la imposibilidad de plasmar en estas líneas la abundancia y variedad de las ideas e inquietudes suscitadas en las diversas intervenciones y por el público asistente, cabe auspiciar que el urbanismo no siga siendo fuente principal de los ingresos de nuestros Ayuntamientos. La experiencia acumulada de todos estos años nos ha llevado a la conclusión que los patrimonios municipales de suelo no han servido a la finalidad para la que fueron creados en su origen, la regulación de los mercados del suelo.

Finalmente, es necesaria una buena planificación de nuestras ciudades, con una regulación más flexible que posibilite realmente la agilización del proceso de tramitación y aprobación de los instrumentos urbanísticos, así como un diseño del urbanismo que permita resolver de forma adecuada los problemas de la ciudad de nuestro siglo, haciéndolo menos concentrado y más sostenible desde el punto de vista social, económico y ambiental.