



Ayuntamiento de XXX
XXX
XXX
(León)

**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 **4761/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era el cobro a D. XXX, de una liquidación por ICIO por la ejecución de una obra sujeta a declaración responsable para la colocación de placas solares.

Según manifestaciones del autor de la queja, esta liquidación no se ajusta a derecho dado que en la ordenanza fiscal nº 13 del Ayuntamiento de XXX no se configura la declaración responsable dentro del hecho imponible, así mismo, se considera que la Junta de Gobierno Local no es competente para aprobar la liquidación realizada.

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, y por lo que interesa a la resolución de esta queja, lo siguiente:

«ANTECEDENTES

Con fecha 7 de enero de 2021 tiene entrada una declaración responsable de obras formulada por D. XXX para la colocación de placas solares en el tejado de la vivienda sita en la calle XXX de la localidad de XXX, perteneciente a este municipio. Se declara un presupuesto de ejecución material de la obra por importe de XXX euros. Se aporta igualmente una memoria de la instalación.

Con fecha 11 de enero de 2021, el técnico municipal informa favorablemente la toma de razón de la declaración responsable, ya que, adjunta la documentación formalmente exigible con arreglo al art. 105. quater 2 de la Ley 5/1999 de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.



Con fecha 19 de febrero de 2021, la Junta de Gobierno Local toma razón de la declaración responsable de obras solicitada, aprobando la liquidación provisional correspondiente.

Con fecha 5 de marzo de 2021, el solicitante interpone recurso de reposición contra la resolución de la Junta de Gobierno Local de fecha 19 de febrero que autoriza la declaración responsable solicitada, aludiendo a que las obras no están amparadas en licencia urbanística si no a declaración responsable y que en la ordenanza reguladora del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras no se contempla la declaración responsable y por lo tanto no existe hecho imponible.

Con fecha 23 de marzo de 2021, la Junta de Gobierno Local desestima el recurso de reposición y confirma la liquidación provisional de la declaración responsable solicitada.

Con fecha 21 de abril de 2021, el solicitante interpone nuevamente recurso de reposición en la que señala que no se encuentra de acuerdo con la liquidación provisional notificada, añadiendo que la Junta de Gobierno Local no es un órgano competente para el otorgamiento de licencias ni para aprobar la liquidación de las mismas.

Con fecha 27 de abril de 2021 se notifica el Decreto de la Alcaldía desestimando el segundo recurso de reposición y confirmando la liquidación provisional aprobada.

El funcionario que suscribe, emite el siguiente:

INFORME DE SECRETARÍA

El art. 100.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales dispone:

“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”.

Por su parte el art. 20.4 h) del citado texto refundido establece que 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.



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.

El art. 105 bis k) de la Ley 5/1999 de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León establece que las instalaciones de aprovechamiento de energía solar para autoconsumo sobre edificaciones o construcciones, salvo que supongan un impacto sobre el patrimonio histórico, están sometidas al régimen de declaración responsable.

La potestad tributaria de las Entidades Locales está sometida al principio de reserva de ley, por lo tanto, se puede liquidar no sólo por las licencias, sino también por las declaraciones responsables.

El art. 1 de la vigente Ordenanza fiscal reguladora del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras establece:

1. Constituye el hecho imponible del impuesto la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia de obra urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda a este municipio.

2. Las construcciones, instalaciones u obras a que se refiere el apartado anterior podrán consistir en:

a) Obras de construcción de edificios e instalaciones de todas clases de nueva planta.

b) Obras de demolición.

c) Obras en edificios, tanto aquellas que modifiquen su disposición interior, como su aspecto exterior:

d) Alineaciones y rasantes

e) Obras de fontanería y alcantarillado.

f) Obras en cementerios.

g) Movimientos de tierras y cualesquiera otras construcciones, instalaciones u obras que requieren licencia de obras urbanísticas.

La mayor parte de las obras que se relacionan en el apartado segundo del art. 1 de la Ordenanza, en la regulación actual no precisan licencia urbanística, si no



declaración responsable, por lo que será de aplicación la relación contenida en los art. 97 y 105 bis de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

Por todo ello, se puede concluir que ha quedado plenamente acreditado el sometimiento de la actividad solicitada a declaración responsable así como la realización del hecho imponible.

Por error en la redacción del acta de la Junta de Gobierno Local se acuerda otorgar Licencia Urbanística, cuando en realidad se acuerda autorizar o tomar razón de la declaración responsable formulada, si bien, el Ayuntamiento es plenamente consciente que no se está solicitando y concediendo una licencia urbanística, máxime, cuando en el mismo impreso que se facilita al solicitante se titula DECLARACIÓN RESPONSABLE.

Por lo que respecta a que la Junta de Gobierno Local no es un órgano competente para el otorgamiento de licencias, hay que señalar que en el Pleno de organización del Ayuntamiento celebrado el día 27 de junio de 1999, el Alcalde propone la delegación de esta atribución en la Junta de Gobierno Local, aprobándose por unanimidad dicha propuesta de la Alcaldía. Por lo tanto, la Junta de Gobierno Local otorga las licencias y toma razón de las declaraciones responsables de obra, aprueba las liquidaciones de obra, etc., como órgano que ejerce la competencia delegada de la facultad del Alcalde, que es el órgano competente, por atribución del art. 21.1 q) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.»

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 número 13 reguladora del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras del Ayuntamiento de XXX aprobada en el año 1989, y en vigor desde el día 1 de enero de 1990, delimita el hecho imponible en su artículo 1, en los términos siguientes: “Constituye el hecho imponible del impuesto la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia de obra urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda a este Ayuntamiento”.

Esta definición prácticamente viene a coincidir 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 derogada 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 1989, no contemplaba expresamente el supuesto de la declaración responsable, pero esta Procuraduría entiende que la interpretación de la norma relativa al hecho imponible comprende 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 a mayores 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 vamos a recordar la Sentencia de 28 de enero de 1994, en la que se 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 la razonable 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 tal 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 artículo 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 1 de la Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, aprobada en el año 1989, de forma que se adapte la definición del hecho imponible a los términos del artículo 100.1 del TRLRHL.

Para terminar, y respecto a la incompetencia de la Junta de Gobierno Local que se alega, debemos indicar que si bien es cierto que la aprobación de las liquidaciones tributarias devengada por el ICIO, en virtud de la cláusula residual de competencias del apartado s) del artículo 21.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, serían competencia del Alcalde, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido a declarar que, cuando las resoluciones dictadas con invasión de atribuciones han sido dictadas por un órgano colegiado del Ayuntamiento, como es el Pleno, no existiría vicio de incompetencia si el Alcalde, titular de la competencia, votó con la mayoría, pero no en caso contrario, entre otras la STS, de 21 de septiembre de 1993. Y en relación a la adopción de un acuerdo por parte de la JGL cuando la competencia reside en el Alcalde, el FD Cuarto de la STS, de 23 de noviembre de 1999, mantiene que:

“(...) es claro, que es de la competencia del Alcalde y no del Pleno, el acuerdo sobre el vallado del solar a que esta litis se refiere, y siendo así, que a la Comisión de Gobierno, en la que se integra el Alcalde, conforme al art. 23 Ley 7/1985, de 2 de abril



(LA LEY 847/1985), le corresponde la asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones esta fuera de duda que el acuerdo de la Comisión de Gobierno así adoptado era ajustado al Ordenamiento al estar integrado en esa Comisión de Gobierno el Alcalde, que era el órgano competente para adoptarlo”

Y en esta misma línea, el Dictamen 130/2013, de 21 de marzo, del Consejo Consultivo de Castilla León, señala: *“En cambio, cuando ha sido el órgano colegiado el que ha adoptado un acuerdo de la competencia del Alcalde, con el voto favorable de éste, se ha concluido -en línea con la jurisprudencia- que no debe operar dicha causa de nulidad”*.

En virtud de todo lo anterior, consideramos que los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local sobre aquellas materias de competencia de la Alcaldía, sin que exista expresa delegación, son válidos siempre que se encuentre presente el propio Alcalde en la sesión y éste haya votado a favor, toda vez que dicho órgano actúa en ejercicio de la asistencia al propio Alcalde, sin que sea preciso su convalidación y/o ratificación.

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 1 de la Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, aprobada en el año 1989, 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.

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