



**Ayuntamiento de XXX**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**Plaza Mayor, 1**  
**XXX**  
**(Burgos)**

**Asunto: Liquidación impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras /  
disconformidad**

Ilmo. Sr. Alcalde:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **4659/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la falta de respuesta por ese Ayuntamiento al recurso de reposición interpuesto por D. XXX, contra la liquidación del ICIO formulada por esa Entidad local derivada de la presentación de una declaración responsable de obras para realizar la sustitución del pavimento de tierra por otro de hormigón en el almacén sito en calle XXX.

Según manifestaciones del autor de la queja, el recurso se plantea *“porque según se desprendería de los hechos acaecidos, el Ayuntamiento habría aplicado al interesado una ordenanza y liquidación que no procedería, intentando generar resultado injusto”*.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe en el cual se hacía constar, entre otras cosas, lo siguiente:

*«En contestación al tercer requerimiento de la Queja nº 4659/2021, sobre la falta de respuesta al recurso de reposición interpuesto por D. XXX, contra la liquidación del*



*ICIO formulada por esta Entidad Local derivada de una declaración responsable de obras para realizar la sustitución del pavimento de tierra por otro de hormigón en el almacén sito en calle XXX, le presento el siguiente INFORME:*

*Efectivamente con fecha 2 de Septiembre de 2021, XXX se presentó en la Oficina Auxiliar de Registro Electrónico nº XXX, Recurso de reposición contra la liquidación de la Resolución de la Alcaldía de fecha 4 de Agosto de 2021.*

*Dicho Recurso de reposición se ha resuelto recientemente de forma desestimatoria (Resolución de 31 de Marzo de 2022), notificada al interesado ese mismo día.*

*El Sr. XXX solicitó por mail del Ayuntamiento (5/8/2021) copia de la Ordenanza Fiscal del Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, ante la notificación de la liquidación tributaria que se le había notificado.*

*El Ayuntamiento facilitó copia de la Ordenanza publicada en el B.OP. XXX de XXX de 1998 (fecha en la que se acordó la imposición del impuesto y la Ordenanza reguladora).*

*Los argumentos del Sr. XXX sobre que al no recoger la Ordenanza en su artículo 2º el hecho imponible de las declaraciones responsables, carecen de fundamento legal, ya que el hecho imponible del impuesto viene regulado en la Ley de Haciendas Locales (R.D.L. 4/2004), en su artículo 100.1 que establece: “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 construcciones, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente 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 su imposición”.»*

Se acompaña al documento firmado por el Sr. Alcalde, copia del expediente administrativo tramitado del que vamos a transcribir, por su trascendencia para esta resolución, parte del informe emitido por el Sr. Secretario-Interventor del Ayuntamiento previo a la resolución del recurso de reposición presentado, que se expresa en los términos siguientes:

*«En cuanto al fondo del asunto:*

*1. El recurrente esgrime como argumento del recurso de reposición el que conforme al artículo 2 de la Ordenanza Fiscal (BOP nº 94 de XXX 1998) dicho tributo (ICIO) se debe aplicar a aquellas actuaciones en las que se exija la correspondiente licencia de obras o urbanística; y como su actuación se trata de una actuación sujeta a declaración responsable y no licencia urbanística, no sería un hecho imponible.*



2. No obstante, lo esgrimido por el recurrente, lo cierto es que el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto, regulado en los artículos 100 a 103 del Real Decreto Legislativo 2/2004, Ley de Haciendas Locales, y concretamente el hecho imponible viene concretado en el artículo 100.1, en el que se establece que el “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 licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición”.

### CONCLUSION

*La liquidación tributaria recurrida es conforme a la legislación que regula el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, y procede la desestimación del recurso.»*

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución.

Como se deduce de la documentación obrante en el expediente, es cierto que la Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras del Ayuntamiento de XXX, aprobada en el año 1998, que fue publicada en el Boletín oficial de la provincia de Burgos el día XXX del mismo año, delimita el hecho imponible en su artículo 2, en los términos siguientes: “*El Impuesto sobre construcciones 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, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición*”.

Esta definición viene a coincidir exactamente con la redacción del artículo 101 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, vigente hasta el 10 de marzo de 2004, en que fue derogado por el 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), aunque el artículo 100.1 del nuevo texto legal venía a tener una redacción idéntica al anterior 101.

Posteriormente, a partir del 27 mayo 2012 el número 1 del artículo 100 fue modificado por el apartado dos de la disposición final primera del Real Decreto Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de



determinados servicios, pasando a tener el siguiente contenido: *“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”*; manteniéndose el mismo texto hasta la actualidad, dado que la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, que derogó mencionado Real Decreto-ley 19/2012, conservo su contenido con idéntico tenor.

Como es natural, la Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras del Ayuntamiento de XXX, aprobada en el año 1998, no contemplaba expresamente el supuesto de la declaración responsable, pero esta Procuraduría entiende que la interpretación de la regulación correspondiente al hecho imponible comprendía ese supuesto, para lo que vamos a atender a la evolución legislativa producida para así corroborarlo.

En efecto, ya la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, había modificado el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), incluyendo de forma expresa la declaración responsable entre los medios a través de los cuales las entidades locales pueden intervenir la actividad de los ciudadanos.

Por su parte, en Castilla y León el legislador con la aprobación de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo, modifica la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, desarrollada por el Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para su adaptación a esta Ley, estableció expresamente la simplificación entre los objetivos de la nueva regulación autonómica dedicando el capítulo IV a esta finalidad.

La simplificación de la gestión urbanística se instrumentaliza a través de diferentes mecanismos, entre los que se encuentra, por lo que ahora nos interesa, la reforma de la licencia urbanística, que queda restringida para los actos de uso del suelo más relevantes, utilizando para los demás supuestos el régimen de la declaración responsable.



El legislador se inclina por la utilización con carácter general de la declaración responsable como medida de reducción de cargas administrativas, señalando el uso de la licencia para casos tasados, dando cumplimiento así al tenor de la Ley “... *simplificación en materia de urbanismo*”, ya que la simplificación administrativa supone facilitar el acceso de los ciudadanos a la realización de sus derechos. Se produce así un desplazamiento de las licencias o autorizaciones administrativas como principales técnicas de la actividad de limitación de la Administración por las declaraciones responsables, convirtiéndose estas en instrumentos idóneos para acreditar la legalidad, dejando en manos de los particulares la responsabilidad del cumplimiento de lo estipulado, y facilitando el uso de la misma con amplios criterios para permitir el inicio inmediato de la actividad, de conformidad con lo declarado por el firmante y sin necesidad de acudir, en principio, a otros trámites.

Siguiendo con nuestro razonamiento, cabe indicar que el ya citado Real Decreto Ley 19/2012, señala, en su introducción, que la sustitución de la licencia por otros actos de control ex post no supondrá en ningún caso merma alguna en los ingresos fiscales de los Ayuntamientos. En igual sentido, la Disposición Final 1ª de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, que lo deroga.

Llegados a este punto conviene traer a colación, por su interés a nuestros efectos, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que cabe citar la Sentencia de 28 de enero de 1994, cuando argumenta:

*“El hecho imponible (...) viene constituido (...) en el ICIO por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia municipal de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia. Aun cuando el elemento normativo de la necesidad de licencia para las obras proyectadas se integre como uno de los elementos objetivos del hecho imponible del ICIO, este tributo se configura como un impuesto que grava una determinada capacidad económica, la que se pone de manifiesto por la realización de esas construcciones, instalaciones u obras. (...) **En el ICIO el hecho imponible es la realización de determinadas obras, aquéllas para cuya ejecución se necesite licencia municipal, pero el hecho imponible se produce independientemente de que la licencia se haya o no solicitado. Ni la solicitud de licencia implica iniciación en la realización del hecho imponible ni la concesión de aquélla significa la culminación de éste. El hecho imponible comienza a realizarse al iniciarse la ejecución de la obra y termina con su completa ejecución (...)**”.*

Todo lo que antecede nos permite considerar ajustado a Derecho el devengo del impuesto a los efectos que aquí interesan, se contengan o no en las ordenanzas del ICIO previsiones acerca de la declaración responsable, puesto que el hecho imponible tendrá lugar no sólo cuando se exija estrictamente una licencia de obras o urbanística, sino



también en los casos de comunicación o declaración responsable, u otros de la misma significación, e incluso en aquellos casos en que esta licencia no se haya solicitado o la declaración no se haya presentado. No hay con ello aplicación analógica alguna, sino hermenéutica del precepto legal.

Cuando se menciona la exigencia de la correspondiente licencia de obras o urbanísticas se está delimitando el hecho imponible en el sentido de que sea necesaria una intervención administrativa, y precisamente de naturaleza urbanística, en relación con la construcción, instalación u obra. Se utiliza el término «licencia» porque cuando la norma se promulga todos los actos de edificación exigían ese tipo de intervención administrativa previa.

Tal conclusión resulta de una interpretación del art. 100.1 del TRLRHL, la cual yendo más allá del sentido literal o propio de sus palabras, atiende, como ordena el art. 3.1 del Código civil, al espíritu y finalidad del precepto.

No obstante todo lo anterior, y con ánimo y finalidad aclaratoria para aquellos contribuyentes a los que se dirige, consideramos adecuado y conveniente que por ese Ayuntamiento se proceda a la modificación del artículo 2 de la Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, aprobada en el año 1998, de forma que se adapte la definición del hecho imponible a los términos del artículo 100.1 del TRLRHL.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**Que por el Ayuntamiento de XXX, con una finalidad aclaratoria para los contribuyentes a los que se dirige, se proceda a la modificación del artículo 2 de la Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, aprobada en el año 1998, de forma que se defina el hecho imponible en los términos del artículo 100.1 del TRLRHL.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Le comunicamos, asimismo, que se procede a dejar sin efecto la anotación de la falta de colaboración de esa Administración en relación con este expediente en la Sección 1 del Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López