

Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección 2ª,

Sentencia de 5 de febrero de 2010, rec. 4267/2007

Ponente: Juan Gonzalo Martínez Micó

Derecho a exigir la tasa por prestación de servicios urbanísticos pese a denegarse la licencia solicitada.

El tribunal, modificando sus anteriores criterios, declara que el gravamen de la tasa urbanística lo es en función de la actividad administrativa realizada, debiendo ser satisfecha incluso en los casos de denegación de la licencia porque la tasa por la tramitación de licencias urbanísticas no puede ser considerada como un tributo de resultado, que sólo se devenga cuando la resolución administrativo que recaiga sea estimatoria del otorgamiento de licencia solicitado.

Fundamentos de Derecho

SEGUNDO.- El recurso de casación interpuesto por FECZA no se extiende a la totalidad de los pronunciamientos o aspectos tratados en la sentencia sino que se contrae a dos de los pedimentos que figuraban en el suplico de la demanda, a saber:

1. Art. 2 de la Ordenanza: Hecho imponible: que al citado precepto debe añadirse un párrafo con la siguiente redacción: “Para la producción del hecho imponible será necesario el otorgamiento de la licencia por resolución expresa”.
2. Que se declare que en los casos de denegación y desistimiento, se devuelva el 100% de la cuota y no el 50%, como está previsto en la Ordenanza. Y que en el caso de renuncia a una licencia ya otorgada se devuelva el 25% de la cuota.

Los motivos de casación que articula la Federación recurrente son los siguientes:

1. Al amparo del num. 1, letra d), del art. 88 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por infracción de las normas de ordenamiento que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, señalándose como infringidos el art. 20, nº 4, letra h, del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales en tanto en cuanto señala la posibilidad de las entidades locales de establecer tasas por el “otorgamiento de las licencias...”.

La cuestión que se plantea en la Ordenanza recurrida deriva de la redacción dada al art. 2 de la misma, que tan sólo se refiere a la “actividad”, esto es, la “prestación del servicio”, pero omite cualquier referencia a la concesión de la licencia.

Por ello, la parte recurrente viene preconizando que debe añadirse al citado artículo un párrafo que recoja claramente que “para la producción del hecho imponible será necesario el otorgamiento de la licencia por resolución expresa”.

La sentencia recurrida, al manifestar la improcedencia de añadir un párrafo que recoja la necesidad del otorgamiento de la licencia por resolución expresa para la producción del hecho imponible, omite la revisión del acto administrativo recurrido.

Es más que evidente, como dice el Tribunal Supremo en su sentencia de 13 de enero de 1996 que “en la Tasa por Licencia de Obras existe un hecho genérico que la justifica, cual es la prestación de un servicio, y otro hecho más específico que la motiva, cual es la concesión (como acto positivo) de la Licencia, y el cumplimiento de ambos hechos, prestación del servicio y concesión de la Licencia, es lo que genera, en definitiva, la obligación de contribuir”.

En este mismo sentido cabe mencionar, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1989, 8 de julio de 1996, 3 de julio de 1997 y 26 de febrero de 2001 .

El art. 20 nº 4, letra h) del real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales señala que: “Conforme a lo previsto en el apartado 1 anterior, las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por los siguientes”:

- h. “Otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana”.

La Ley dice claramente “otorgamiento”. Además, no es sólo en este caso. En la larga lista de casos en los que las entidades locales pueden establecer tasas (numeradas de la a) a la z) en este artículo que comentamos) cuando se refieren a licencias, todos los supuestos sin excepción hablan del otorgamiento.

- 2. Al amparo del num. 1, letra d), del art. 88 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por infracción de la jurisprudencia...

En apoyo de la doctrina que se defiende en relación con lo que constituye este apartado, se cita la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, de 8 de julio de 1996 (recurso nº 1885/1991) que vino a establecer que “la tasa sólo procede cuando se produce el otorgamiento de la licencia en que se materializa el servicio que legitima aquélla”...

B.- Se ha infringido la doctrina relativa a que en las tasas por licencias urbanística la “actividad se ordena a un resultado”, “de tal modo que si la actividad municipal condujera a una denegación de lo solicitado desaparece la razón de ser del tributo”...

CUARTO.- 1. Se argumenta por la parte recurrente en el segundo motivo de casación que no procede exigir la tasa cuando se refiere a una solicitud de otorgamiento de licencia urbanística que ha sido denegada, pues no se beneficia al sujeto pasivo...

Desde un punto de vista tributario, lo mismo da que el servicio o actividad prestado por la Administración municipal termine en un acto de concesión de la licencia como en un acto declarativo de que el proyecto no es conforme con los Planes, Normas u Ordenanzas aplicables. Debe concluirse, por tanto, que el gravamen de la tasa lo es en función de la actividad administrativa realizada, debiendo ser satisfecha incluso en los casos de denegación de la licencia porque la tasa por la tramitación de licencias urbanísticas no puede ser considerado como un tributo de resultado, que sólo se devenga cuando la resolución administrativa que recaiga sea estimatoria del otorgamiento de licencia solicitado...

Lo que, en todo caso, es necesario es que el servicio o actividad municipal se refiera o afecte al sujeto pasivo, necesidad establecida en el art. 20.2 del TRLRHL... En este sentido, en relación con las tasas

por licencias urbanísticas, la sentencia de este Tribunal de 19 de enero de 2000 ha declarado que las actuaciones municipales realizadas como consecuencia de la solicitud de las mismas no dan lugar al devengo de la tasa correspondiente si la resolución final del expediente es denegatoria de la licencia solicitada, pues, aunque el hecho imponible está constituido no tanto por la consecuencia de un resultado concreto –la obtención de la licencia– como por la prestación de unos servicios o la realización de unas actividades de competencia municipal, en las tasas derivadas de la concesión de licencias urbanísticas, dicha actividad se ordena a un resultado –la concesión de la licencia– que concreta en el solicitante la condición de beneficiario o afectado positivamente por la actividad municipal y permite considerarle como sujeto pasivo de la tasa; de forma que si la actividad municipal conduce a una denegación de lo solicitado, desaparece la razón de ser del tributo.

Esta Sala entiende, superando concepciones como la mantenida por la sentencia citada de 19 de enero de 2000 y las que la recurrente invoca (8 de julio de 1996, 18 de diciembre de 1995 y 11 de febrero de 2005) que no es aceptable, como ha puesto de manifiesto la doctrina más reciente, exigir la concurrencia de un beneficio particular para el contribuyente, en el sentido de que se satisfagan las pretensiones ejercitadas al instar la puesta en marcha de la actividad administrativa de que se trate. En otras palabras, siendo cierto que la efectiva realización de la actividad o del servicio es requisito fundamental para que se entienda realizado el hecho imponible de la tasa, no lo es menos que esa actividad administrativa no tiene por qué finalizar con un acto en que se acceda a las pretensiones del solicitante, ya que el hecho imponible se articula en el aspecto material de su elemento objetivo en torno a la realización de la actividad administrativa o la prestación del servicio, más allá de cuáles sean sus resultados...

Que la actividad administrativa se refiera, afecte o beneficie al sujeto pasivo no significa que deba ser necesariamente, y en todo caso, favorable a sus pretensiones, sino sólo que ha sido provocada por él, como interesado...

Así, cuando la sentencia de este Tribunal de 3 de julio de 1997 afirma que si se produce la denegación de una licencia por incompatibilidad del proyecto de las obras cuya autorización se solicita con los planes y normas urbanísticas, la actividad municipal desplegada beneficia íntegramente al conjunto de los ciudadanos y no de manera particular al solicitante que ve rechazada su pretensión, razón por la cual no puede resultar especialmente gravado, al no concurrir en él la condición de beneficiario o afectado positivamente por la actividad municipal, se olvida que los costes de la actividad administrativa han sido provocados por el solicitante de la licencia, al que la actividad se refiere o afecta, por mucho que no le beneficie en el sentido de resultar conforme a su pretensiones, lo que no viene exigido por el repetido art. 20 del TRLRHL.