



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
(León)

**Asunto: Contribución especial por obras en el entorno del monasterio de XXX /
disconformidad**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **505/2022**, 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 unas contribuciones especiales por la realización de la obra de “*EMBELLECIMIENTO DEL ACCESO AL MONASTERIO DE XXX, ELIMINACIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS Y SOTERRAMIENTO DE INFRAESTRUCTURAS*”, que le habían sido giradas por ese Ayuntamiento.

Según manifestaciones del autor de la queja, dicho tributo era improcedente dado que “la calle estaba perfectamente asfaltada y con todos los servicios (...), solo se le colocan adoquines rústicos para embellecer el acceso a dicho Monasterio”.

Iniciada la investigación oportuna, se 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 lo siguiente:

«- El Ayuntamiento de XXX acuerda acometer la ejecución de la obra de urbanización de la calle objeto de la presente queja, atendiendo precisamente a las demandas formuladas por D. XXX ante este Ayuntamiento y otras administraciones públicas. Se adjunta a modo de ejemplo la denuncia presentada por éste ante el Servicio Territorial de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León relativa al estado de la calle en entorno del Monasterio de XXX, por lo que es falso lo manifestado por el autor de la queja en cuanto a que “la calle estaba perfectamente asfaltada y con todos los servicios, sólo se colocan adoquines rústicos para embellecer el acceso al Monasterio”. (La negrita es nuestra)



- Al igual que en otras actuaciones similares consistentes en la urbanización de vías públicas ejecutadas en el municipio, el Ayuntamiento acuerda la imposición de contribuciones especiales atendiendo al criterio de la colindancia de los inmuebles con las obras lo que permite atribuir a estas el efecto de producir un beneficio especial a sus propietarios, ya que al tratarse de obras de urbanización en una calle con la que limitan los inmuebles, tales obras les afectan positivamente, reconociendo la jurisprudencia una presunción iuris tantum de que los propietarios de las fincas limítrofes con las vías públicas donde se realizan las obras justificativas de las contribuciones especiales obtienen un beneficio especial adicional al general, derivado de las mismas obras, siendo muestra de ello las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1981, 24 de octubre de 1994 y 12 de abril de 1997, entre otras muchas, máxime cuando se ha elegido como criterio de reparto precisamente el de metros lineales de fachada, siendo indudable que el beneficio existente desde el momento en que se ejecuta una urbanización de la calle por lo que no puede ignorarse el incremento de valor de los terrenos que se produce cuando las condiciones de la parcela mejoran sustancialmente, sin olvidar que, tal y como señala el Tribunal Supremo en su sentencias de 22 de octubre de 1987, 29 de noviembre de 1996 y 17 de octubre de 1994, por beneficio debe entenderse cualquier ventaja que se reciba al efecto de las obras o servicios, incluso sin posible inmediata traducción a magnitudes económicas (en igual sentido la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid de 14 de septiembre de 1995).

- D. XXX como sujeto pasivo del pago de dicho tributo está legitimado para interponer recurso contencioso administrativo siendo dicha Jurisdicción la competente conocer de todas aquellas pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujetas al Derecho Administrativo.»

Posteriormente, solicitamos ampliación de la información recibida puesto que en nuestra petición inicial se requerían una serie de documentos que solo habían sido remitidos en parte, concretamente se había omitido la copia completa del expediente de contribuciones especiales tramitado, así como el informe en el que se indicara cuando habían sido iniciadas las obras, acompañando una copia del acta de comprobación del replanteo y de la recepción de las obras.

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de ampliación de información (que tuvo lugar con fecha 3/06/2022) hasta en tres ocasiones (20/07/2022, 24/08/2022 y 21/09/2022), no fue posible obtener una respuesta a la misma.

El art. 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el art. 16 de la misma Ley. Ese Ayuntamiento ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de información y sus tres reiteraciones, motivo por el cual se ha acordado hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de



Castilla y León, y mantener su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

Sin perjuicio de lo anterior, y a la vista de lo informado inicialmente y de lo que ha quedado acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

1º.- Como afirma el Ayuntamiento, D. XXX había solicitado en numerosas ocasiones la reparación de la calle del Monasterio donde vive y que da acceso al MONASTERIO DE XXX. A estos efectos, tomando como punto de partida el escrito que esa Entidad local adjunta a su informe, a modo de ejemplo de estas reclamaciones presentadas por el Sr. XXX, vamos a transcribir lo que en el mismo se indica *«desde el año 2010, fecha en que terminaron las obras del albergue “XXX”, (...) llevó ocho años sugiriendo a través de escritos, conversaciones verbales con el Concejal de obras, así como con el Encargado de obras, y no me han hecho ni caso. La calle del Monasterio hasta que se realizan las obras del albergue municipal se encontraba en perfectas condiciones de asfaltado y limpieza (...), en este momento se encuentra intransitable (barro, agua podrida, hierba a gran altura, polvo y piedras sueltas). Se mandan fotos que corroboran lo solicitado»*.

2º.- **Observando las fotografías que se adjuntan al escrito referido se puede comprobar que, en efecto, la calle objeto de la queja, antes de la ejecución de la obra por la que se acuerda el cobro de contribuciones especiales, ya se encontraba asfaltada, con un estado de buena conservación**, existiendo unos tramos de la vía que habían sido levantados para realizar alguna canalización posterior con motivo de las obras de acondicionamiento del albergue citado *ut supra*, y que posteriormente habían sido parcheados, existiendo una clara diferenciación entre el pavimento original y el reparado, donde abundaba la hierba que sobresalía en las zonas de empalme de ambas zonas.

Estos mismos hechos quedan acreditados con más fotografías que figuran en el expediente tramitado.

3.- En el año 2019 ese Ayuntamiento decide acometer las obras de *“EMBELLECIMIENTO DEL ACCESO AL MONASTERIO DE XXX, ELIMINACIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS Y SOTERRAMIENTO DE INFRAESTRUCTURAS”*, y para financiar parte del proyecto el Pleno de esa Corporación, en sesión celebrada el día 24 de mayo de 2019, adoptó el acuerdo de aprobación inicial de la imposición y ordenación de contribuciones especiales por razón de la obra.

4º.- Habiendo solicitado a esa Entidad local la documentación relativa a *“la copia completa del expediente de contribuciones especiales tramitado, con un índice inicial y debidamente foliado y numerado, así como el informe en el que se indique cuando fueron*



iniciadas las obras a que se refiere dicho expediente, y acompañando copia del acta de comprobación del replanteo y de recepción de las obras”, dicha documentación no ha sido remitida.

La legislación aplicable a esta materia viene determinada 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), la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local (TRRL).

Según el artículo 2.2 b) de la LGT, las *“Contribuciones Especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos”*.

En particular en el ámbito de las haciendas locales, el artículo 2.1b) del TRLRHL establece que las contribuciones especiales son un recurso tributario de las entidades locales. La misma norma en su artículo 28, determina que *“Constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas”*.

Prosiguiendo con el análisis, el artículo 29 del TRLRHL concreta el concepto de hecho imponible, al establecer que tienen la consideración de obras y servicios locales:

“a) Los que realicen las Entidades Locales dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les estén atribuidos, excepción hecha de los que aquéllas ejecuten a título de dueños de sus bienes patrimoniales.

b) Los que realicen dichas entidades por haberles sido atribuidos o delegados por otras entidades públicas y aquellos cuya titularidad hayan asumido de acuerdo con la Ley.

c) Los que realicen otras entidades públicas, o los concesionarios de estos, con aportaciones económicas de la entidad local”.

La jurisprudencia ha ido matizando lo que constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales y qué debe entenderse por beneficio especial que permite la imposición de las mismas.



Así, aunque en la definición del hecho imponible de las contribuciones especiales, en ningún momento el artículo 29 del TRLRHL exige que las obras hayan de ser de primer establecimiento, la jurisprudencia viene entendiendo que las obras han de ser de nueva planta o destinadas al establecimiento de nuevos servicios o ampliación de los existentes, excluyendo por tanto del hecho imponible de las contribuciones especiales a las obras de reforma, entretenimiento o conservación de las obras o servicios existentes. De esta manera, sentencias como la del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2006, así como la del Tribunal Superior Justicia de Castilla y León de 5 de octubre de 2007, siguen el criterio de que en todas las obras y servicios de carácter público concurren, por lo general, tanto el interés general como el beneficio particular, representado éste último por el mayor grado de posibilidad de usar y disfrutar de las infraestructuras realizadas, por parte de aquellos ciudadanos que viven o realizan su actividad en las proximidades del lugar donde se realiza la obra o se establece el servicio, o bien en el aumento de valor de sus propiedades. Pero esto no quiere decir que cualquiera que sea el grado de beneficio particular y de incremento de valor en las propiedades, sea posible el establecimiento de contribuciones especiales, ya que sólo puede imponerse a los especialmente beneficiados cuando ese beneficio sea sensiblemente superior al general, ya lo sea por su extensión o su intensidad. Por ello, sólo las obras de establecimiento o ampliación de servicios municipales justifican una exacción de contribuciones especiales, por lo que quedan fuera del hecho imponible las obras de entretenimiento, reparación, conservación o simple sustitución de elementos.

En esta misma línea, la STSJ de Castilla y León de 22 de enero de 2010, establece que no son susceptibles de integrar el hecho imponible de las contribuciones especiales no ya solo los conceptos de mera conservación o reparación de las obras, sino tampoco la mejora o mera sustitución, que no impliquen necesidad de nuevo establecimiento, de tal modo que no pueden financiarse con contribuciones especiales la mejora de obras públicas ya existentes, porque esta mejora atiende a un interés general que debe ser sufragado con otros recursos públicos.

Con base a este criterio, el TSJ de Castilla y León ha anulado, por ejemplo, las contribuciones especiales impuestas en obras de renovación de alcantarillado, abastecimiento, ensanchado de aceras, cambio de ubicación de alumbrado público, por entender que los titulares de los inmuebles afectados ya disfrutaban de todos esos servicios en condiciones más o menos normales y, por esto, las obras no implicaban un beneficio especial que aumentara el valor de los mismos.

Por tanto, toda modernización es una mejora, pero no toda mejora es susceptible de someterse a tributación por contribuciones especiales. Por ello sólo será exigible a los contribuyentes sufragar el coste de las obras que entrañen efectivamente establecimiento o ampliación de los servicios.



En definitiva, no se podrán financiar con contribuciones especiales los gastos de conservación y reparación, ni las simples mejoras, por lo que en el caso que nos ocupa no cabe la imposición de contribuciones especiales, a la vista, incluso, del significativo título del proyecto de las obras: “*EMBELLECIMIENTO DEL ACCESO AL MONASTERIO DE XXX, ELIMINACIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS Y SOTERRAMIENTO DE INFRAESTRUCTURAS*”. Como cabe fácilmente deducir, con la ejecución de las obras contempladas no se mejoran los servicios que los titulares de los inmuebles afectados ya disfrutaban en condiciones más o menos normales, y por esto, las obras no implican un beneficio especial que aumentara el valor de los mismos.

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**:

1.- Que considerando los argumentos expuestos en el cuerpo de este escrito, por el Ayuntamiento de XXX se valore revocar la liquidación practicada por contribuciones especiales al D. XXX, derivada del expediente aprobado por esa Corporación, debiendo proceder, en ese caso, a la devolución de la cantidad que por tal concepto haya podido percibir esa Entidad local, por tener la condición de ingresos indebidos, incrementada con los intereses legales que proceda.

2.- Ha de cumplir la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.

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