

TASAS POR LICENCIAS URBANÍSTICAS

Por la Dra. ROSA GALAPERO FLORES
*Profesora Titular E.U. de Derecho Financiero y Tributario
de la Universidad de Extremadura*

Resumen

Este trabajo estudia una materia de gran importancia en el ámbito tanto tributario como urbanístico, puesto que se trata de una tasa que genera gran afluencia de fondos monetarios a las Haciendas Locales y que ha suscitado un gran número de pronunciamientos jurisdiccionales.

Abstract

This paper examines a highly important subject in both taxing and urban construction fields. Its importance stems from the fact that such a taxation procedure yields a great cash flow for local incomes, and yet, it has led to a large number of jurisdictional sentences.

SUMARIO

1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA LICENCIA URBANÍSTICA
2. CONCEPTO DE TASA
3. TASAS POR OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS EXIGIDAS POR LA LEGISLACIÓN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA LICENCIA URBANÍSTICA

La Sentencia de 8 de junio de 1999 del Tribunal Supremo definió la licencia urbanística como un «acto administrativo de autorización, cuyo objeto y finalidad es comprobar si la actuación proyectada por el interesado se ajusta a las exigencias del interés público urbanístico, previstas y reguladas en la ordenación vigente». Se configura como un acto declarativo de derecho preexistentes.

La legislación aplicable a la regulación de las licencias urbanísticas es, la legislación estatal básica, contenida en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones; la normativa propia que cada Comunidad Autónoma haya dictado o dicte al efecto; y la contenida en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana cuando a él se remita la legislación autonómica, y con carácter supletorio, las disposiciones del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana no modificadas por la legislación básica que contiene el Texto Refundido de 1992 y por el Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, actualizado por Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero.

Además deben tenerse en cuenta las previsiones contenidas en las Ordenanzas o Reglamentos dictados por los Ayuntamientos.

Los actos sujetos a licencia municipal son, según establece el art. 242.1 del Real Decreto Legislativo 1/1992, «todo acto de edificación».

Y el art. 178.1 del TR de 1976 dispone: «Estarán sujetos a previa licencia, a los efectos de esta Ley, los actos de edificación y uso del suelo, tales como las parcelaciones urbanas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalaren los Planes. Cuando los actos de edificación y uso del suelo se realizaren por particulares en terrenos de dominio público, se exigirá también licencia, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que sea pertinente otorgar por parte del ente titular del dominio público».

El art. 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística establece que: «estarán sujetos a previa licencia, sin perjuicio de las autorizaciones que fueren procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable, los siguientes actos:

1. Las obras de construcción de edificaciones e instalaciones de todas clases de nueva planta.
2. Las obras de Ampliación de edificios e instalaciones de todas clases existentes.
3. Las de modificación o reforma que afecten a la estructura de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.
4. Las de modificación del aspecto exterior de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.
5. Las obras que modifiquen la disposición interior de los edificios, cualquiera que sea su uso.
6. Las obras que hayan de realizarse con carácter provisional a que se refiere el apartado 2 del art. 58 del Texto Refundido de la Ley del Suelo.
7. Las obras de instalación de servicios públicos.
8. Las parcelaciones urbanísticas.
9. Los movimientos de tierra, tales como desmontes, explanación, excavación y terraplenado, salvo que tales actos estén detallados y programados como obras a ejecutar en un Proyecto de Urbanización o Edificación aprobado o autorizado.
10. La primera utilización u ocupación de los edificios e instalaciones en general.
11. Los usos de carácter provisional a que se refiere el apartado 2 del art. 58 de la Ley del Suelo.
12. El uso del vuelo sobre las edificaciones e instalaciones de todas clases existentes.
13. La modificación del uso de los edificios e instalaciones en general.
14. La demolición de las construcciones, salvo en los casos declarados de ruina inminente.
15. Las instalaciones subterráneas dedicadas a aparcamientos, actividades industriales, mercantiles o profesionales, servicios públicos o cualquier otro uso a que se destine el subsuelo.
16. La corta de árboles integrados en masa arbórea que esté enclavada en terrenos para los que exista un Plan de Ordenación aprobado.
17. La colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública.
18. Y, en general, los demás actos que señalen los Planes, Normas u Ordenanzas».

Esta enumeración es ejemplificativa, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo en Sentencia de 2 de septiembre de 1998 donde estableció: «Las citadas disposiciones vienen a reconocer, en esencia, que es necesaria la obtención de previa licencia urbanística municipal para la ejecución y materialización de toda

obra, instalación, actividad o uso del suelo que represente o o bien una iniciación «ex novo» de cualquiera de esos conceptos o su modificación posterior, ya sea en su estructura o en su aspecto exterior».

Hay que señalar que la exigencia de licencia para los actos de edificación es insoslayable, como establece el art. 242.1 del Texto Refundido de 1992, las Comunidades Autónomas pueden ampliar el catálogo de actos sujetos a aquella, o excluir de él determinados actos.

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la edificación, reitera la exigencia de licencia en su art. 5: «La construcción de edificios, la realización de las obras que en ellos se ejecuten y su ocupación precisará las preceptivas licencias y demás autorizaciones administrativas procedentes, de conformidad con la normativa aplicable».

La regla general de sujeción a licencia es extensiva a los actos que se promuevan por los Órganos del Estado o Entidades de Derecho Público que administren bienes estatales (art. 180 del Texto Refundido de 1976).

2. CONCEPTO DE TASA

La Ley que llevó a cabo una reforma importante de las tasas fue la Ley 25/1998, de 13 de julio, de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público. Ley que tuvo su origen en la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, que declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Tasas y Precios Públicos. Mediante esta norma se modificaron los arts. 26.1.^a) de la Ley General Tributaria, 6 de la Ley de Tasas y Precios Públicos y 20 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

La regulación de las tasas no se han visto especialmente afectadas por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, la Ley que afectó de forma importante esta materia fue la Ley 25/1998, de 13 de julio, de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, porque la reforma actual únicamente ha consistido en:

- Eliminar el supuesto de tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local en los casos de instalación de anuncios no ubicados en terrenos de dominio público local, sino visibles desde él.
- Extender la tasa del 1,5% aplicable sobre los ingresos brutos de la facturación a aquellas entidades que empleen redes ajenas para efectuar sus suministros. Situación que implica como han puesto de manifiesto Checa González y Merino Jara¹: «lo cual puede calificarse como una adaptación de la normativa fiscal a la situación actualmente existente, en la cual las

¹ Cfr. Checa González, C. y Merino Jara, I. en *La Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en Materia Tributaria*, ob. cit., pág. 195.

relaciones monopolísticas han perdido ya, fruto de la liberalización de importantes sectores económicos, el predominio que otrora disfrutaban».

El concepto de tasa establecido en el art. 20 de la L.R.H.L. señala que las Entidades Locales en los términos previstos en la propia Ley, que son municipios, provincias, entidades supramunicipales y entidades de ámbito territorial inferior al municipio, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las Entidades locales por:

- A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.
- B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:
 - a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:
 - Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.
 - Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante².
 - b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público.

Respecto al primero de los requisitos señalados en el apartado a), que la prestación del servicio o la realización de la actividad venga impuesta por una disposición normativa, legal o reglamentaria, parece, como bien han señalado Checa González y Merino Jara³ «formulado en términos precisos y objetivos, por

² Este requisito por el contrario, como ha señalado Checa González, «es sumamente problemático y difícil de establecer un concepto genérico y de validez universal de cuando estamos en presencia de tal imprescindibilidad, de donde se desprende que nos hallamos en presencia de un concepto jurídico indeterminado, (...) se habrá de llenar de contenido en cada caso concreto analizando de forma individualizada todas y cada una de las circunstancias que le sean aplicables, (...)». *Los tributos locales. Análisis jurisprudencial de las cuestiones más controvertidas*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pág. 390.

³ *La Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en Materia Tributaria*, ob. cit., pág. 29. Este requisito significa que siempre que se preste un servicio o se realice una actividad por imposición de una norma de la índole de las mencionadas se entiende que no existe voluntariedad alguna en la petición o recepción por parte del sujeto pasivo, derivándose de ello que la prestación patrimonial que se establezca por parte de la correspondiente Entidad Local ha de ser una

lo que, en definitiva, siempre que se preste un servicio o se realice una actividad por imposición de una norma se entiende que no existe voluntariedad alguna en la petición o recepción por parte del sujeto pasivo, el cual, por consiguiente, deberá abonar una tasa». Esta claridad, sin embargo, no se da en el requisito señalado en el apartado b), que se refiere a que el bien, servicio o actividad requerido resulte imprescindible para la vida privada o social del solicitante, porque siguiendo a los autores citados⁴, «es problemático y difícil establecer un concepto genérico y de validez universal de cuándo los referidos bienes, servicios o actividades son imprescindibles para sus peticionarios».

Y por último, respecto al requisito que alude a que el servicio actividad no se preste o realice por el sector privado, esté o no establecida su reserva favor del sector público conforme a la normativa vigente, «reviste gran claridad, originando el mismo una enorme aleatoriedad acerca de cuándo resulta exigible una tasa o un precio público por parte de las Entidades locales»⁵.

Cuando no concurra ninguna de estas circunstancias lo procedente es el establecimiento por parte de las Entidades Locales de precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la respectiva Entidad local, como señala el art. 41 de la L.R.H.L.

- A) El primero de los supuestos que origina el pago de una tasa, la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, este supuesto como generador del pago de una tasa se realiza tras la aprobación de la Ley 25/1998, de 13 de julio, porque anteriormente la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, cuando se producía este supuesto se gravaba mediante un precio público.
- B) Respecto del segundo de los supuestos que origina el pago de una tasa, la prestación de servicios.
- C) Y el tercero de los presupuestos es la realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al sujeto pasivo, art. 20.2 de la L.R.H.L.

Tras esta clasificación ponemos de manifiesto que como ya han señalado otros autores, tal y como está configurada la tasa, su hecho imponible es único pero se desdobra en tres actividades distintas. Y en este sentido Ruiz Garijo⁶ ha escrito: «Los arts. 6 L.T.P.P., 7 L.O.F.C.A. y 20 L.R.H.L. lo delimitan perfectamente, cubriendo así el principio de reserva de ley. Se dispone que la tasa es un tributo

tasa. Rubio de Urquía, *El nuevo régimen de las tasas y precios públicos locales*, Valencia, CISS, 1998, pág. 64.

⁴ Checa González, C. y Merino Jara, I., *La Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en Materia Tributaria*, ob. cit., pág. 29.

⁵ Checa González, C. y Merino Jara, I., *La Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en Materia Tributaria*, ob. cit., pág. 30.

⁶ *Problemas actuales de las tasas*, Lex Nova, Valladolid, 2002, pág. 113.

cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa del dominio público, en la prestación de servicios o en la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al sujeto pasivo. El matiza posee su relevancia jurídica, La articulación de una variedad de tasas podría llevar a pensar que nos encontramos con figuras con diferente alcance y, sobre todo, con diferente fundamento jurídico. Sin embargo, la configuración y justificación legal de la tasa es única (...).

Las tasas que afectan a actuaciones relacionadas con actuaciones urbanísticas son las establecidas en los apartados h), k), r), s) y t) del art. 20.4 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales son las siguientes:

- Tasas por otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana.
- Tasas por servicios de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, salvamentos y, en general, de protección de personas y bienes, comprendiéndose también el mantenimiento del servicio y la cesión del uso de maquinaria y equipo adscritos a estos servicios, tales como escalas, cubas, motobombas, barcas, etcétera.
- Tasas por servicios de alcantarillado, así como de tratamiento y eliminación de los mismos, monda de pozos negros y limpieza de calles particulares.
- Tasas por distribución de agua, gas, electricidad y otros abastecimientos públicos incluidos los derechos de enganche de líneas y colocación y utilización de contadores e instalaciones análogas, cuando tales servicios o suministros sean prestados por Entidades Locales.

3. TASAS POR OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS EXIGIDAS POR LA LEGISLACIÓN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

Los entes locales pueden establecer tasas por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos (art. 20 L.R.H.L.).

Para que se devengue el pago de la tasa, esto es que los entes locales puedan exigirlos, es necesario que la actividad o servicio sea de su competencia y se ejecute por la propia Administración acreedora, y esta actividad del ente local sea provocada por el contribuyente⁷.

⁷ Al respecto Simón Acosta, E., pone de relieve en cuanto a la actividad del ente local que sea ejecutada por la actividad de la Administración Acreedora, puedan intervenir otros entes públicos «como sucedió en el caso de una licencia urbanística concedida por la comisión Provincial de Urbanismo, por la que un Ayuntamiento decidió exigir una tasa. El T.S.J. de Galicia, en Sentencia de 10 de junio 1994 (J.T. 1994, 710), llegó a la conclusión de que la “Tasa impugnada se devengó, por cuanto la actividad administrativa prestada por el Ayuntamiento no se agotó ni se agotaba con

Regulada en el art. 20.4.) de la L.R.H.L., es una tasa que se devenga por la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

- Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:
- Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.
- Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.
- Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público.

El otorgamiento de licencia es de solicitud obligatoria para el administrado, y no puede ser prestada esta actividad por el sector privado.

Los supuestos en los cuales se hace necesaria la expedición de licencia de obras o licencia urbanística están recogidos en las leyes del suelo de cada una de las Comunidades Autónomas.

Las cuestiones más polémicas respecto a esta tasa se refieren, por un lado, al hecho de si se debe pagar la tasa cuando la licencia se deniega, Checa González y Merino Jara⁸ han sido contundentes al respecto señalando que «debiera haberse recogido expresamente en la norma que en los supuestos de denegación de la licencia estamos en presencia de una inexistente prestación del servicio y, por ende, ante una liquidación de la tasa improcedente». Si se hubiera procedido de esta forma, tal y como demandan los autores⁹ citados, hubiera desaparecido cualquier duda al respecto y la sustanciación de esta cuestión, que ya es reiterativa, ante los Tribunales. Sobre esta cuestión, Simón Acosta¹⁰ señala que la denegación de la licencia puede ser introducida como hecho imponible para configurar una tasa; de las afirmaciones que realiza el profesor Simón Acosta¹¹ deducimos –y bajo nuestra opinión– que en la actualidad no está configurado ese hecho imponible y por lo tanto no procede el devengo de la tasa para el ente local.

el acto concreto de la concesión de licencia urbanística, si se advierte que el propio Ayuntamiento debe formalizar y expedir la licencia a la vista del acuerdo de otorgamiento por parte de aquella Comisión...», *Las Tasas de las Entidades Locales*, Cuadernos de Jurisprudencia Tributaria, Aranzadi, Navarra, 1999, pág. 46.

⁸ *La Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en Materia Tributaria*, ob. cit., pág. 37.

⁹ Checa González, C. y Merino Jara, I., *La Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en Materia Tributaria*, ob. cit., pág. 37.

¹⁰ *Las tasas de las Entidades Locales*, ob. cit., pág. 58.

¹¹ *Las tasas de las Entidades Locales*, ob. cit., pág. 58.

Y por otro lado, y siguiendo las conclusiones y reflexiones de Checa González y Merino Jara¹², si esta clase de tasas pueden ser exigidas en el supuesto de que las mismas se obtengan por silencio administrativo positivo. Concluyen, fundamentando sus razonamientos en la doctrina jurisprudencial, que «en estos casos no se produce el devengo de este tributo, siendo contraria a Derecho la liquidación que, en su caso, del mismo se pudiese haber efectuado, liquidación que, en consecuencia, tendría que anularse, y ser, por ello, devueltas las cantidades ingresadas indebidamente». En el mismo sentido, Simón Acosta¹³ pone de relieve que en estos casos estamos ante un supuesto distinto al analizado anteriormente, aquí sí se «se otorga la licencia (por tanto puede defenderse que hay hecho imponible), pero la Administración no ha soportado gastos (especialmente en el caso extremo de inactividad total)». En opinión de este autor –con la que coincidimos al igual que con los autores citados anteriormente– no nace la tasa, «porque el silencio administrativo no es propiamente un acto administrativo, sino una ficción legal que permite a los interesados prescindir del acto administrativo o reaccionar contra él. Además el otorgamiento de una licencia por silencio positivo no es una actividad del ente local, sino todo lo contrario: es inactividad. El art. 20 de la L.H.L. no autoriza a establecer tasas por la inactividad, sino por la prestación de servicios o realización de actividades».

En cuanto al **devengo** de las tasas, éste se produce conforme al art. 26 de la L.R.H.L. establece:

1. *Las tasas podrán devengarse, según la naturaleza de su hecho imponible y conforme determine la respectiva Ordenanza Fiscal:*
 - a) *Cuando se inicie el uso privativo o el aprovechamiento especial, o cuando se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad, aunque en ambos casos podrá exigirse el depósito previo de su importe total o parcial.*
 - b) *Cuando se presente la solicitud que inicie la actuación o el expediente, que no se realizará o tramitará sin que se haya efectuado el pago correspondiente.*
2. *Cuando la naturaleza material de la tasa exija el devengo periódico de ésta, y así se determine en la correspondiente Ordenanza Fiscal, el mismo tendrá lugar el 1 de enero de cada año y el período impositivo comprenderá el año natural, salvo en los supuestos de inicio o cese en la utilización privativa, el aprovechamiento especial o el uso del servicio o actividad, en cuyo caso el período impositivo se ajustará a esa circunstancia con el consiguiente prorrateo de la cuota, en los términos que se establezcan en la correspondiente Ordenanza Fiscal.*

¹² *La Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en Materia Tributaria*, ob. cit., pág. 37. Sentencias que avalan su posición: Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de junio 1997 (R.J. 1997, 5908), 20 noviembre 1997 (R.J. 1998, 767) y 28 de febrero de 1998 (R.J. 1998, 1395).

Ya con anterioridad el Profesor Checa González, C. se había manifestado en estos mismos términos, en su trabajo *Los tributos locales. Análisis jurisprudencial de las cuestiones más controvertidas*, ob. cit., págs. 399 y ss.

¹³ *Las tasas de las Entidades Locales*, ob. cit., págs. 60 y 61.

3. *Cuando por causas no imputables al sujeto pasivo, el servicio público, la actividad administrativa o el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente.*

Para el supuesto de las tasas por licencias urbanísticas, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga) de 5 de febrero de 1992 ha establecido que el devengo de la tasa coincide con el despliegue por parte de la Corporación Municipal de actividades encaminadas a examinar si procede o no conceder la licencia de obra, según que la misma sea conforme o no a los planes de ordenación urbana vigentes. En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 14 de julio de 1999¹⁴, en su fundamento jurídico quinto señala: «Efectivamente, el servicio que da lugar a la tasa cuestionada, según se desprende de la S.T.S. de 13 de noviembre de 1997, no se materializa con la concesión de la licencia, sino que, al venir aquellas determinadas por la prestación de los servicios previos a la concesión de la licencia, son estos servicios y, en concreto, la iniciación de su prestación, y no la concesión de las licencias, los que deben determinar el devengo de la tasa y, con su materialización, el *dies a quo* del período quinquenal prescriptivo».

El **sujeto pasivo** de las tasas por licencias de obras, el art. 23.1.b) de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, establece que son sujetos pasivos de las tasas en concepto de contribuyentes las personas o entidades que soliciten o resulten beneficiadas o afectadas por los servicios o actividades locales que presten o realicen las entidades locales conforme a alguno de los supuestos previstos en el art. 20.4 de la misma Ley. Entre los supuestos del art. 20.4 se encuentran las tasas por licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana, por tanto para ser sujeto pasivo de la tasa se debe haber solicitado la licencia o resultar afectada o beneficiada por los servicios o actividades locales prestados por la entidad local, en caso contrario no se puede ser sujetos pasivo contribuyente, al respecto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 20 de marzo de 2003, (n.º 16/2002)¹⁵.

Prevé el art. 23 en su apartado 2, que tendrán la condición de sustitutos del contribuyente, en las tasas establecidas por el otorgamiento de las licencias urbanísticas previstas en la normativa sobre el suelo y ordenación urbana, los constructores y contratistas de obras. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 20 de marzo de 2003, (n.º 16/2002)¹⁶, considera que dentro de esta posición sí se incluye la adjudicataria de las obras, por tanto por ser sustitutos del contribuyentes sí se les puede girar la liquidación, que se impugna en el caso objeto de sentencia.

¹⁴ T.S.J. Extremadura, S. 14-07-1999, n.º 1138/1999, rec. 1907/1996. Ponente: Ilmo. Sr. D. Isaac Merino Jara.

¹⁵ T.S.J. Asturias, sec. 2.ª, S. 20-03-2002, n.º 16/2002, rec. 13/2001. Ponente: Ilmo. Sr. D. Antonio Aparicio Pérez.

¹⁶ T.S.J. Asturias, sec. 2.ª, S. 20-03-2002, n.º 16/2002, rec. 13/2001. Ponente: Ilmo. Sr. D. Antonio Aparicio Pérez.

Respecto a la **cuantía de estas tasas**, al igual que el resto de las tasas, según establece el art. 24 de la L.R.H.L.¹⁷:

- «1. *El importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local se fijará de acuerdo con las siguientes reglas:*
- a) *Con carácter general, tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público. A tal fin, las ordenanzas fiscales podrán señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada.*
 - b) *Cuando se utilicen procedimientos de licitación pública, el importe de la tasa vendrá determinado por el valor económico de la proposición sobre la que recaiga la concesión, autorización o adjudicación.*
 - c) *Cuando se trate de tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquéllas consistirá, en todo caso y sin excepción alguna, en el 1,5 por 100 de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas.*

A estos efectos, se incluirán entre las empresas explotadoras de dichos servicios las empresas distribuidoras y comercializadoras de los mismos.

No se incluirán en este régimen especial de cuantificación de la tasa los servicios de telefonía móvil.

Este régimen especial de cuantificación se aplicará a las empresas a que se refiere este párrafo c), tanto si son titulares de las correspondientes redes a través de las cuales se efectúan los suministros como si, no siendo titulares de dichas redes, lo son de derechos de uso, acceso o interconexión a las mismas.

A efectos de lo dispuesto en este párrafo, se entenderá por ingresos brutos procedentes de la facturación aquellos que, siendo imputables a cada entidad, hayan sido obtenidos por la misma como contraprestación por los servicios prestados en cada término municipal.

No se incluirán entre los ingresos brutos, a estos efectos, los impuestos indirectos que graven los servicios prestados ni las partidas o cantidades cobradas por cuenta de terceros que no constituyan un ingreso propio de la entidad a la que se aplique este régimen especial de cuantificación de la tasa.

Las empresas que empleen redes ajenas para efectuar los suministros deducirán de sus ingresos brutos de facturación las cantidades satisfechas a otras empresas en concepto de acceso o interconexión a las redes de las mismas. Las empresas titulares de tales redes

¹⁷ En términos análogos se manifiesta el art. 19 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en su redacción dada por la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, donde se establece que el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

deberán computar las cantidades percibidas portal concepto entre sus ingresos brutos de facturación.

El importe derivado de la aplicación de este régimen especial no podrá ser repercutido a los usuarios de los servicios de suministro a que se refiere este párrafo c).

Las tasas reguladas en este párrafo c) son compatibles con otras tasas que puedan establecerse por la prestación de servicios o la realización de actividades de competencia local, de las que las empresas a que se refiere esta letra deban ser sujetos pasivos conforme a lo establecido en el art. 23.1.b) de esta Ley, quedando excluida, por el pago de esta tasa, la exacción de otras tasas derivadas de la utilización privativa o el aprovechamiento especial constituido en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales.

2. *En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.*

Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate, se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente.

3. *La cuota tributaria consistirá, según disponga la correspondiente Ordenanza Fiscal en:*

La cantidad resultante de aplicar una tarifa.

Una cantidad fija señalada al efecto, o

La cantidad resultante de la aplicación conjunta de ambos procedimientos.

4. *Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.*

5. *Cuando la utilización privativa o el aprovechamiento especial lleve aparejada la destrucción o deterioro del dominio público local, el beneficiario, sin perjuicio del pago de la tasa a que hubiere lugar, estará obligado al reintegro del coste total de los respectivos gastos de reconstrucción o reparación y al depósito previo de su importe.*

Si los daños fueran irreparables, la entidad será indemnizada en cuantía igual al valor de los bienes destruidos o el importe del deterioro de los dañados.

Las entidades locales no podrán condonar total ni parcialmente las indemnizaciones y reintegros a que se refiere el presente apartado.

El establecimiento de la cuantía de la tasa es independiente del beneficio que obtenga el contribuyente, esta cuantía debe relacionarse con el coste de la actividad realizada por la Administración¹⁸, pero que repercute en el beneficio

¹⁸ Cfr. Ruiz Garijo, M., en *Problemas actuales de las tasas*, ob. cit., pág. 179. Si bien esta autora matiza que «lo cierto es que su cuantía debe guardar alguna relación con la actividad desplegada a favor del obligado». Señalando a continuación: «Pese a esta afirmación, también hay que tener en

de quien solicita la tasa. Y en este sentido el art. 7 de la Ley de Tasas y Precios Públicos establece el denominado principio de Principio de equivalencia, conforme al cual:

Las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible.

En consecuencia, y conforme a este precepto (art. 24.2 L.R.H.L.), con una excesiva flexibilidad, ésta no puede exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida, importe éste para cuya determinación se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad –que se calcularán con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente– por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello independientemente del presupuesto u organismo que lo satisfaga. A la imprecisión establecida en la L.R.H.L. para cuantificar las tasas, y en concreto las tasas por licencias urbanísticas se han referido Checa González y Merino Jara¹⁹, señalando que «no hubiera sido inoportuno precisar que la base de las mismas ha de estar constituida por el importe del presupuesto integrado en el Proyecto de las Obras a que afecta la licencia que se otorga, sin que puedan integrarse en ella los honorarios de Arquitecto y Aparejador, ni tampoco otras partidas tales como el beneficio industrial o un porcentaje de los gastos generales».

Trasladando el contenido de este precepto a la tasa por licencia de obras, cuál debe ser la base imponible para cuantificar estas tasas, al respecto existe distintas posiciones doctrinales, para Quirós Roldán y Estella López²⁰ entienden que la práctica consiste en tomar como «base individual el coste real y efectivo de la obra, construcción o instalación, y no el coste administrativo; y sobre dicha base individual se aplicará la tarifa. Por tanto, si la finalidad de las tasas consiste en cubrir el gasto de la actividad o servicio prestado por la Administración, entendemos que en la exacción de la tasa se está atendiendo exclusivamente a criterios de capacidad económica, pero nunca al coste administrativo, ya que la mayor cuantía de la obra no es criterio suficiente para determinar la mayor relevancia de la actuación administrativa. No hemos de olvidar que la actuación administrativa de comprobación de la legalidad urbanística será más costosa por ejemplo, en base al lugar de ubicación de la construcción al exigir una mayor

cuenta que, siguiendo los postulados básicos y primigenios del principio del beneficio, la ventaja obtenida puede conllevar la regresividad de la tasa. Si su cuantía se establece en función del beneficio obtenido por el servicio público, puede resultar que aquellos contribuyentes con mayor capacidad económica paguen menos tasas, en tanto que resultan menos beneficiados. Por el contrario, aquellos de baja capacidad contributiva, mayormente beneficiados, deberían concurrir a financiar el servicio público en mayor medida», *ob. cit.*, pág. 179.

¹⁹ *La Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en Materia Tributaria*, *ob. cit.*, pág. 49.

²⁰ *El Impuesto sobre Construcciones y la Tasa por Licencias de obras*, Abella, Madrid, 1995, pág. 80.

comprobación de la legalidad urbanística (...), y no solamente basada en criterios de cuantía de la obra». Del mismo modo se manifestó Hernández Lavado.

Pero como bien ha señalado Ruiz Garijo²¹, «la Ley establece unos parámetros básicos en la fijación de la cuantía de la tasa. En este punto, no sólo es admisible sino necesaria la colaboración del Reglamento, sobre todo en la cuantificación de las tasas locales. En el ámbito local la Ordenanza fiscal goza de unas facultades más extensas, tal y como vimos. No debemos olvidar la exigencia del principio de autonomía local. Éste permite que el acuerdo de imposición del Pleno de la Corporación Local establezca y cuantifique una tasa y la Ordenanza desarrolle el resto de elementos, siempre al amparo de la L.R.H.L.».

El Tribunal Superior de Justicia de Valencia en Sentencia de 31 de enero de 2002²², asimila base imponible de estas tasas a la del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y, en este sentido, respecto al concepto «coste real y efectivo» señaló: En el ámbito de las Haciendas Locales, el concepto de Coste Real y Efectivo de una obra, está indeterminado, y se emplea en la configuración de diversas figuras impositivas, concretamente en el I.C.O. en lo que se refiere a la determinación de la base imponible. Parece ser exigencia lógica, que su determinación, la determinación de lo que signifique Coste Real, y consiguientemente, el conjunto de elementos que lo integran, sea idéntica en todo el sistema impositivo local, a los efectos de evitar discordancias como las que se producen en estos autos. Todo ello, con la finalidad de evitar que un mismo concepto de lugar a conclusiones distintas. Efectivamente, no puede decirse de una parte que, el coste de una obra, (que es al fin y al cabo un dato de la realidad), en unos casos sea el presupuesto del proyecto, y en otros, el presupuesto incrementado con los gastos generales, los honorarios y el beneficio industrial, o que en unos casos se tomen en consideración los honorarios de arquitecto y, en otros no.

Así las cosas, la misma cifra que sirve para determinar la base imponible en el I.C.O., es la que debe determinar la base imponible en la Tasa Urbanística».

Así respecto a estos conceptos el mismo Tribunal en Sentencia de 31 de enero de 2002, en su fundamento jurídico segundo determinó: «La S.T.S. de 5 de julio de 1999 ha sostenido: “La Sala ha tenido ocasión de resolver reiteradamente acerca del tema. Uno de sus últimos pronunciamientos lo constituye la Sentencia de 24 de mayo de 1999, recaída en un recurso de casación para unificación de doctrina –el 2747/94– en que, remitiéndose, entre otras a las Sentencias de 1 de febrero de 1994 y 14 de mayo y 15 de noviembre de 1997, declaró que ‘el coste real y efectivo de la construcción no está constituido, como la simple expresión gramatical del precitado art. 103.1 de la Ley de Haciendas

²¹ *Problemas actuales de las tasas, ob. cit.*, pág. 181.

²² T.S.J. de Valencia, sec. I.ª, S. 31-01-2002, n.º 84/2002, rec. 2781/1998. Ponente: Ilmo. Sr. D. Carlos Altarriba Cano.

Locales pudiera inducir a suponer, por todos los desembolsos efectuados por los dueños de la obra y que la reconozcan como causa de su realización, sino solo por los que se integran en el presupuesto presentado por los interesados para su visado en el Colegio Oficial correspondiente, pues a dicho proyecto se refiere claramente el art. 104 de la propia norma –la Ley de Haciendas Locales, se entiende–, tanto si fue presentado para su visado como si no lo fue, y ese proyecto se compone de las partidas que determinan el coste de ejecución material de la obra, en el que no se incluyen los gatos generales contemplados en el art. 68.a) del Reglamento General de la Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, compuestos por una heterogénea serie de elementos que solo de un modo indirecto lo incrementan, ni tampoco el porcentaje calculado como beneficio industrial del contratista, cuyo gravamen significaría sujetar a tributación tanto la riqueza representada por la obra como el volumen de negocio del constructor, ni los honorarios profesionales, ni el I.V.A. repercutido al propietario por el constructor. A estas exclusiones, y por obedecer a la misma causa, ha de adicionarse la de los importes correspondientes a equipos, maquinaria e instalaciones construidos por terceros fuera de la obra e incorporados a ella, en el sentido de no computar el valor de lo instalado aun que sí el coste de su instalación (...), y la del estudio relativo a seguridad e higiene en el trabajo, pese a que en virtud de lo prevenido en el Real Decreto 555/1986, de 21 de diciembre, ha de incluirse en los proyectos de edificación y obras, pero que, por ser gasto igualmente ajeno al estricto costo del concepto de obra civil, debe ser excluido del cálculo de la base aquí cuestionado’”. Señalando en el fundamento jurídico tercero que “el costo real y efectivo de la obra, estará directamente en función del precio pagado por la misma”».

El art. 25 de la Ley 39/1998 impone a los Ayuntamientos la obligación de contar con informes técnicos económicos en los que se ponga de manifiesto la previsible cobertura del coste de los servicios a financiar mediante el establecimiento de tasas.

Y respecto a **la compatibilidad de esta tasa por otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana con el I.C.I.O.**, es perfectamente compatible²³, desde un punto de vista jurídico, porque estamos ante dos tipos de tributos cuyos hechos imposables son diferentes, mientras que el presupuesto de hecho de la tasa es la prestación de servicios administrativos de verificación de la legalidad de la obra proyectada, previos a la concesión de la correspondiente licencia; el hecho imponible que configura el I.C.I.O. es la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación

²³ En el mismo sentido, Checa González, C. y Merino Jara, I., *La Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en Materia Tributaria*, ob. cit., pág. 179; Sánchez Galiana, C. M., *La fiscalidad inmobiliaria en la Hacienda Municipal*, ob. cit., pág. 180; VV.AA., en la obra conjunta *El Impuesto sobre Construcciones y la Tasa por Licencias de obras*, ob. cit., pág. 20.

u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no tal licencia, y siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición.

La Sentencia de 20 de septiembre de 1991 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en su fundamento jurídico tercero establece lo siguiente: «... *No parece cuestionable que en el origen de la creación de este nuevo impuesto (se refiere al I.C.I.O.) se halla la idea de allegar recursos a las entidades locales sin violentar como en no pocas ocasiones se hacía las normas legales en materia de cuantías de las tasas (no superación del coste del servicio) por el otorgamiento de licencia. Pero cualquiera que sea este origen lo cierto es que se trata de un nuevo tributo, con naturaleza de impuesto –art. 26.1.c) de la Ley General Tributaria–, distinto, autónomo e independiente de la tasa por el otorgamiento de licencias urbanísticas, cuya existencia resulta tanto de las normas generales en materias de tasas, como, en particular, de su expresa mención en el art. 23.2.b) de la Ley 39/1988...*».

Y en el mismo sentido se ha manifestado el Tribunal Superior de Justicia de Asturias en sentencia de 23 de mayo de 2002 (n.º 478/2002)²⁴; T.S.J. de Baleares en Sentencia de 27 de febrero de 2002 (n.º 214/2002)²⁵.

Otra de las incompatibilidades que se han planteado ante los Tribunales es la que afecta a las tasas por licencias de obras, que entran dentro de las tasas por prestación de servicios o realización de actividades administrativas, y los precios públicos, en la actualidad tasas, por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público; al respecto el Tribunal Superior de Justicia de Baleares, en Sentencia de 8 de marzo de 2002²⁶, ha establecido –en la resolución de un recurso en el cual se plantea la compatibilidad o no de una tasa por licencia de obra con el ingreso de 1,5% de los Ingresos Brutos procedentes de la facturación de acuerdo con lo previsto en el art. 45.2 de la Ley 39/1988 y en la Ordenanza reguladora de los precios públicos por aprovechamiento especiales del subsuelo, suelo y vuelo de la vía pública– la incompatibilidad de estas dos exacciones. Y así en su Fundamento de Derecho Segundo se puede leer que «si bien no pueden negar la independencia conceptual de las tasas por prestación de servicios y las tasas, concluyen la incompatibilidad de las tasas devengadas por la obtención de licencias de obras y la actual tasa –antes precio público– por los aprovechamientos del demanio público local como consecuencia de las aludidas obras, por cuanto la determinación de la cuota en función de los ingresos brutos percibidos por las Empresas en cada término municipal absorbe las correspondientes a las tasas por licencias de obras concedidas para

²⁴ T.S.J. Asturias, S. 23-5-2002, n.º 478/2002, rec. 100/1998. Ponente: Ilmo. Sr. D. Julio Luis Gallego Otero.

²⁵ T.S.J. Baleares, S. 27-2-2002, n.º 214/2002, rec. 105/2000. Ponente: Ilmo. Sr. D. Jesús Ignacio Algora Hernando.

²⁶ T.S.J. Baleares, S. 8-3-2002, n.º 231/2002, rec. 1388/1998. Ponente: Ilmo. Sr. D. Fernando Socías Fuster.

la apertura de las zanjas necesarias para establecer y conservar los tendidos de cables para el suministro de energía eléctrica, pues dicha licencia de obras significa el presupuesto imprescindible para disfrutar de los aprovechamientos por los que se satisface a los Ayuntamientos una participación proporcional en los ingresos brutos de las aludidas empresas».