
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 1 DE ZARAGOZA
Procedimiento ordinario nº 368/1999
Sentencia nº 65 (15-02-2000)

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

PROYECTO DE URBANIZACIÓN. PLAN PARCIAL.

Abono de tasa por prestación de servicios en la tramitación del Proyecto.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. Juan Carlos Zapata Híjar

En Zaragoza, a 15 de febrero de 2000, habiendo visto los presentes autos el ILMO. SR. D. JUAN CARLOS ZAPATA HÍJAR, Magistrado-Juez, con destino en el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Partes del recurso: Recurrente «J. C. S. 56-3 de Zaragoza».
Demandado el Ayuntamiento de Zaragoza.

SEGUNDO.- Actuación recurrida: Resolución de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 26 de marzo de 1999 que desestima el recurso de reposición interpuesto contra los apartados tercero y cuarto de la Resolución de 14 de agosto de 1998, relativa al Proyecto de Urbanización del Plan Parcial del Sector 56-3, como consecuencia de los cuales se instó al abono de la tasa por prestación de servicios de tramitación del Proyecto (Ordenanza Fiscal nº 18) y se dio traslado para el inicio del procedimiento recaudatorio del impuesto de construcciones, instalaciones y obras (exp. 3.117.578/93).

TERCERO.- Procedimiento: Interposición del recurso el 30 de abril de 1999.

Por escrito de 5 de julio de 1999, se solicitó por la parte recurrente la ampliación del expediente, que se acordó en Providencia de 12 de julio de 1999.

Demanda el 21 de septiembre de 1999.

Contestación a la demanda el 28 de octubre de 1999.

Apertura del proceso a prueba el 29 de octubre de 1999, practicándose por la parte recurrente documental consistente en exhorto al T.S.J. de Aragón para la remisión de testimonio de determinadas Sentencias.

Concluso para Sentencia el 26 de enero de 2000.

CUARTO.- Cuantía: Indeterminada.

QUINTO.- Pretensiones de la parte recurrente:

1. Estimación de la demanda y Nulidad acto recurrido.
2. Reconocimiento situación jurídica individualizada consistente en que se

declare la no sujeción de las obras de urbanización contenidas en un proyecto de urbanización no al Impuesto sobre Construcciones, ni a la Tasa de prestación de servicios.

Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido:

a) En cuanto a la tasa por prestación de servicios, alega que la Ordenanza nº 18 que la regula e impone fue anulada por Sentencia nº 169 del T.S.J. de Aragón de fecha 22 de abril de 1994, confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 1999. Que la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza, por Acuerdo de 30 de julio de 1999, acordó en ejecución de la citada Sentencia la nulidad de la Ordenanza, por lo que debe acordarse la nulidad del apartado tercero de la Resolución recurrida. Que en cualquier caso los proyectos de urbanización, como el que es objeto de recurso, que constituirían hecho imponible de la tasa de conformidad a lo dispuesto en el art. 2º de la Ordenanza, no debían constituir el citado hecho imponible, pues con ello se vulneraría el art. 20 de la Ley 39/88 de Haciendas Locales.

b) En cuanto al Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, no se produce el hecho imponible del impuesto ya que el art. 101 de la Ley 39/88 de Haciendas Locales, precisa que estemos en presencia de «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» y los Proyecto de Urbanización no exigen tal licencia (art. 1.9 del Reglamento de Disciplina Urbanística).

SEXTO.– Pretensiones de la Administración demandada: Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido, en los términos que se infieren del escrito de contestación a la demanda.

Resumen de los motivos de oposición al recurso:

a) En cuanto al devengo de la tasa, el Ayuntamiento de Zaragoza se muestra de acuerdo con la estimación del recurso. A la vista de la Sentencia del T.S.J. de Aragón citada, que anulaba la Ordenanza nº 18, ya por Resolución de Alcaldía de 5 de agosto de 1994 se suspendió la aplicación de la misma, en tanto se resolvía el recurso de casación que se había interpuesto. Con posterioridad y por Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza de 30 de julio de 1999 y en ejecución de la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo, se procedió a la supresión de la Ordenanza nº 18, por lo que el apartado tercero de la resolución impugnada se debe tener por no puesto.

b) En cuanto al ICIO, el hecho imponible no precisa que la construcción, obra o instalación exija una licencia, sino que por su naturaleza debiera exigirse la solicitud de la misma. El Proyecto de Urbanización, si bien no exige licencia, precisa de actos de control de observancia de la legalidad urbanística equiparables al otorgamiento de la licencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.– En lo que hace referencia a la tasa por prestación de servicios, primero la inicial suspensión de su eficacia y después la supresión de la misma

ejecutando la Sentencia del T.S.J. de Aragón, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo, obligan a estimar la demanda en este punto.

SEGUNDO.— Como se reconoce en la propia resolución combatida, la controversia que también se somete a la consideración de este Juzgado, si constituye hecho imponible del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, los Proyectos de Urbanización, ha dado lugar a resoluciones ciertamente contradictorias de los distintos Tribunales Superiores de Justicia.

De ahí que sea especialmente relevante la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 1999, si bien no adquiere fuerza vinculante, como fuente del ordenamiento jurídico, al no haber sido reiterada (art. 1.6 del Código Civil), si debe servir, en estos momentos como decisión dirimente que permita tomar partido por una de las dos corrientes adoptadas por los Tribunales Superiores de Justicia, como ya ha hecho el Juzgado de lo Contencioso nº 2 de esta ciudad, en Sentencia de 16 de noviembre de 1999, en el recurso nº 121/99.

TERCERO.— En atención a lo decidido por el Tribunal Supremo procede en consecuencia la estimación del presente recurso, al estimar como el Alto Tribunal que no constituye hecho imponible del ICIO, las obras de urbanización, al no ser exigible la solicitud de licencia de obras para su ejecución.

Dice el Tribunal Supremo en la Sentencia de 14 de abril de 1999 «Examinadas todas las circunstancias concurrentes en el presente supuesto de autos, es evidente que no cabe estimar el presente recurso de casación, habida cuenta que:

A) Como declara la sentencia de instancia (y viene a reconocer, en cierto modo, la Corporación recurrente), los Proyectos de Urbanización constituyen, una vez aprobados por el respectivo Ayuntamiento, verdaderos actos de ejecución de los instrumentos de planeamiento, a modo de Licencias de Obras de carácter general para el suelo de referencia, y por ello, una vez autorizados aquéllos, no es necesario ya, solicitar Licencia de Obras para su puesta en práctica (como se prevé, expresamente, en el artículo 1.9 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978).

Así lo tiene establecido la Jurisprudencia de esta Sala, en sentencias, entre otras, de 11 de marzo de 1980, 17 de diciembre de 1984 y 28 de septiembre y 5 de diciembre de 1985, cuando señala, al respecto, que:

1.— El ordenamiento urbanístico tiene una estructura integral y jerarquizada por la que, partiendo de la Ley del Suelo y de los Reglamentos que la desarrollan, pasando por los distintos Planes de Ordenación en sus diversos grados aplicativos y terminando en los sistemas de ejecución de los mismos y en los actos de edificación y uso del suelo, se pretende definir el estatuto urbanístico de todas y cada una de las parcelas del territorio nacional (de modo que no puede pasarse a una nueva fase de la ordenación urbanística sin estar previamente consagrada la anterior).

2.— En dicha especial estructura jerarquizada, el Proyecto de Urbanización es como un proyecto de obras que tiene por finalidad llevar a la práctica los Planes Generales Municipales o las Normas Subsidiarias de Planeamiento, los Pla-

nes Parciales y, en su caso, los Planes Especiales de Reforma Interior, es decir, constituye un verdadero acto de ejecución de los citados instrumentos de planificación urbanística (haciendo, por tanto, innecesaria la solicitud de Licencias de Obras para su efectividad).

3.- Y, como el Proyecto de Urbanización es un instrumento limitado en su alcance —el último escalón del planeamiento urbanístico—, tendente, como acto ordenado que es, a llevar a la práctica los Planes correspondientes, constituye, una vez aprobado y publicado, un acto administrativo inmediatamente ejecutivo, que legitima —sin necesidad de otras autorizaciones posteriores o complementarias— la realización de las obras a que el mismo se refiere (obras que, programadas en el Proyecto, son, precisamente, las que materializan las previsiones de los Planes, y no necesitan, por ello, licencia municipal independiente —según lo dispuesto en los artículos 178 de la Ley del Suelo de 1976 y 1.9 y 89 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978—, siendo improcedente, en consecuencia, el giro de una Tasa —y, también, del ICIO— basado en la concesión de una Licencia que, como se ha dejado indicado, es superflua y prescindible).

4.- Siendo, pues, las obras a ejecutar, las contempladas y autorizadas en el Proyecto de Urbanización tramitado según la Ley del Suelo, sería redundante, una vez aprobado aquél, que se permitiera al Ayuntamiento otra intervención carente, ya, a todas luces, de sentido; y, en consecuencia, son nulas las liquidaciones de la Tasa por la innecesaria concesión de la Licencia de Obras y del ICIO (porque éste último precisa, para su viabilidad, que la construcción, instalación u obra que se grava exija obtención de la correspondiente Licencia de Obras —que, en este caso, por lo expuesto, no era precisa—).

B) Además, si bien los Proyectos de Urbanización vienen a ser como una Licencia de carácter general para la realización de las obras en que aquél se traduce, no puede llegarse, sin embargo, a la conclusión, como propugna la recurrente, de que, siendo una misma cosa —en la práctica y a los efectos que se analizan— el Proyecto de Urbanización y la Licencia de Obras, sea perfectamente legal el giro de la Tasa y el Impuesto aquí cuestionados, porque, en contra de dicha tesis, la Jurisprudencia más moderna de esta Sección y Sala ha venido a sentar, al respecto, en Sentencias, entre otras, 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 y 25 de marzo de 1999, que:

a) «La naturaleza normativa de los Planes Parciales, así como de “todos los instrumentos de planeamiento urbanístico”, es algo predominantemente aceptado por la doctrina y reiteradamente proclamado por la jurisprudencia, por lo que en modo alguno puede cohonestarse su formulación con la idea de beneficio o afectación particular que es imprescindible en las Tasas —por expedición de documentos, en el caso de autos—».

b) «El planeamiento urbanístico es una potestad administrativa que responde a la necesidad de atender a los intereses generales del territorio en una consideración que, desde el punto de vista fiscal —a efectos, en el caso, de la Tasa por expedición, redacción o tramitación de tales «documentos o instrumentos»—,

sobrepasa la de la protección de los concretos intereses de los propietarios de los terrenos afectados por aquellas actuaciones».

c) «Esta Sala se ha pronunciado recientemente en un sentido contrario a la sujeción a Tasa de la actividad municipal de aprobación de “Planes Parciales” e, incluso, de “Proyectos de Urbanización”, los primeros por su ostensible naturaleza normativa y, los segundos, por su finalidad de ejecución de determinaciones generales de planeamiento que desborda el limitado ámbito del beneficio particular que es presupuesto de la Tasa, pues, como se decía en la sentencia de 15 de abril de 1991, aun aceptando que la enumeración de los actos sujetos a previa licencia contenida en el artículo 178 de la Ley del Suelo de 1976 no es una enumeración taxativa, no puede concluirse que el marco de dicho precepto alcance a los actos de las Corporaciones Locales de aprobación de los “instrumentos urbanísticos” atribuidos a su competencia, puesto que el objeto de tal artículo es permitir la verificación de que los actos de edificación y uso del suelo se realizarán conforme a los criterios establecidos en el Plan correspondiente. Y no se opone a ello, en su caso, que el Estudio de Detalle objeto de exacción haya sido redactado, conforme al artículo 140.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 23 de junio de 1978, por un particular, pues, siempre, el planeamiento responde a la necesidad de atender a los intereses generales territoriales, con prevalencia a los de los titulares de los terrenos afectados por las actuaciones urbanísticas».

d) «Como se indica en la sentencia de 30 de abril de 1996, se hacen consideraciones por el Ayuntamiento recurrente en relación con la legislación de la que parte la sentencia recurrida (el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), frente al cambio operado en la legislación del suelo, a partir, primero, de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo y, más tarde, del Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (anulado, parcialmente, después, por el Tribunal Constitucional), que viene a alterar el concepto de la propiedad urbana desde el derecho preexistente a la edificación por el propietario hasta un proceso secuencial de integración de facultades que se adquieren sucesivamente, para llegar a la conclusión de que era en el anterior contexto donde los “Planes de Urbanismo” tenían un exclusivo carácter normativo y rechazar, por tanto, la tesis del fallo de instancia que niega la posibilidad de imponer Tasas por la tramitación de dichos “instrumentos de planeamiento urbanístico”, al entender que la misma beneficia de modo particular a los propietarios interesados, con un contenido económico que permite individualizar el coste de la Tasa, criterio que extiende la Corporación recurrente a los “Proyectos de Urbanización”.

Pero la circunstancia de que, después de la reforma de la legislación del suelo, “las actuaciones administrativas” urbanísticas sirvan también para la integración de facultades edificatorias en la propiedad de la tierra, no priva a “dichas actuaciones” de su naturaleza normativa y del carácter de interés general de que siempre estuvieron revestidas y que prima sobre el interés privado que pueda

representar la repercusión que producen en el valor patrimonial de los propietarios del suelo —interés que siempre concurrió al tiempo de transformar suelo rústico o no urbanizable en urbanizable, cualquiera que sea la formulación jurídica que se emplee para ello—.

Unas “actuaciones urbanísticas” que están relacionadas con la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente y la vivienda tienen un claro interés predominante y prevalentemente público, que hace imposible su afección al concepto de “interés particular propio” de la imposición de Tasas por la prestación de servicios —como la de estos autos—.

C) Si, en razón a todo lo acabado de exponer, no resulta viable la liquidación de una Tasa por la concesión de la Licencia de Obras ni por la previa aprobación o autorización del Proyecto de Urbanización en el que tales obras aparecen previstas (en tanto en cuanto que tal clase de Proyecto, por su finalidad de ejecución de determinaciones generales de planeamiento urbanístico y por su consecuente y lógico interés general —se haya promovido su tramitación, incluso, a instancia de parte—, desborda, dado el carácter prevalente de tal interés general, el limitado ámbito del beneficio estrictamente particular que es el presupuesto fáctico esencial de la Tasa —sin el que ésta no puede tener viabilidad—), es obvio, por mor de lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley 39/1988, y tal como hemos dejado anteriormente, que tampoco resulta factible el giro del Impuesto Municipal sobre Construcciones, Instalaciones y Obras también objeto, aquí, de controversia».

CUARTO.— De conformidad a lo dispuesto en el art. 139.1 de la LRJCA, no se infieren méritos para hacer expresa imposición de las costas causadas.

FALLO

Estimar el presente recurso nº 368/99, interpuesto por el procurador D. M. J. B. F. en nombre y representación de «J. C. S. 56-3 DE ZARAGOZA» y en consecuencia:

PRIMERO.— Declarar no ser conforme a derecho los apartados tercero y cuarto de la actuación recurrida, que se anulan.

SEGUNDO.— No hacer expresa imposición de las costas del presente recurso.

Contra esta Sentencia cabe interponer recurso de apelación (art. 81 de la LRJCA) ante este Juzgado dentro de los QUINCE DÍAS siguientes a su notificación, por escrito que deberá reunir los requisitos establecidos en el art. 85 de la Ley.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma, el Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Zapata Híjar, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº I de Zaragoza.