

TRIBUNAL SUPREMO
Auto de 26 de febrero de 2025
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Rec. n.º 2244/2024

SUMARIO:

Tasa urbanística. Hecho imponible. ICIO. Bonificación por obras de especial interés o utilidad municipal. *Obras de construcción o reposición de un colegio público.* La sentencia recurrida parece apartarse del criterio sentado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo [Vid., STS de 18 de abril de 2000, recurso n.º 3386/1994, entre otras, por lo que se hace aconsejable un pronunciamiento de este Tribunal Supremo que la esclarezca para, en su caso, reafirmar, reforzar o completar su jurisprudencia. En este caso la propia Ordenanza Fiscal del ICIO establece la bonificación y requiere para aplicarla que sea entidad de Derecho Público bien el contribuyente o bien el sustituto. Aunque la sentencia recurrida no reconoce esta cualidad a la UTE demandante -sustituto del contribuyente-, no obstante la titular de la obra es la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma y quien ejecuta la obra es el propio Ayuntamiento. La cuestión que presenta interés casacional consiste en determinar si es factible la liquidación de una tasa por expedición de licencia de obras de construcción o reposición de un colegio público, ejecutadas por un contratista privado, cuando la redacción, supervisión y aprobación del proyecto constructivo, así como la licitación y adjudicación del contrato de ejecución de la obra corresponden al propio Ayuntamiento, por delegación de la Consejería de la Comunidad Autónoma, y el control de la legalidad urbanística se realiza dentro del marco específico de dicha contratación pública. Por otro lado, se debe determinar si en el caso de las mencionadas obras se ha de aplicar, en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, la bonificación por obras de especial interés o utilidad municipal, establecida en las Ordenanzas Fiscales para las construcciones, instalaciones y obras en las que bien el contribuyente o bien el sustituto sea una entidad de Derecho Público.

TRIBUNAL SUPREMO

AUTO

Magistrados/as

RAFAEL TOLEDANO CANTERO
JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT
LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ
WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY
DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Fecha del auto: 26/02/2025
Tipo de procedimiento: R. CASACION
Número del procedimiento: 2244/2024
Materia:
Submateria:
Fallo/Acuerdo: Auto Admisión
Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero
Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Concepción De Marcos Valtierra
Secretaría de Sala Destino: 002

Síguenos en...



Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2244/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Concepción De Marcos Valtierra

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 26 de febrero de 2025.

HECHOS

PRIMERO.- Proceso de instancia y resolución judicial recurrida.

La representación procesal del Ayuntamiento de Mislata apeló la sentencia de 17 de julio de 2023 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Valencia, que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo n.º 477/2022, interpuesto por CEVIAM EPC, S.L. y JOCA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES, S.A., (UTE COLEGIO MAESTRO SERRANO) contra el acuerdo plenario de 29 de enero de 2022 del Ayuntamiento de Mislata, que inadmitió los recursos de reposición planteados contra la liquidación de la Tasa urbanística e Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras [«ICIO»], relativos al contrato de ejecución de las obras de construcción/reposición del CEIP Maestro Serrano.

El recurso, seguido con el n.º 38/2023, fue estimado en sentencia de 19 de diciembre de 2023, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

En lo que interesa al presente recurso de casación, la sentencia confirma la liquidación de la tasa por prestación de servicios urbanísticos y rechaza la aplicación de la bonificación del 95%, por obras de especial interés o utilidad municipal, en el ICIO.

SEGUNDO.- Preparación del recurso de casación.

1. Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos:

1.1. El artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales [«TRLRHL»].

1.2. El artículo 100.1 del TRLRHL.

1.3. El artículo 31.1 de la Constitución Española.

2. Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, toda vez que «En opinión de esta parte, el Ayuntamiento no está autorizando ningún proyecto de construcción de la Consejería de Educación, sino que está licitando y adjudicando una obra pública, no siendo esta una valoración de la prueba, sino una cuestión jurídica. De haberse tomado en consideración los argumentos de esta parte, ello habría conducido a la estimación del recursos de apelación y a la anulación de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Valencia que confirmó las liquidaciones por el concepto de Tasa Urbanística y del ICIO dictadas por el Ayuntamiento de Mislata.»

3. Subraya que la norma que entiendo vulnerada forma parte del Derecho estatal.

4. Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque se da la circunstancia contemplada en la letra c) del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa [«LJCA»], así como la presunción contenida en el artículo 88.3, letra b), LJCA.

4.1. La sentencia impugnada se aparta deliberadamente de la jurisprudencia existente, al considerarla errónea [artículo 88.3.b) LJCA], en atención a que «habiendo sido invocadas por esta parte las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1980 (ECLI:ES:TS:1980:2754) y de 18 de abril de 2000 (ECLI:ES:TS:2000:3323) la sentencia recurrida no ha motivado mínimamente por qué la doctrina que emana de las mismas -sobre todo, con claridad, de la sentencia de 18 de abril de 2000- no resulta de aplicación en un supuesto

Síguenos en...



en el que la redacción, supervisión y aprobación del proyecto constructivo, así como la licitación y adjudicación del contrato de ejecución de la obra, corresponden al propio Ayuntamiento y el control de la legalidad urbanística se realiza dentro del marco específico de dicha contratación pública».

4.2. La doctrina que sienta la sentencia recurrida afecta a un gran número de situaciones, por trascender del caso objeto del proceso [artículo 88.2.c) LJCA].

5. Por todo lo expuesto reputa conveniente un pronunciamiento del Tribunal Supremo, que esclarezca si es factible la liquidación de una tasa por expedición de licencia de obras cuando la redacción, supervisión y aprobación del proyecto constructivo, así como la licitación y adjudicación del contrato de ejecución de la obra, corresponden al propio Ayuntamiento y el control de la legalidad urbanística se realiza dentro del marco específico de dicha contratación pública. También si en el caso de las mencionadas obras se ha de aplicar en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras la bonificación establecida en las Ordenanzas Fiscales para las construcciones, instalaciones y obras en las que bien el contribuyente o bien el sustituto sea una entidad de Derecho Público.

TERCERO.- Auto teniendo por preparado el recurso de casación y personación de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 27 de febrero de 2024, habiendo comparecido la UTE COLEGIO MAESTRO SERRANO, como parte recurrente, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de 15 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

De igual modo lo ha hecho, como parte recurrida, el letrado del Ayuntamiento de Mislata, quien se ha opuesto a la admisión del recurso.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero, Magistrado de la Sección.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- *Requisitos formales del escrito de preparación.*

1. El escrito de preparación fue presentado en plazo (artículo 89.1 de la LJCA), la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de recurso de casación (artículo 86 de la LJCA, apartados 1 y 2) y la UTE COLEGIO MAESTRO SERRANO, se encuentra legitimada para interponerlo, al haber sido parte en el proceso de instancia (artículo 89.1 LJCA).

2. En el escrito de preparación se acredita el cumplimiento de tales requisitos reglados y se identifican con precisión las normas del ordenamiento jurídico estatal que fueron alegadas en la demanda y tomadas en consideración por la Sala de instancia. También se justifica que las infracciones imputadas a la sentencia han sido relevantes para adoptar el fallo impugnado [artículo 89.2 de la LJCA, letras a), b), d) y e)].

3. El mencionado escrito fundamenta especialmente que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque la sentencia impugnada fija una doctrina (i) que afecta a un gran número de situaciones [artículo 88.2.c) de la LJCA] y (ii) resulta contradictoria con la establecida por la jurisprudencia [artículo 88.3.b) de la LJCA]. De las razones que ofrece para justificarlo se infiere la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo, por lo que se cumple también el requisito exigido por el artículo 89.2.f) de la LJCA.

SEGUNDO.- *Hechos relevantes a efectos del trámite de admisión del presente recurso de casación.*

Un análisis del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales nos lleva a destacar como datos importantes para decidir sobre la admisión a trámite del recurso de casación los siguientes hechos:

1º.- Acuerdo de Liquidación.

El Ayuntamiento de Mislata giró a la UTE COLEGIO MAESTRO SERRANO liquidación, por un importe de 96.000,22 euros, de la tasa por prestación de servicios urbanísticos, consistentes en el estudio y control para determinar la adecuación a la legalidad urbanística del proyecto de construcción/reposición del CEIP que procedía a ejecutar. Asimismo, le practicó liquidación de ICIO, por importe de 186.408,19 euros.

2º.- Recurso de reposición.

Contra dichas liquidaciones, la UTE COLEGIO MAESTRO SERRANO planteó recursos de reposición, que fueron inadmitidos por acuerdo plenario del Ayuntamiento de Mislata de 29 de septiembre de 2022.

Síguenos en...



3º.- Recurso contencioso-administrativo.

La UTE interpuso recurso contencioso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Valencia, que lo desestimó en cuanto a la tasa, pero estimó en cuanto a la aplicación de la bonificación en el ICIO, mediante la sentencia n.º 182/2023, de 17 de julio.

4º.- Recurso de apelación.

El Ayuntamiento de Mislata interpuso apelación contra la mencionada sentencia, que se tramitó con el número 38/2023 ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que lo estimó en sentencia de 19 de diciembre de 2023.

La *ratio decidendi* de la sentencia sobre la liquidación de la tasa urbanística se contiene en el Fundamento de Derecho Tercero con el siguiente tenor literal:

«En el presente caso, la sentencia apelada valora la prueba realizada en la instancia y concluye que "es evidente la existencia de diversos informes del Arquitecto municipal y actuaciones de la administración que la propia actora menciona en su demanda y que así consta en el EA, por ello es acorde a derecho la exigencia de la tasa urbanística por la administración demandada"».

La *ratio decidendi* sobre la bonificación en el ICIO se contiene en el Fundamento de Derecho Cuarto en los siguientes términos:

«(...) se exige que el contribuyente o su sustituto sea una entidad de D. Público, una fundación inscrita o una asociación sin ánimo de lucro y, de forma notoria, esta condición impuesta por la Ordenanza no la cumple la UTE recurrente, puesto que es la unión temporal de dos sociedades privadas, faltando uno de los requisitos potestativos impuestos de forma reglamentaria por el Ayuntamiento de Mislata».

La citada sentencia constituye el objeto del presente recurso de casación.

TERCERO.- Verificación de la concurrencia de interés casacional objetivo en el recurso.

El presente recurso presenta interés casacional objetivo pues no cabe descartar que la Sala de instancia se haya apartado del criterio interpretativo del Tribunal Supremo, dándose la presunción de interés casacional objetivo por la razón que contempla el artículo 88.3.b) LJCA. Además, la cuestión planteada afecta a un gran número de situaciones [artículo 88.2.c) LJCA]. Así, respecto a la primera cuestión que plantea este recurso de casación, sobre aplicación al caso de la tasa urbanística, debemos precisar que no es una cuestión totalmente nueva, pues existen pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre casos similares. Cabe citar la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 18 de abril de 2000 (rec. 3336/1994) en la que se afirma:

«La licencia cuestionada resultaba superflua e innecesaria en tanto en cuanto se había cumplido ampliamente, con anterioridad, su objetivo o su finalidad con el estudio y análisis técnico y legal que de las obras había realizado *a priori* la Corporación concedente (...) En el caso de autos, el control de la legalidad de las obras no discurre por el cauce de la licencia, sino por el más riguroso del contrato concesional. (...) no es necesaria la exigencia de una previa licencia de obras, ni es factible la liquidación, por tal motivo, de una tasa».

También pueden citarse sentencias más recientes sobre asuntos similares. Por ejemplo, sobre proyectos de urbanización, la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 1 de junio de 2002 (rec. 2298/1997), que cita también otras anteriores:

«Sobre la cuestión ha tenido ocasión de pronunciarse esta Sala; así en Sentencias de 13 de Octubre de 1983, 15 de Abril de 1991, 17 de Marzo y 22 de Diciembre de 1992, 22 de Marzo de 1993, 30 de Abril de 1996, 3 de Febrero de 1997, 25 y 19 de Abril de 1999 y singularmente en las más recientes de 21 de Febrero y 7 de Abril de 2000, dictadas en recursos en los que ha sido parte el Ayuntamiento de Zaragoza. La doctrina sentada en tan reiterada Jurisprudencia es contraria a la tesis de la Corporación aquí recurrente. En efecto en la última de las citadas recordamos que el Proyecto de Urbanización es un verdadero acto de ejecución de los instrumentos de planeamiento urbanístico que son inmediatamente ejecutivos, lo que hace innecesaria, superflua realmente, la solicitud de licencia de obras, de donde resulta improcedente y nulo tanto el giro de una Tasa como el del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, pues para liquidar este último es necesario que la construcción, instalación u obra, exija la obtención de una licencia, requisito que no se cumple en los Planes de Urbanización y que no puede suplirse -añadimos ahora- con una prohibida interpretación analógica del concepto de licencia.»

Dado que la sentencia recurrida en este asunto parece apartarse del criterio sentado por la jurisprudencia en las resoluciones citadas, se hace aconsejable un pronunciamiento de este Tribunal Supremo que la esclarezca para, en su caso, reafirmar, reforzar o completar su

Síguenos en...



jurisprudencia [artículo 88.3.a) LJCA] [vid. auto de 16 de mayo de 2017 (RCA 685/2017; ES:TS :2017: 4230A)].

En cuanto a la aplicación de la bonificación del 95%, por obras de especial interés o utilidad municipal, en el ICIO, también hay sentencias del Tribunal Supremo que abordan la cuestión desde una perspectiva jurídica análoga a la aquí encausada y que sientan un criterio del que parece apartarse la sentencia ahora recurrida. Dice así la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, de 5 de mayo de 2009 (rec. 60/2007):

«[...] la bonificación está prevista, si así lo establecen las Ordenanzas Fiscales, a favor de las construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal, todo ello con independencia de quien realice la actividad, por lo que la ejecución de la obra a través de un contratista no puede modificar el alcance del beneficio».

En este caso la propia Ordenanza Fiscal del ICIO de Mislata establece la bonificación y requiere para aplicarla que sea entidad de Derecho Público bien el contribuyente o bien el sustituto. Aunque la sentencia recurrida no reconoce esta cualidad a la UTE demandante -sustituto del contribuyente-, no obstante la titular de la obra es la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma y quien ejecuta la obra es el propio Ayuntamiento.

El interés casacional objetivo antes señalado se ve acrecentado toda vez que las cuestiones planteadas afectan a un gran número de situaciones [artículo 88.2.c) LJCA].

CUARTO.- Admisión del recurso de casación. Normas objeto de interpretación.

1.Conforme a lo indicado anteriormente, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el artículo 90.4 de la misma norma, esta Sección de admisión aprecia que este recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, respecto de las siguientes cuestiones:

1.1 *Determinar si es factible la liquidación de una tasa por expedición de licencia de obras de construcción o reposición de un colegio público, ejecutadas por un contratista privado, cuando la redacción, supervisión y aprobación del proyecto constructivo, así como la licitación y adjudicación del contrato de ejecución de la obra corresponden al propio Ayuntamiento, por delegación de la Consejería de la Comunidad Autónoma, y el control de la legalidad urbanística se realiza dentro del marco específico de dicha contratación pública.*

1.2 *Determinar si en el caso de las mencionadas obras se ha de aplicar, en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, la bonificación por obras de especial interés o utilidad municipal, establecida en las Ordenanzas Fiscales para las construcciones, instalaciones y obras en las que bien el contribuyente o bien el sustituto sea una entidad de Derecho Público.*

2.A estos efectos, el recurrente plantea la necesidad de interpretar:

2.1. El artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales [«TRLRHL»], que dispone:

«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 o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa».

2.2. El artículo 100.1 TRLRHL, que establece:

«1. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición».

2.3. El artículo 31.1 de la Constitución española, que indica:

«1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio».

QUINTO.- Publicación en la página web del Tribunal Supremo.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 de la LJCA, este auto se publicará íntegramente en la página web del Tribunal Supremo.

Síguenos en...



SEXTO.- Comunicación y remisión.

Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 de la LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 de la LJCA, remitiéndolas a la Sección Segunda de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

Por todo lo anterior,

La Sección de Admisión acuerda:

1º) Admitir el recurso de casación n.º 2244/2024, preparado por la procuradora D.ª María González González, en representación de CEVIAM EPC, S.L. y JOCA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIONES, S.A., (UTE COLEGIO MAESTRO SERRANO), contra la sentencia dictada, el 19 de diciembre de 2023, por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

2º) Las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en:

Determinar si es factible la liquidación de una tasa por expedición de licencia de obras de construcción o reposición de un colegio público, ejecutadas por un contratista privado, cuando la redacción, supervisión y aprobación del proyecto constructivo, así como la licitación y adjudicación del contrato de ejecución de la obra corresponden al propio Ayuntamiento, por delegación de la Consejería de la Comunidad Autónoma, y el control de la legalidad urbanística se realiza dentro del marco específico de dicha contratación pública.

Determinar si en el caso de las mencionadas obras se ha de aplicar, en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, la bonificación por obras de especial interés o utilidad municipal, establecida en las Ordenanzas Fiscales para las construcciones, instalaciones y obras en las que bien el contribuyente o bien el sustituto sea una entidad de Derecho Público.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

3.1. El artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales [«TRLRHL»].

3.2. El artículo 100.1 del TRLRHL.

3.3. El artículo 31.1 de la Constitución Española.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Segunda de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme (artículo 90.5 de la LJCA).

Así lo acuerdan y firman.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).