



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

**DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20**

**OFICIO**

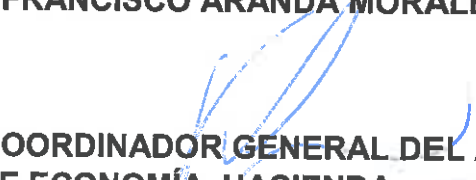
En cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 137.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en la versión introducida por el artículo primero, apartado 3º de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, y con idéntica literalidad, el artículo 2.4 del Reglamento Orgánico de este Tribunal Económico-Administrativo -CAPÍTULO I “Competencias, independencia orgánica y funcional y comunicación con otros órganos” del TÍTULO I “Organización” - (B.O.P. Granada, núm. 33, de 17 de febrero de 2012), y requerido al efecto, con fecha 4 de junio de 2020, por el Sr. Coordinador General del Área de Economía, Hacienda, Organización, Contratación, Personal y Smart City del Ayuntamiento de Granada, la PRESIDENCIA de este TRIBUNAL emite el siguiente dictamen jurídico, preceptivo y no vinculante (artículos 79 y 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) sobre las modificaciones proyectadas en la Ordenanza Fiscal, núm. 20, reguladora de la TASA POR INTERVENCIÓN Y CONTROL DE LA EDIFICACIÓN Y ACTIVIDADES MEDIANTE LICENCIA, DECLARACIÓN RESPONSABLE O COMUNICACIÓN PREVIA que, sometidas a su estudio y exégesis, se pretende rijan durante el ejercicio 2021.

En Granada a 6 de junio de 2020.

  
ANTONIO MARÍA LÓPEZ MOLINO  
PRESIDENTE TEAM

RECIBÍ EL DÍA...<sup>9</sup> DE JUNIO DE 2020

FRANCISCO ARANDA MORALES

  
COORDINADOR GENERAL DEL ÁREA  
DE ECONOMÍA, HACIENDA,  
ORGANIZACIÓN, CONTRATACIÓN,  
PERSONAL Y SMART CITY





**DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20**

---

**DICTAMEN**

**PROYECTO DE  
ORDENANZA FISCAL REGULADORA DE  
LA TASA POR INTERVENCIÓN Y CONTROL  
DE LA EDIFICACIÓN Y ACTIVIDADES  
MEDIANTE LICENCIA, DECLARACIÓN  
RESPONSABLE O COMUNICACIÓN PREVIA**



## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

En cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 137.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en la versión introducida por el artículo primero, apartado 3º de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, y con idéntica literalidad, el artículo 2.4 del Reglamento Orgánico de este Tribunal Económico-Administrativo -CAPÍTULO I “*Competencias, independencia orgánica y funcional y comunicación con otros órganos*” del TÍTULO I “*Organización*” - (B.O.P. Granada, núm. 33, de 17 de febrero de 2012), y requerido al efecto, con fecha 4 de junio de 2020, por el Sr. Coordinador General del Área de Economía, Hacienda, Organización, Contratación, Personal y Smart City del Ayuntamiento de Granada, la PRESIDENCIA de este TRIBUNAL emite el siguiente dictamen jurídico, preceptivo y no vinculante (artículos 79 y 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) sobre las modificaciones proyectadas en la Ordenanza Fiscal, núm. 20, reguladora de la TASA POR INTERVENCIÓN Y CONTROL DE LA EDIFICACIÓN Y ACTIVIDADES MEDIANTE LICENCIA, DECLARACIÓN RESPONSABLE O COMUNICACIÓN PREVIA.

Sin perjuicio de fundamentar, desde estrictos criterios de legalidad, el parecer de este Tribunal en relación puntual a las distintas modificaciones técnico-normativas que se proyectan introducir en la fisonomía de esta categoría tributaria, deviene aconsejable, por evidentes exigencias de sistematización, proceder a la aproximación y concreción de las mismas, siguiendo el siguiente guión de trabajo:

### I.- JUICIO DE LEGALIDAD.

### II.- ANTECEDENTES NORMATIVOS (EJERCICIOS 2006 A 2019)



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

### I.- JUICIO DE LEGALIDAD.

De entrada, en el documento-propuesta remitido a este Tribunal por el Área de Hacienda del Ayuntamiento de Granada, queda confirmada y explicitada la justificación de las nuevas medidas fiscales proyectadas afirmándose literalmente que las mismas traen causa de:

**PRIMERA:** Con el propósito, en afirmación de la Dirección General de Licencias, de dar cobertura al sistema establecido respecto de pequeñas obras en las que la cuota tributaria a ingresar suele tan reducida que no llega a cubrir ni el gasto de papel que la tramitación del expediente genera para la Administración Municipal, **SE PROPONE MODIFICACIÓN DEL ART. 6.1º LETRA A) DE LA ORDENANZA FISCAL, DÁNDOLE UNA NUEVA REDACCIÓN Y AÑADIENDO UN NUEVO PÁRRAFO, FIJANDO UNA BASE IMPONIBLE MÍNIMA SOBRE LA QUE SE APLICARÁ LA CUOTA TRIBUTARIA.**

#### "Artículo 6. Cálculo de la cuota.

1º. a) En materia de edificación, incluyendo licencia de obras, de primera ocupación o utilización, declaraciones responsables o comunicaciones previas, la cuota será el resultado de aplicar a la base imponible el tipo impositivo que será del 1,14 %.

**A efectos de valoración, la base de coste se calculará sobre el m2 a aplicar a la totalidad de la superficie a construir y serán los que se expresan a continuación:**



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: team@granada.org  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

Uso	Euros/m <sup>2</sup>
<b>A) Uso residencial plurifamiliar</b>	495,45
<b>B) Uso residencial unifamiliar</b>	
a) Viviendas unifamiliares aisladas	558,83
b) Viviendas unifamiliares adosadas	535,39
<b>C) Uso Industrial</b>	
a) Naves industriales, talleres, servicios y garajes	258,06
b) Naves almacén cerradas	230,45
c) Naves sin cerrar	207,40
d) Almacenes bajo rasante	299,38
<b>D) Usos terciarios</b>	
1. Hoteleros	
a) Hoteles de 5 estrellas	864,17
b) Hoteles de 4 estrellas	737,42
c) Hoteles de 3 estrellas	691,34
d) Hoteles de 2 estrellas	633,75
e) Hoteles de 1 estrella	518,51
2. Oficinas y comercios	541,55
3. Residencias	570,35
4. restauración en general	541,55
5. Ocio y recreativo	541,55
6. Centros comerciales	748,95
7. Aparcamientos subterráneos	403,28
<b>E) Usos rotacionales</b>	
a) Docente y cultural	576,11
b) Sanitario	748,95
c) Deportivo	460,89
d) Religioso	495,45
e) Piscinas	345,67
f) Pistas deportivas	69,14

**Igualmente se establece una base liquidable mínima para las licencias urbanísticas, con independencia de los usos establecidos en el cuadro anterior, de 1.800,00 euros sobre la que se aplicará el tipo impositivo establecido del 1,14%."**



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

**SEGUNDA:** Por otro lado, indica la Dirección General de Licencias que el 35 por 100 de las licencias concedidas anualmente en el Área de Urbanismo, aunque no suponga un aumento del Presupuesto de Ejecución Material de las obras, son objeto de modificación no sustancial, lo que en la práctica trae consigo la realización del mismo trabajo de supervisión y tramitación que el que supuso el procedimiento de concesión de la misma. Por ello mismo **SE PROPONE AÑADIR AL ARTÍCULO 6 DE LA ORDENANZA FISCAL Nº 20, EN SU PUNTO 1º, UNA NUEVA LETRA, LA "C", RELATIVA A LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE MODIFICACIÓN DE LICENCIAS URBANÍSTICAS CONSIDERADAS "NO SUSTANCIALES" (LAS SUSTANCIALES IMPLICAN LA TRAMITACIÓN DE UNA NUEVA LICENCIA).**

**"Artículo 6.1.**

**(...)**

***c) En la tramitación de los expedientes de modificación no sustancial de licencias (de conformidad con la Ordenanza Reguladora de las autorizaciones urbanísticas y actividades del Ayuntamiento de Granada, BOP nº 100 de fecha 28/05/2018), la cuota tributaria por la actividad técnica y administrativa, vendrá fijada en el importe del 50% de la base imponible calculada de conformidad con la letra a) del presentado apartado y procedente de la propia licencia que es objeto de modificación."***

**TERCERA:** SE PROPONE MODIFICAR EL ARTÍCULO 6 DE LA ORDENANZA FISCAL RELATIVA A "CÁLCULO DE LA CUOTA TRIBUTARIA EN EJECUCIÓN DE OBRAS" AÑADIENDO UN NUEVO PÁRRAFO AL PUNTO 1º, EN RELACIÓN A LAS LICENCIAS DE OCUPACIÓN Y UTILIZACIÓN. La justificación última de este gravamen por las visitas de inspección giradas en relación con las obras ejecutadas al amparo de una licencia urbanística que requieren posterior licencia de ocupación o autorización, estriba en hacer ver que tras la primera visita de inspección girada, - que no resulta gravada-, se realizan otras posteriores por causa imputable al interesado, debidas al incumplimiento por éste de las condiciones a las que estaba sujeto el otorgamiento de las misma.

***"En los procedimientos de concesión de licencias de ocupación y utilización por cada visita de inspección que tenga que realizar por los Servicios Técnicos tras una primera visita de inspección de la obra en cuestión -por la subsanación de las deficiencias detectadas en la primera visita o para acreditar la efectiva finalización de las obras--, se liquidará una tasa cuya cuota tributaria se establece en 117,16 euros por visita".***

En relación a estas primeras tres propuestas de modificación del diseño reglamentario de la **TASA POR INTERVENCIÓN Y CONTROL DE LA EDIFICACIÓN Y ACTIVIDADES MEDIANTE LICENCIA, DECLARACIÓN RESPONSABLE O**



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

**COMUNICACIÓN PREVIA** sírvase señalar lo siguiente: A las Entidades Locales, al igual que a cualquier otro ente público territorial –Estado y Comunidades Autónomas-, le ha sido constitucional y legalmente asignada, en condiciones de **autonomía financiera y gozando de personalidad jurídica plena** (artículos 2, 137, 140 y 143 CE), una copiosa nómina de competencias, todas ellas traducibles, desde una perspectiva finalista y en su expresión más sintetizada, en la satisfacción de necesidades públicas.

Sospechada, pues, la necesidad evidente para tales Entidades Locales de procurar cobertura y sufragio económico al gasto público en el que habrán necesariamente de incurrir a propósito del ejercicio de su actividad financiera, deviene tan lógica la positivización en sede constitucional, y a favor de tales entidades, del **principio de suficiencia financiera** (artículo 142), expresivo de la imperiosa exigencia de **“...disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”**, como consecuente el que, a nivel de ley ordinaria, insista el legislador estatal en indicar, primero con carácter general, que la hacienda de tales entidades **“... estará constituida** –entre otros recursos financieros por...- ... **b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos establecidos sobre los impuestos de las comunidades Autónomas o de otras entidades locales...”** (artículo 2 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), para acto seguido y en función de su distinta naturaleza administrativa, hacerlo predicable particularmente de cada ente local (municipios -artículo 56 TRLRHL-, provincias -artículo 131 TRLRHL-, entidades supramunicipales -artículo 150 TRLRHL-, entidades de ámbito territorial inferior al municipio -artículo 156 TRLRHL- y cabildos o consejos insulares –artículos 157 y 158 CE-).

Desde un punto de vista instrumental y sabido que las Entidades Locales son titulares de **potestad reglamentaria** (artículos 106.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y 15 y ss. TRLRHL), el ejercicio a su cargo de actividad financiera se ve propiciado merced al otorgamiento a éstas de **poder normativo financiero** –facultad para dictar normas en materia financiera, esto es, competencia normativa conducente a regular su propio sistema de ingresos y gastos públicos (artículos 140 CE y 162 y ss. TRLRHL)- y de **poder normativo tributario** –facultad para dictar normas en materia tributaria con rango y fuerza normativa de reglamento, denominadas “Ordenanzas Fiscales”, que les legitimará para establecer y exigir tributos (artículos 133.2 C.E., 4.2. de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, 106.1 LBRL y 20 a 38 TRLRHL)-.





Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

Es en este concreto contexto de ideas, en el que se plantea el interrogante de cómo singularmente las Entidades Locales pueden financiar el gasto público derivado de la prestación de servicios públicos de su competencia

Para el ámbito local, el diseño u ordenación normativa de los elementos esenciales-estructurales de la Tasa corre a cargo 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** -Sección Tercera, Capítulo III ("Tributos"), Título I ("Recursos de las Haciendas Locales")-.

Con idéntico interés pedagógico, el legislador alude ejemplificativamente, en el artículo 20.4 del TRLRHL, hasta veintisiete supuestos de prestación de servicios que pueden ser sometidos a gravamen por el concepto de Tasa. Entre otros: a) Documentos que expidan o de que entiendan las Administraciones o autoridades locales, a instancia de parte. b) Autorización para utilizar en placas, patentes y otros distintivos análogos el escudo de la entidad local. c) Otorgamiento de licencias o autorizaciones administrativas de autotaxis y demás vehículos de alquiler. d) Guardería rural. e) Voz pública. f) Vigilancia especial de los establecimientos que lo soliciten. g) Servicios de competencia local que especialmente sean motivados por la celebración de espectáculos públicos, grandes transportes, pasos de caravana y cualesquiera otras actividades que exijan la prestación de dichos servicios especiales.....

Sin embargo, insistimos, la apelación normativa por los Entes Locales a la Tasa como especie tributaria con la que someter a gravamen tal presupuesto de hecho, en cualesquiera de sus múltiples manifestaciones, se hace depender: Primero, de que tales servicios públicos o actividad administrativa se presten o realice, en cada caso respectivamente, **en régimen de derecho público**, esto es, a través de cualquiera de los sistemas contemplados en la Ley de Contratos del Estado y, segundo, **que tales servicios públicos sean de solicitud o recepción obligatoria y que no sean prestados en concurrencia con el sector privado**.

Ahora bien, podría interrogarse ¿es posible que los entes públicos presten servicios o realicen actividades de su competencia, en régimen de derecho público claro está, y que éstos no sean de solicitud o recepción obligatoria o puedan ser prestados por el sector privado? y de ser posible ¿cómo podrían entonces financiarse éstos?. Justamente, la respuesta a tales cuestiones la encontramos dispensada en la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos -artículo 24- en la esfera estatal y en el TRLRHL -artículo 41- para el ámbito local. En ambos preceptos y sólo para el caso de que **"prestándose tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados"**, se prevé que los entes públicos territoriales -también las entidades locales- puedan sufragar financieramente su coste exigiendo al administrado el pago de un **Precio Público**, del que por ahora baste señalar que se trata de un **recurso financiero de naturaleza no tributaria**, que se materializa en una **contraprestación pecuniaria -prestación patrimonial de carácter retributivo-** sobre la que no se proyectarán ni los principios materiales de



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

justicia tributaria –igualdad, generalidad, capacidad económica, progresividad, no confiscatoriedad- ni el principio de legalidad tributaria.

Al margen de ello, en el espacio ordenador de las Tasas exigibles por la prestación de servicios o la realización de actividades administrativas de competencia local se reconoce ope legis una significación y proyección jurídicas especialísimas al **principio de equivalencia**.

Queda claro que la función instrumental y financiera a la que vocacionalmente se orienta la exacción de la Tasa radica en procurar la recaudación de ingresos tributarios con los que sufragar el coste de los servicios públicos divisibles. Por ello mismo, resulta coherente que el legislador apele a la “idea o principio de beneficio” como criterio de ordenación jurídica de esta categoría tributaria y, por lo mismo, que todo su planteamiento técnico en torno a cómo ha de cuantificarse la prestación pecuniaria a satisfacer por tal concepto tributario pivote, en principio y diremos después el porqué, sobre el concepto de “coste”.

Ante este panorama jurídico conceptual, el legislador, y sólo con vigencia para el ámbito de las Tasas y, más en concreto, para las Tasas por prestación de servicios, formula el **principio de equivalencia**, que en su expresión más sintética podría entenderse como la exigencia legal de que ***“El importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida”***.

Con tal operatoria normativa, el legislador estatal impone a las Entidades Locales un criterio recaudatorio máximo en materia de Tasas, es decir, limita por ésta vía las posibilidades de financiación de los servicios públicos a prestar por las Entidades Locales, abortando cualquier expectativa de recaudación que se sitúe por encima del coste en que hayan incurrido al tiempo de su prestación. Huelga decir, que toda actuación administrativa que, a este respecto, quebrante el citado principio tributario podrá ser declarada nula de pleno derecho –bien en vía administrativa, bien en vía jurisdiccional-.

Finalmente, llámese la atención sobre el hecho de que la norma alude al ***“...coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida”***. Si bien el legislador explicita los elementos a barajar para singularizar conceptualmente y traducir en términos cuantitativos el concepto de “coste”, sin embargo, nada aclara sobre aquellos otros a cuyo través se pudiera técnicamente precisar en unidades monetarias el concepto “valor de la prestación recibida”. Con ello, a nuestro entender, la norma no sólo no está favoreciendo el principio de seguridad jurídica sino que, además, en ausencia de criterios precisos, dificulta a las Entidades Locales la posibilidad de apelar a este otro concepto para acotar sus posibilidades recaudatorias por la vía de la exacción de las Tasas.

**DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20**

*en el artículo 158.3, letra c) del mismo texto legal cual es: "c) Los datos procedentes de estudios del sector efectuados por organismos públicos o por organizaciones privadas de acuerdo con técnicas estadísticas adecuadas, y que se refieran al periodo objeto de regularización. En este caso se identificará la fuente de los estudios, a efectos de que el obligado tributario pueda argumentar lo que considere adecuado a su derecho en relación con los mismos".*

Por tanto, queda certificado el escrupuloso respeto de dicha propuesta normativa a los parámetros jurídicos sobre los que se perfeña la **ESTIMACIÓN INDIRECTA** en el cuerpo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (**ARTÍCULOS 53 y 158**). Juicio favorable este de legalidad que se trasluce subrayado por la mención específica del elemento-índice de recurrencia (**PRECIOS OFICIAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**) para el caso de que se apele al expediente de la estimación indirecta y al que se alude en la propuesta de reglamentación que nos ocupa, pues, ha de reconocerse, lo que de mayor seguridad jurídica, entendida como certeza del Derecho, viene a representar sobre todo para el obligado tributario, destinatario de la norma fiscal.

Prescindiendo de conocidas consideraciones teóricas acerca del uso deficiente e impreciso que la Ley General Tributaria hace de los términos "régimen", "método" y "estimación", lo cierto es que el estudio de la estimación indirecta encuentra correcta ubicación en el más general de la comprobación tributaria, no como modalidad probatoria sino más propiamente como procedimiento especial de liquidación, e incluso, más concretamente, dentro de la teoría de la prueba de la que «constituye una prolongación más allá de sus límites normales».

Desde luego, hallándonos ante un método de estimación de bases imponibles que trata de suplir lo imposible de conocer con exactitud los datos necesarios para la determinación completa de las bases imponibles o de los rendimientos del contribuyente por mor de la falta de colaboración de éste en la fijación de los elementos relevantes para la cuantificación del impuesto, aunque no aquello sobre lo que sea posible alcanzar un aceptable grado de certeza, el tema de la prueba juega un papel decisivo, no sólo en la fase previa de constatación de la realización o concurrencia de los presupuestos de hecho previstos por la ley en punto a la procedibilidad, aplicación o recurso al expediente estimativo por parte de la Administración tributaria, sino también durante la sustanciación del mismo y, como no, en la fase de reclamaciones y recursos. Ciertamente, si como sabemos, al expediente de la estimación indirecta se recurre únicamente cuando por las causas previstas por el legislador no pueda la Administración conocer los datos necesarios para determinar la base imponible o los rendimientos del sujeto pasivo en cuestión, parece lógico que sea ésta la que en su caso deba probar que se han dado o producido los hechos o circunstancias determinantes de su aplicación y, en especial, la falta de conocimiento de los datos necesarios para determinar la base imponible. Tendrán, pues, que aportarse las pruebas necesarias que acrediten que, por las causas que fueren, no ha sido posible evaluar con certeza la base imponible. La Administración debe «justificar, motivar y probar fehacientemente la relación causa-efecto entre la acción u omisión



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

del contribuyente y la imposibilidad de aplicar el régimen de determinación directa o el de estimación objetiva». La imposibilidad de aplicar los citados regímenes de cuantificación de bases tributarias es, en definitiva, una cuestión de prueba que corre a cargo de la Administración.

Por todos es sabido que las leyes fiscales, por razones -ya conocidas- que en última instancia redundan en el proceso que facilita la aplicación de los tributos, introducen técnicas de estimación en la valoración de las realidades económicas sujetas a imposición, exponente de las cuales en nuestro sistema es, sin lugar a dudas, el régimen de estimación indirecta de bases imponibles por medio del cual no sólo la ley permite crear una base tributaria allí donde se aprecia una sustancial falta de colaboración social de los sujetos pasivos con la Administración tributaria sino, asimismo, es éste una forma de sustituir los rigores de la prueba. En tal dirección, como así pondremos de manifiesto a lo largo del presente estudio, este expediente estimativo se sirve de una serie de medios indiciarios para concretar la realidad económica del contribuyente que, no teniendo buen número de ellos la consideración de presunciones jurídicamente hablando, sí participan de su técnica, consistente en trazar un nexo de comunicación entre un hecho cierto y otro del que no se tiene certeza. Del mismo modo, apúntese que el mismo régimen de estimación indirecta, como por otra parte le sucede a cualquiera de los que sirven para la determinación de las bases tributarias, goza de la presunción general de legalidad que acompaña a los actos dictados por la Administración y que su artículo 53, puntualiza que puede ser enervado por el contribuyente mediante las pruebas correspondientes.

El régimen de estimación indirecta, y así explícitamente lo reconoce el artículo 158 de la Ley General Tributaria de 2003, tiene carácter excepcional y subsidiario respecto de la estimación directa y de la estimación objetiva, lo que significa que sólo se puede acudir a él cuando no exista posibilidad de llegar a determinar la base utilizando aquellos otros regímenes (directo u objetivo) que se presentan como principal y alternativo, respectivamente. Se aplica de oficio por la Administración tributaria -tanto por los órganos de la Inspección de los Tributos como por los de Gestión, según se deduce de lo dispuesto en el art. 53 de la L.G.T.- y su característica esencial se residencia en la posibilidad que se presenta a los órganos de la Administración para concretar la base imponible de ciertos contribuyentes, utilizando signos, índices, apreciaciones de otras realidades económicas externas al sujeto pasivo, pero similares a la desarrollada por él, en suma, acudiendo a un conjunto de técnicas presuntivas que, sin embargo, **no suponen una inversión de la carga de la prueba**, por cuanto el órgano administrativo que aplica este régimen, debe de **justificar y probar** en todo caso, primero, lo inevitable de su utilización, segundo, que existe total **congruencia entre aquello que se está midiendo y los medios empleados para medirlo**. Es decir, la Administración tiene que probar siempre aquello que afirma, justificando los índices y módulos escogidos y razonando su utilización, en tanto que el sujeto pasivo si desea enervar los efectos de la actuación administrativa, podrá alegar cuanto le interese.



---

**DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20**

---

Aparte de las consideraciones generales que acabamos de hacer respecto del régimen de estimación indirecta, algunas de ellas indicativas del rol llamado a desempeñar por la prueba en el seno de aquél, aún consideramos necesario abundar algo más acerca de todo ello antes de emprender cualquier análisis más particularizado sobre la actividad de prueba que en punto al recurso, procedencia y sustanciación de este expediente técnico corre a cargo de nuestra Administración tributaria, y así, de esta manera, desbrozar más claramente la virtual operatividad que de suyo corresponde a la prueba proyectar en todo lo que a la estimación indirecta concierne.

Así las cosas, por todos es sabido que la relación de presupuestos habilitantes de la aplicación de la estimación indirecta contenida con carácter taxativo, y, de la que trae su causa el carácter limitado o restrictivo de este procedimiento especial de liquidación, en el art. 53 L.G.T. evidencia situaciones fácticas que, aún no siendo determinantes *per se* de la inmediatez en la aplicación del régimen de estimación indirecta, sí que deben colegir la imposibilidad real de la Administración tributaria de adquirir certidumbre, por medios de prueba sustitutorios, sobre los hechos relevantes para la exacción del tributo, como fundamento de legitimación acerca de la procedencia del recurso a este expediente técnico.

Ahora bien, sin perjuicio de valorar la oportunidad de su concreción normativa, al menos desde la perspectiva de su encaje sustantivo puesto en conexión con la naturaleza jurídica y finalidad técnica propias de la estimación indirecta, no nos resistimos a la oportunidad de formular en este preciso momento lo que, a nuestro entender, debiera constituir *-lege ferenda-* una correcta incardinación de nuestra política legislativa en esta materia; proposición que, sea dicho de antemano, pasa por someter a una estricta revisión crítica el carácter tasado y limitado de los supuestos *-ope legis-* habilitantes de la estimación indirecta.

En este mismo sentido, sólo subrayaremos que la posición apuntada, lejos de suponer un intento por dejar expedito, a la discrecionalidad administrativa, el recurso a la estimación indirecta con menoscabo de las necesarias exigencias de garantía y seguridad jurídicas del contribuyente, coadyuva a definir este expediente técnico de modo más acorde a la singular finalidad con la que ha sido legalmente articulado. Sólo así, y, de modo consecuente, quedaría soslayada cualquier controversia que versara acerca de si la previsión, legal o reglamentaria, de uno u otro supuesto de hecho, susceptible de dar lugar a la aplicación del procedimiento estimatorio, va más allá de simples exigencias fácticas estrictamente tasadas.

Expuesto lo cual, permítasenos sintetizar aquellos presupuestos jurídicos sobre cuya base ha de incardinarse cualquier planteamiento teórico a propósito de la **interconexión entre prueba y estimación indirecta de bases o cuotas tributarias.**

Por lo pronto, el carácter *subsidiario* de la estimación consagra, como no puede ser de otro modo, la *prueba* en dimensión inescindible de la misma, que habrá de posibilitar, en todo momento, el desarrollo efectivo de cualesquiera actuaciones probatorias del



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

sujeto pasivo conducentes a hacer allegar certidumbre -no un mero juicio de probabilidad- sobre los elementos del hecho imponible. Es decir, la necesidad de agotar toda posibilidad de determinar con certeza la base imponible y no una magnitud distinta a ella, ha de hacerse presente, no sólo como exigencia previa del recurso a la estimación indirecta sino, también, a lo largo de la sustanciación del procedimiento estimatorio, así como a su conclusión, precisamente a través del instituto de la *prueba*.

Es más, dando por reproducidos *mutatis mutandis* los argumentos reiteradamente expuestos acerca de la justificación y finalidad últimas de la estimación indirecta, y reconociendo que «..la Administración goza de un amplio margen de discrecionalidad en la elección y valoración de las vías estimativas (entiéndase *medios de estimación*), sin otros límites que los de la racionalidad y verosimilitud de las inducciones que establezca», no menos cierta resulta la necesidad de articular todo un sistema integrado de garantías procedimentales que, siendo manifestaciones singularizadas de una garantía más genérica cual es la de la *prueba* en el régimen de estimación indirecta, no permitan que el recurso a éste se convierta en un cómodo expediente al que acudir como mera opción discrecional de la Administración.

Dispuestos, pues, a puntualizar las diversas circunstancias que, en evitación de una posible arbitrariedad o de la excesiva discrecionalidad en la aplicación de la estimación indirecta, se erigen, a nuestro modo de entender, en sólidas manifestaciones que corroboran esa garantía de acreditamiento o prueba, digamos, en primer término, que ninguno de los supuestos previstos en los arts. 53 L.G.T. determina o faculta *-per se-* a la Administración para promover la aplicación de la estimación indirecta, en tanto ésta pueda reconstruir y cifrar exactamente los elementos del hecho imponible por cualquiera de los medios de comprobación y de prueba ordinarios. Es decir, «la estimación ha de ir precedida siempre en nuestro ordenamiento jurídico de una actuación de los órganos gestores e inspectores tendente a la fijación y cuantificación de los hechos tributariamente trascendentes a través de una determinación».

Una vez agotadas tales actuaciones quedará expedita la vía estimativa sólo si se verifica la imposibilidad real y objetiva por parte de la Administración de «liquidar con arreglo a los métodos previstos por la Ley del tributo».

En segundo lugar, se prevé reglamentariamente, en clave de medida garantista contra la inmediatez del régimen de estimación indirecta, no ya la posibilidad sino el deber que asiste al sujeto pasivo a que en el curso de las actuaciones inspectoras de comprobación e investigación aporte cuantos documentos o antecedentes sean precisos para probar los hechos y circunstancias atinentes a su situación tributaria, así como facilitar la práctica de las comprobaciones que sean necesarias para verificarla.

Por otro lado, el art. 53 L.G.T., establece que no se requiere, como presupuesto de procedibilidad, acto previo declarativo de la procedencia de la aplicación de la estimación indirecta . No obstante, romper con «la *especial función garantista reforzada* que cumplía aquél y que se explicaba en atención al carácter excepcional de este procedimiento» exige que, «en aras al principio de unidad del procedimiento de



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

comprobación y en garantía del contribuyente, se posibilite la revisión a *posteriori* de los fundamentos del recurso a la estimación» o, lo que es lo mismo, «que la procedencia de la estimación indirecta sea impugnada en unión de los resultados del entero procedimiento».

Precisamente, la necesidad de motivar el recurso a la estimación indirecta «constatando los presupuestos habilitantes y explicando razonadamente el juicio que la Administración haya seguido para formar su convicción sobre la verosimilitud máxima de los resultados a que ha llegado», ha llevado al legislador a exigir informe razonado sobre: a) las causas determinantes de la aplicación de la estimación indirecta, b) justificación de los medios elegidos para la determinación de las bases o rendimientos...etc.... que la Inspección de los Tributos deberá acompañar al acta incoada para regularizar la situación tributaria del sujeto pasivo o que, en el caso en que no medie actuación de la Inspección, el órgano gestor competente deberá incluir al dictar y notificar el correspondiente acto administrativo de fijación de la base y liquidación tributaria.

Finalmente, la norma fiscal, en el cauteloso propósito de evitar cualquier situación de indefensión del contribuyente al inicio y durante la sustanciación del procedimiento estimatorio, prevé que éste podrá interponer reclamación económico-administrativa, previo recurso de reposición, contra la liquidación tributaria resultante del acta; alegar cuanto estime conveniente a su derecho, así como plantear la procedencia de la aplicación de la estimación indirecta.

Llegados a este punto, creemos estar en disposición de ver singularizado en la exigencia de **justificación o prueba por parte de la Administración tributaria de la concurrencia de los presupuestos de aplicabilidad del régimen de estimación indirecta y de su eficacia causal en orden a no permitir a la misma el conocimiento de los datos necesarios para la determinación completa de las bases imponibles o de los rendimientos, así como de la total congruencia existente entre aquello que se está midiendo y los medios empleados para medirlo**, el juego congruente de los mecanismos de prueba y del sistema de garantías procedimentales ambos analizados, en el seno de este expediente técnico en el que se opera la sustitución de los criterios de *certeza* por los de máxima *probabilidad o verosimilitud*.

Convendría comenzar indicando que las actuaciones administrativas a desarrollar con ocasión de aplicar el régimen de estimación indirecta deben estar tasadas por el Ordenamiento, o al menos, han de estar reguladas por norma jurídica para evitar al máximo la arbitrariedad en el comportamiento de los órganos de la Administración por un lado, y de otro, porque es la mejor forma de controlar judicialmente sus actuaciones. Por esto, el desarrollo procedimental de las actuaciones administrativas con ocasión de este régimen para la determinación de bases, revisten cierta transcendencia, a poco que se piense en que un error en el procedimiento sustanciado o una actuación administrativa no prevista en las disposiciones que los rigen, puede hacer derivar la nulidad de las actuaciones seguidas.



---

**DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20**

---

Podemos entender, en primer lugar, que la aplicación del régimen de estimación indirecta no precisa un acto administrativo previo que así venga a declararlo, sin que esto signifique que su aplicación sea inmotivada, ni que el interesado no pueda oponerse a la misma a través del oportuno recurso una vez que le hayan sido notificadas las liquidaciones tributarias derivadas de dicho régimen.

En segundo lugar, la motivación de la procedencia de este régimen hay que deducirla del preceptivo informe razonado del inspector actuario que la L.G.T., le obliga a evacuar y en el que deben de hacerse constar; a) las causas que han determinado la aplicación de este régimen de cuantificación de bases tributarias «lo que es tanto como afirmar la necesidad de que se señale por parte de la Inspección que se han practicado todas aquellas actuaciones normalmente necesarias para la fijación de los hechos a través de una determinación, es decir, conforme criterios de certeza y exactitud mediante el empleo de los medios de ordinarios de comprobación o, en su caso, de prueba, no siendo ello posible como consecuencia de haber incurrido el sujeto pasivo en algunas de las conductas que taxativamente quedan enumeradas en el art. 53 de la L.G.T.», imposibilidad esta racional u objetiva más que material; b) la situación de la contabilidad de aquellos registros obligatorios del sujeto pasivo, «aspecto este que, junto con el anterior, constituyen la base esencial de la necesaria motivación que habilita la aplicación del método estudiado en aquellos casos de *incumplimiento sustancial de obligaciones contables*», c) la justificación de los medios elegidos para la determinación de las bases o rendimientos de entre los señalados en el art. 50 de la L.G.T., debiendo cuidar en todo caso la Administración «la rigurosidad de los medios elegidos y la adecuada complementariedad de los mismos» y los cálculos y estimaciones realizadas en atención a los mismos.

El art. 53 de nuestra Ley General del Ramo describe una serie de causas tasadas que cuando se producen, permiten a los órganos de la Administración acudir al régimen de estimación indirecta. Son éstas: a) Falta de presentación de declaraciones o presentación de declaraciones incompletas o inexactas. b) Resistencia, obstrucción, excusa o negativa a la actuación inspectora. c) Incumplimiento sustancial de las obligaciones contables o registrales. d) Desaparición o destrucción, aun por causa de fuerza mayor, de los libros y registros contables o de los justificantes de las operaciones anotadas en los mismos.

Ahora bien, conviene advertir que la concurrencia de cualquiera de las causas reseñadas, según el art. 53 L.G.T., propician la aplicación del régimen de estimación indirecta, son antecedentes causales especialmente cualificados en esa imposibilidad de determinación directa, pero su concurso no es suficiente por sí solo para que se apruebe la aplicación del referido régimen, pues su carácter de régimen subsidiario hace que, en todo caso, deba quedar constancia de que resulta imposible determinar la base imponible siguiendo el régimen de estimación directa, o en su caso, el de estimación objetiva. El citado art. 53 de la L.G.T. «contiene una proposición genérica del efecto jurídico que legitima a la Administración para abandonar aquellas aspiraciones de *certeza* para conformarse con la *probabilidad*: la imposibilidad de





Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

### DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

realizar una determinación directa de bases y rendimientos». De no existir esa relación directa de causa-efecto -aun concurriendo alguna de las causas mencionadas- por disponer la Administración de los medios para la determinación de los hechos tributariamente relevantes no podrá acudir a la estimación indirecta. Deviene clara, por tanto, la necesidad de que sea la Administración la que verifique y acredite la concurrencia del presupuesto de naturaleza compleja que legitima para acudir a la estimación indirecta: esto es, supuesto de hecho y engarce lógico con la imposibilidad de determinación directa.

Es precisamente esa constancia en el expediente de los datos y antecedentes que permiten juzgar la verosimilitud de las conclusiones alcanzadas, la que viene a cubrir la legitimidad de la actuación administrativa en el proceso de aplicación de la estimación indirecta. De esta manera, la posible discrecionalidad queda convertida en una simple discrecionalidad técnica a la hora de elegir, de entre los medios que le ofrece el art. 53 de la L.G.T., aquéllos que resulten más idóneos para estimar las bases y rendimientos en cada caso concreto. Debido a la operativa de la presunción de legalidad de los actos administrativos, será el sujeto pasivo quien soporte la carga de accionar contra lo que pueda considerar utilización incorrecta de tales medios...., pero vemos cómo eso no libera a la Administración de la obligación de justificar (procurar) la legitimidad de su actuación, la cual se deducirá de los datos contrastados contenidos en el expediente».



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

### II. ANTECEDENTES NORMATIVOS (EJERCICIOS 2006 A 2019):

Luego justificado, motivado y argumentado por este Tribunal su juicio de legalidad de las propuestas de reglamentación arriba punteadas, se completa su dictamen con el excursus histórico-normativo de la operatoria normativa impulsada y, en su caso, aprobada, en este concreto espacio tributario. A saber

**Para el EJERCICIO 2006 (Dictamen de legalidad emitido el día 16 de septiembre de 2005 por el TEAM – Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm. 238 de 16 de diciembre de 2005-:**

En relación a la "ORDENANZA REGULADORA DE LA TASA POR LICENCIAS DE ACTIVIDAD PARA LA APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS" –núm. 20- señálese que se propuso modificar el cuadro de tarifas previsto, incrementando levemente las vigentes en el año 2005. Añádase, asimismo de un lado, lo atinado de la supresión en estos lares de la referencia al sujeto pasivo sustituto (artículo 2.2. Ordenanza 2005) toda vez que traslucía una lectura equívoca y distrayente del artículo 23.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004. En segundo término, se consideró legalmente acertada la decisión del redactor reglamentario por desterrar de la redacción del artículo 5.1 del Proyecto de Ordenanza toda equivalencia o sinonimia de los conceptos "depósito previo" y "autoliquidación". Confusión conceptual esta que, en cambio y lamentablemente, pervivía en la redacción del artículo 6.1 de la mencionada Ordenanza.

**Para el EJERCICIO 2007 (Dictamen de legalidad emitido el día 7 de septiembre de 2006 por el TEAM – Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm. 244 de 27 de diciembre de 2006-:**

La única proposición normativa impulsada en relación a la "ORDENANZA REGULADORA DE LA TASA POR LICENCIAS DE ACTIVIDAD PARA LA APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS" –núm. 20- se ciñó sin más a la llamada **CUOTA TRIBUTARIA SEGÚN PROCEDIMIENTOS (CUOTA TARIFA)**:

ACTIVIDADES TIPO	CUOTA TARIFA		
	Ordenanza fiscal 2006	Proy. Ordenanza 2007	Increm. Coef. / Euros
Tipo de procedimientos			
Actividades reguladas por la Ley de Protección Ambiental Andaluza	1.452'55	1.452'55	0
Actividades no calificadas o inocuas no abreviadas	715'74	715'74	0
Actividades inocuas susceptibles de tramitarse por procedimiento abreviado	357'87	-----	Suprimido
Actividades reguladas en la Ordenanza reguladora de Instalaciones de Estaciones Radioeléctricas	-----	715'74	Implantado ex novo



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

Para el EJERCICIO 2008 (Dictamen de legalidad emitido el día 10 de septiembre de 2007 por el TEAM – Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm. 245 de 26 de diciembre de 2007-:

Fueron objeto de remozamiento normativo:

### 1. TASA GESTIONADA POR LA GERENCIA DE URBANISMO.- ORDENANZA FISCAL NÚMERO 20: “ORDENANZA REGULADORA DE LA TASA POR LICENCIAS DE ACTIVIDAD PARA LA APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS”.

Entre las licencias urbanísticas nos encontramos con la licencia por la apertura de establecimiento establecida y justificada por las primeras instalaciones, los traslados de local, cambio de actividad, ampliaciones o modificaciones físicas. Aunque el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales la regula como un supuesto específico [(artículo 20.4.i)], lo cierto es que cabe subsumirla dentro del más genérico concepto de licencia urbanística, en tanto que su finalidad es controlar el uso que se realiza del bien inmueble. Por ello mismo, dese por reproducido aquí todo cuanto fue apuntado acerca del estudio jurisprudencial realizado por este Tribunal sobre la exacción condicionada, o no, de la Tasa por Licencias Urbanísticas –Licencia de Obras- (núm. 22) a la concesión formal y expresa de la licencia urbanística, y como no, a la tesis que al respecto mantiene y hace suya este Tribunal Económico-Administrativo Municipal.

De cualquier manera, las múltiples modificaciones que se proponen pretenden favorecer una mejora en la redacción de sus preceptos, aportando una mayor concreción y coherencia sistemática a su estructura orgánica, con pleno acomodo a la legalidad tributaria ordinaria. En este sentido, han de enmarcarse algunos de los apartados siguientes:

\* **Naturaleza y hecho imponible (artículo 1). Remisión al punto primero del Dictamen de la Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por Licencias urbanísticas.**

Ordenanza Fiscal vigente en 2007	Modificación propuesta
<p><b>Artículo 1º. Naturaleza y hecho imponible</b></p> <p>1. Constituye el hecho imponible la prestación de los servicios técnicos y administrativos necesarios para la tramitación de la correspondiente licencia de actividad precisa para la apertura de cualquier establecimiento industrial , comercial, profesional y de servicios al objeto de procurar que los mismos tengan las condiciones de tranquilidad, seguridad, salubridad, medio ambientales y cualesquiera otras exigidas por las correspondientes normativas sectoriales, Ordenanzas y Reglamentos Municipales o Generales, de acuerdo con la Ley 7/1.994, de Protección Ambiental, la ordenación urbanística y la Ordenanza Municipal de Licencias de apertura de establecimientos.</p> <p>2. La realización del hecho imponible tendrá lugar por la prestación de servicios técnicos y administrativos que se originen por solicitud del sujeto pasivo o como consecuencia de la actividad inspectora municipal, en los casos en que se descubra la existencia de actividades</p>	<p><b>Artículo 1º. Naturaleza y hecho imponible</b></p> <p>1. Constituye el hecho imponible la prestación de los servicios técnicos y administrativos necesarios para la tramitación de la correspondiente licencia de actividad precisa para la apertura de cualquier establecimiento industrial , comercial, profesional y de servicios al objeto de procurar que los mismos tengan las condiciones de tranquilidad, seguridad, salubridad, medio ambientales y cualesquiera otras exigidas <u>por las normas de protección ambiental aplicables, Ordenanzas y Reglamentos Municipales o Generales, la ordenación urbanística y la Ordenanza Municipal de Licencias de apertura de establecimientos.</u></p> <p>2. <u>No se devengará la Tasa cuando un establecimiento se traslade de local si el traslado es consecuencia de derribo, declaración de estado ruinoso o expropiación forzosa realizada por el Ayuntamiento.</u></p>



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

**DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20**

que no estén plenamente amparadas por la correspondiente licencia.	
3. Estarán sujetos a esta Tasa todos los supuestos que, regulados en la Ordenanza por Licencias de Apertura de Establecimientos y de Actividades y en la Ordenanza Reguladora de las Instalaciones de Estaciones Radioeléctricas, resulte obligatoria la solicitud y obtención de licencia en su caso, y, entre otros, los siguientes :	

Especial interés suscita el estudio de la expresión «apertura de establecimiento» y, más concretamente, la delimitación del concepto de establecimiento. Este análisis es necesario para admitir o no la posibilidad de que la licencia por apertura pueda ser o no exigida. En principio, parece que el control está justificado para todos ellos, sin embargo, el Tribunal Supremo ha considerado que «en la tasa por licencia de apertura se contempla de modo inseparable el binomio compuesto tanto por la actividad sujeta como por el local en que la misma se desenvuelve puesto que la causa de la tasa es precisamente la verificación de que en cada uno de los lugares donde se efectúa una actividad mercantil o industrial aquéllos reúnen las condiciones de policía legalmente exigidas en cada caso para el ejercicio de ésta» (Sentencias de 14 de diciembre de 1993 y 20 de junio de 1994). Por tal motivo, el redactor reglamentario local propone insertar en el artículo 1 de la Ordenanza fiscal reguladora de esta Tasa un supuesto de no sujeción al afirmarse en su apartado segundo que *“No se devengará la Tasa cuando un establecimiento se traslade de local si el traslado es consecuencia de derribo, declaración de estado ruinoso o expropiación forzosa realizada por el Ayuntamiento.”*

**\* Actualización de su Tarifa (artículo 4).**

**1. CUOTA TRIBUTARIA SEGÚN PROCEDIMIENTOS:**

**1. A) CUOTA TARIFA**

ACTIVIDADES TIPO	CUOTA TARIFA		
	Ordenanza fiscal 2007	Proy. Ordenanza 2008	Increment. Coef. / Euros
Tipo de procedimientos			
Actividades reguladas por la Ley de Protección Ambiental Andaluza	1.510'65	1.548'42	1'025 (37'77 €)
Actividades inocuas	744'37	762'98	1'025 (18'61 €)
Actividades reguladas en la Ordenanza reguladora de Instalaciones de Estaciones Radioeléctricas	744'37	1.200'00	1'61 (455'63 €)

Aparte del incremento generalizado del 1'025 del IPC, como novedad se incluye una cuota de 1.200 euros para las actividades reguladas en la Ordenanza Reguladora de Estaciones Radioeléctricas. En este punto debemos recordar que el artículo 25 del Real Decreto Legislativo 2/2004 impone la necesidad de elaborar una memoria económica financiera para apoyar toda propuesta de implantación o modificación de tarifas. Por ello, cualquier juicio de legalidad al respecto está condicionado a la determinación del coste de la actividad administrativa definido en la correspondiente memoria económico financiera.



AYUNTAMIENTO DE GRANADA  
TRIBUNAL ECONOMICO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

1. B) CUOTA INCREMENTADA = CUOTA TARIFA x COEFICIENTE DE SUPERFICIE

ACTIVIDADES TIPO	COEFICIENTES DE SUPERFICIE		
	Ordenanza fiscal 2007	Proy. Ordenanza 2008	Increment. Coeficiente
Hasta 50 m <sup>2</sup>	1	1	0
> 50 m <sup>2</sup> a 100 m <sup>2</sup> <	1'40	1'40	0
> 50 m <sup>2</sup> a 100 m <sup>2</sup> <	1'80	1'80	0
> 50 m <sup>2</sup> a 100 m <sup>2</sup> <	2'20	2'20	0
> 50 m <sup>2</sup> a 100 m <sup>2</sup> <	2'60	2'60	0
Más de 1.250 m <sup>2</sup>	3	3	0

1. C) CUOTA TRIBUTARIA = CUOTA INCREMENTADA (CUOTA TARIFA x COEFICIENTE DE SUPERFICIE) x ÍNDICE DE SITUACIÓN

VÍAS PÚBLICAS	ÍNDICES DE SITUACIÓN (Coeficiente)		
	Ordenanza fiscal 2007	Proy. Ordenanza 2008	Increment. Coeficiente
Vías públicas de 1ª categoría	1'50	1'50	0
Vías públicas de 2ª categoría	1'30	1'30	0
Vías públicas de 3ª categoría	1	1	0

2. OTRAS TARIFAS

OTROS SERVICIOS	TARIFAS		
	Ordenanza fiscal 2007	Proy. Ordenanza 2008	Increment. Coef. /Euros
Consulta previa	(Cuota Epígrafe 1) x 10%	(Cuota Epígrafe 1) x 10%	0
Certificado sobre datos de licencias obrantes en Archivos del Ayuntamiento y relativos al horario y/o aforo de los establecimientos	33'87	50'00	1'48 (16'13 €)
Cambios de titularidad	169'36	1.173'59	6'93 (1.004'23 €)



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: team@granada.org  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

### DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

Reapertura de piscinas	356'09	364'99	1'025 (8'90 €)
Modificaciones sustanciales y no sustanciales	Importe según procedimiento de aplicación de la actividad (exclusión de coeficiente de superficie e índice de situación)		Suprimido

#### \* Tributación de las de las actividades de carácter temporal (artículo 4.4).

Ordenanza Fiscal vigente en 2007	Modificación propuesta
No existe regulación específica	<b>Artículo 4. Tarifa</b> <u>4. Las actividades de carácter temporal abonarán el 50% de la cuota correspondiente, sin aplicación de coeficientes de superficie ni índices de situación, siempre que no se supere el periodo de actividad de 6 meses. En caso contrario se abonará la totalidad de la cuota exigible.</u>

Por primera vez, la regulación reglamentaria de la presente Tasa se ve insertada por la tributación de las actividades de temporada, sin que la precisión proyectada sobre el criterio y estructura misma de cuantificación de la cuota tributaria en estos casos merezca juicio de legalidad desfavorable.

Por último, y en la incardinación sistemática antes apuntada, se propone para el año 2008 suprimir del articulado de la Ordenanza fiscal vigente en el año 2007 los preceptos 1.2, 1.3.e) in fine, 1.3.f) in fine, 1.3.g) in fine, parcialmente artículo 1.3.h), 1.5, parcialmente artículo 5.1., 5.2 y parcialmente artículo 5.3.

## 2. TASAS GESTIONADAS POR LA GERENCIA DE URBANISMO.-

### A) TASA POR LICENCIAS URBANÍSTICAS –LICENCIA DE OBRAS- (NÚM. 22) -

#### \* Naturaleza y hecho imponible (artículo 1).

Ordenanza Fiscal vigente en 2007	Modificación propuesta
Artículo 1º. Naturaleza y hecho imponible  Constituye el hecho imponible de esta tasa la actividad municipal, técnica y administrativa, tendente a verificar si los actos de edificación y uso del suelo a que se refiere el artículo 242 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1992, y que hayan de realizarse en este término municipal, se ajustan a las normas urbanísticas, de edificación y policía previstas en la citada Ley del Suelo, en el Plan General de Ordenación Urbana de este Municipio y demás disposiciones generales y particulares que les sean de aplicación.	Artículo 1º. Naturaleza y hecho imponible  Constituye el hecho imponible de esta tasa la actividad municipal, técnica y administrativa, tendente a verificar si los actos de edificación y uso del suelo a que se refiere el artículo 242 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1992 de <b>26 de Junio</b> y <b>artículo 169 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía</b> que hayan de realizarse en este término municipal, se ajustan a las normas urbanísticas, de edificación y policía previstas en <b>las citadas Leyes, así como en la Ley 8/2007, de 28 de mayo</b> , en el Plan General de Ordenación Urbana de este Municipio y demás disposiciones generales y particulares que les sean de aplicación.



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

En principio ha de señalarse que el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, al mencionar "las licencias urbanísticas" (artículo 20.4.h)) refiere exclusivamente a las establecidas por la legislación del suelo y ordenación urbana, como mecanismo técnico-administrativo con el que lograr el efectivo control de la legalidad urbanística y, más concretamente, del uso del suelo.

Por ello mismo, la alusión adicional, con la que el reglamentador local propuso modificar la redacción del artículo 1 de la presente Ordenanza fiscal, hecha al artículo 169 "Licencia urbanística" de la Ley 7/2002, de 27 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía así como a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo –vigente desde el día 1 de julio de 2007 y por la que se deroga la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones-, traslució el elogiado interés de aquél por actualizar y extender la remisión normativa de los actos de edificación y uso del suelo a la normativa autonómica, al tiempo de que reconocer que la actividad urbanística corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y a los municipios.

En efecto, por un lado, el artículo 2.1., último párrafo de la precitada Ley 7/2002, establece que "*... en ejecución de esta Ley y en las respectivas esferas de competencias que ella les asigna, la actividad urbanística corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y a los municipios*". Se reproduce así el esquema de distribución de competencias establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Andalucía en esta materia.

El artículo 148.1 de nuestra Carta Magna preceptúa que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". Por su parte, el nuevo Estatuto de Andalucía aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, con la misma literalidad con que se exhibía el artículo 13.8 de la derogada Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía., establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre "política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda". En este contexto, el Estado ostenta algunos títulos competenciales que le permiten condicionar o influir la política urbanística, sin que ello signifique, en ningún caso, que se transforme en una materia compartida, al modo de la secuencia "bases-desarrollo". Al estado no le incumbe, en efecto, la regulación básica del urbanismo y a las Comunidades Autónomas su desarrollo (entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, 40/1998, de 19 de febrero, 159/2001, de 5 de julio y 164/2001, de 11 de julio).

Por otro lado y en pura lógica jurídica, el reglamentador local refirió al artículo 169 de la Ley 7/2002, de 27 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía a fin de dotar de una mayor concreción al aspecto material del elemento objetivo del hecho imponible de esta Tasa. El mencionado precepto, regula la "Licencia urbanística" como acto administrativo de comprobación previa de que la actividad urbanística que se pretende es susceptible de ser autorizada, en la medida en que el solicitante ha cumplido previamente sus deberes urbanísticos correspondientes a tal actividad y lo pretendido se adecua al ordenamiento urbanístico. En síntesis, se trata ésta de una técnica de policía administrativa que somete a fiscalización previa la pretensión de una persona física o jurídica de desarrollar actividades sobre el suelo, el vuelo o el subsuelo sujetos a la ordenación urbanística por cualquiera de los sujetos competentes para ordenar el uso de éstos (Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1988, de 8 de julio de 1989 y 6 de mayo de 1998...). Justamente, el artículo 169 de la Ley 7/2002, alude a la autorización en que la licencia urbanística consiste aclarando que la misma permite ejercer efectivamente el derecho a la edificación o construcción e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo. Al propio tiempo, este artículo relaciona en



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

sus apartados primero y segundo y con carácter ejemplificativo, algunos de los actos sujetos a previa licencia que, en su íntegra literalidad, se reproducen en el artículo 3 de la Ordenanza fiscal reguladora de esta Tasa, así como aquéllos que resultan exceptuados de la obligación de solicitar licencia (apartado cuarto).

**\* Sujetos pasivos (artículo 2.1). Estudio jurisprudencial sobre la exacción condicionada, o no, de esta Tasa a la concesión formal y expresa de la licencia urbanística. Tesis mantenida por el Tribunal Económico-Administrativo Municipal.**

Ordenanza Fiscal vigente en 2007	Modificación propuesta
Artículo 2º. Sujetos pasivos.  1. Son sujetos pasivos a título de contribuyente, las personas físicas o jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria que sean propietarias o poseedoras o, en su caso, arrendatarias, de los inmuebles en los que se realicen las construcciones o instalaciones o se ejecuten las obras.	Artículo 2º. Sujetos pasivos.  1. Son sujetos pasivos a título de contribuyente, las personas físicas o jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria que <b>soliciten o resulten beneficiarias o afectadas por la actividad local que constituye el hecho imponible de esta tasa.</b>

Del mismo modo con que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre (artículo 2.2.a)), la Ley 8/1989, de 13 de abril, por la que se regula el Régimen Jurídico de las Tasas y Precios Públicos (artículo 6), la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (artículo 7) y el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (artículo 20.1), definían a la Tasa como categoría tributaria, ahora el reglamentador local, justamente a propósito de la conceptualización de "sujeto pasivo contribuyente" de la misma propone la concurrencia en él de la siguiente circunstancia "... que soliciten o resulten beneficiarias o afectadas por la actividad local que constituye el hecho imponible de esta tasa".

Luego testada, como podrá sobreentenderse, la sintonía del añadido proyectado con el principio de legalidad tributaria, signifíquese asimismo que el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales utiliza la expresión «otorgamiento» como requisito para las "licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana". Dos son, por tanto, los presupuestos que condicionan la exigencia de esta tasa, a saber: la obtención de la licencia y la existencia acreditada de actividad administrativa. En cuanto a la primera, y es lo que interesa subrayar, se ha venido discutiendo de manera inveterada que la actividad de otorgamiento, se ordenaría a un resultado: la obtención de una licencia. Ésta concretaría en el solicitante la cualidad de beneficiario o afectado positivamente por la actividad municipal y permitiría considerarle como sujeto pasivo de la tasa. De este modo, si la actividad municipal condujera a una denegación de lo solicitado desaparecería, así se ha precisado por un sector de la doctrina jurisprudencial, la razón de ser de este tributo

\* Entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de diciembre de 1995 (TASAS MUNICIPALES Y DE OTROS ENTES LOCALES (Tasas por licencias urbanísticas): Hecho imponible: doctrina general: prestación de servicios: en las tasas por licencias urbanísticas «dicha actividad se ordena a un resultado», «de tal modo que si la actividad municipal condujera a una denegación de lo solicitado desaparece la razón de ser del tributo»: denegación de licencia: ausencia de hecho imponible: liquidación improcedente):





Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

PRIMERO.- La «ratio decidendi» de la sentencia de instancia consiste en que las actuaciones administrativas realizadas por un Ayuntamiento como consecuencia de una solicitud de licencia de obras, no dan lugar al devengo de tasa alguna si la resolución final del expediente es denegatoria de la licencia solicitada y esta tesis ha de confirmarse porque corresponde a la doctrina mantenida por esta Sala en Sentencias de 16 mayo 1989 (RJ 1989\3979) y 24 febrero 1992 (RJ 1992\2100). Según se decía en esta última, «el artículo 212.8 del Real Decreto Legislativo número 78/1986 entendía comprendidas entre las tasas por prestación de servicios y realización de actividades de competencia municipal, los servicios y actividades relativos al otorgamiento de licencias urbanísticas exigidas por el artículo 178 de la Ley del Suelo. Aun cuando el hecho imponible de la tasa viene constituido no tanto por la obtención de un resultado concreto -la obtención de una licencia- como por la prestación de unos servicios o la realización de actividades de la competencia municipal que, al beneficiar o afectar de modo particular a ciertas personas, permiten individualizar una parte de su coste y repercutirlo sobre aquéllas, en las tasas por otorgamiento de licencias urbanísticas dicha actividad se ordena a un resultado -la obtención de una licencia- que concreta en el solicitante la cualidad de beneficiario o afectado positivamente por la actividad municipal y permite considerarle como sujeto pasivo de la tasa, de tal modo que si la actividad municipal condujera a una denegación de lo solicitado desaparece la razón de ser de este tributo».

Pese a ello, algunos pronunciamientos han destacado que el artículo 20.4.h) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo «configura el hecho imponible con independencia de que esa actividad realizada o ese servicio prestado lo hayan sido con las expectativas que al efecto tenían los solicitantes»:

\* Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 22 de mayo de 2002 (TASAS MUNICIPALES Y DE OTROS ENTES LOCALES: Tasa por licencia de apertura: hecho imponible: actividad administrativa de comprobación de los requisitos técnicos y administrativos necesarios para la apertura de la actividad: realización aún en el supuesto de denegación de licencia: exacción de la tasa precedente):

SEGUNDO La demanda del recurso de apelación sólo esgrime como argumento el de la inexistencia del hecho imponible de la tasa en los supuestos, como el que nos ocupa, de denegación de la licencia. Luego al examen de la corrección o no de este argumento único debe necesariamente contraerse la Sala. Para la demandante, la denegación de licencia, con archivo de la solicitud por falta de documentación técnica suficiente, impide la producción del hecho imponible de la tasa por licencia de apertura y actividad, por lo que la liquidación practicada incurre en infracción manifiesta de ley. Acude para fundamentarlo a diversos pronunciamientos jurisprudenciales y, como no podía ser de otra manera, al propio texto del artículo 20 LHL. La administración demandada esgrime en su defensa que en el concepto de tasa que este precepto legal -y otros- enuncian, es irrelevante que la actividad administrativa que se realiza para con el sujeto pasivo concluya con el otorgamiento o con la denegación de la licencia. Y aporta en defensa de su tesis también numerosos pronunciamientos jurisprudenciales. A juicio de esta Sala, del planteamiento que acabamos de realizar de este litigio se deduce ya claramente una conclusión: que la infracción de ley que se discute, de existir, no es manifiesta. La disparidad de pronunciamientos jurisprudenciales que se han vertido sobre el hecho imponible de la tasa por licencia de apertura, sobre si se realiza o no en caso de denegación de la licencia, demuestra a todas luces que nos encontramos ante una discusión jurídica, ante un problema que admite dos soluciones distintas en nuestros tribunales -y no digamos en la doctrina- luego es imposible tildar de manifiesta la posible infracción reprochable a la solución que se adopte en un sentido o en el contrario. Como es sabido, la infracción manifiesta de ley requiere de un quebrantamiento claro y patente de un precepto normativo, una violación notoria, evidente, indiscutible de un mandato legal, caracteres todos que en ningún caso concurren en la discutida y discutible legalidad del acto administrativo de liquidación por el motivo que esgrime la demanda...».

\* Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 17 de noviembre de 1994 (TASAS MUNICIPALES Y DE OTROS ENTES LOCALES.



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

**HECHO IMPONIBLE:** procede el pago de la tasa por licencia de obras con independencia de que se conceda o no la misma):

TERCERO.- Que entiende esta Sala, que no deben de prosperar, las argumentaciones, sostenidas por la parte recurrente, y ello porque la Ley 39/1988 de Haciendas Locales, en su artículo 20, establece como hecho imponible de las tasas, tributo que aquí nos ocupa, «la prestación de un servicio público, o la realización de una actividad administrativa, de competencia local», y diseñó esta Ley, ese hecho imponible con independencia de que esa actividad realizada o ese servicio prestado, lo hayan sido de acuerdo con las expectativas que al efecto tenían los solicitantes. En efecto, este precepto, que está ubicado en la rúbrica del hecho imponible, y no en la de los sujetos pasivos, como el artículo 23, nos da la pista clara, para afirmar que en el caso que nos ocupa, se haya o no otorgado la licencia solicitada, lo que es claro, es que se realizó una actividad de comprobación del estudio y proyecto presentado por el recurrente, actividad que con independencia de cual fuere su resultado, ha dado lugar al nacimiento del hecho imponible, debiendo por tanto reputarse correcta la liquidación girada. Quizás pudiera entenderse que los municipios, tienen, en base a la Ley 39/1988, libertad, para establecer mediante Ordenanza dictada al efecto, qué actividades o servicios pudieren dar lugar a que se devengue la tasa, y en consecuencia pudiera darse el caso de que un Ayuntamiento excluyera de forma explícita y «ex profeso», la denegación de licencias, del cuadro de actividades sujetas a tasa, o incluso que de una u otra forma, minimizase en esos impuestos la cuota. Pero en el presente caso, esta posibilidad debe desecharse pues la propia Ordenanza recoge ese caso como sometido a tributo.»

\* Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 11 de septiembre de 1995 (TASAS MUNICIPALES. HECHO IMPONIBLE: tasa por licencias urbanísticas: la actividad generada por el Ayuntamiento para la concesión o denegación ya genera por sí la tasa; no resulta adecuada la liquidación impugnada al no responder a la actividad o servicio prestado a la recurrente.):

SEGUNDO.- La Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales, en su artículo 20 establece como hecho imponible de las tasas, tributo que aquí nos ocupa, «la prestación de un servicio público, o la realización de una actividad administrativa, de competencia local», configurándose en la Ley ese hecho imponible con independencia de que esa actividad realizada o ese servicio prestado lo hayan sido de acuerdo con las expectativas que al efecto tenían los solicitantes, por eso la Ordenanza Fiscal número 103, en consonancia con ello, dispone en su artículo 6, apartado 3, que «la obligación de contribución, una vez nacida, no se verá afectada en modo alguno por la denegación de la licencia solicitada o por la concesión de ésta condicionada a la modificación del proyecto presentado», de forma que la actividad desplegada por el Ayuntamiento en orden a la concesión o denegación ya genera por sí la tasa, pero es el caso que contrariamente a lo que sostiene la Corporación demandada, la actividad administrativa y técnica desarrollada en el expediente 1202-910065, tendente a comprobar si el proyecto presentado se ajustaba a las normas urbanísticas, desembocó en la concesión por Decreto de la Alcaldía de 14 de febrero de 1994 de la licencia solicitada, una vez fueron subsanados por la sociedad recurrente los incumplimientos a las normas del Plan vigente señalados por los técnicos municipales en sucesivos informes emitidos, y de que adolecía el proyecto presentado, y fue actualizado el presupuesto conforme a los módulos vigentes del Colegio Oficial del Arquitectos, desde cuyo acto de otorgamiento resultaba pertinente la práctica de la liquidación correspondiente, tal como establece el artículo 8 de la Ordenanza Municipal aplicable y llevó a cabo efectivamente el Ayuntamiento en fecha 8 de marzo del mismo año, sin que resulte adecuada la liquidación impugnada al no responder a la actividad o servicio prestado a la recurrente en el expediente seguido a su instancia, cuyo resultado final ha sido la obtención de la licencia solicitada y no su denegación definitiva, con la consecuencia del nacimiento del hecho imponible generador de la tasa.

Según esto último, la denegación de la licencia (de obras) cuya tasa fue previamente depositada, no legitimaría su devolución dado que no podrá ser considerada como indebida

\* Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, de 23 de enero de 1995 (TASAS MUNICIPALES Y DE OTROS ENTES LOCALES.



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

**DEVOLUCION DE INGRESOS INDEBIDOS:** la petición de licencia municipal de obras fue denegada por el Ayuntamiento, por lo que el recurrente solicitó la devolución de la tasa ingresada en concepto de depósito previo, no teniendo ésta el carácter de ingreso indebido al no ser ilegal el citado depósito.):

SEGUNDO.- Las licencias urbanísticas exigidas por el artículo 178 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y actualmente el 242 del Texto Refundido de 1992 son manifestaciones de la categoría general de actos administrativos de autorización..... El art. 20 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre reguladora de las Haciendas Locales, anterior a la solicitud de la licencia, señala que el hecho imponible de la tasa municipal lo constituye la prestación del servicio público o la realización de actividad administrativa, cuando concurren las circunstancias que relaciona, en definición genérica que escapó a las previsiones de la Ley que derogaba el Texto Refundido de 1986, que había optado por ejemplificar qué actividades o servicios reunían los requisitos del hecho imponible de las tasas.

El Ayuntamiento estaba facultado para establecer tasas en materia de licencias urbanísticas; facultad que se extiende y limita al otorgamiento pero no a la denegación. Ciertamente, podría pensarse, que la actividad municipal ha producido un coste que debería cubrirse con la tasa, pero lo que ha de tenerse en cuenta, como ya decíamos en la nuestra núm. 187 de 23 abril 1993, recaída en los autos 709 de 1992, en los que era demandada la misma Administración, es que no toda actividad municipal que genera un costo ha de conllevar, a su vez, una tasa; al efecto podría pensarse que otras figuras tributarias, como impuestos o contribuciones especiales, se verían privadas de sentido.

Es por eso que la Ordenanza Fiscal núm. 326, de 2 diciembre 1986, cuidaba de señalar en el apartado segundo del artículo 3 que: «La obligación de contribuir nace con el otorgamiento de la licencia; no obstante, en cualquiera de los casos, conforme al art. 205.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986 se exigirá el depósito previo de las tasas correspondientes, sin cuyo requisito no será tramitado el expediente».

Llegados a este punto, señalábamos en la antecitada, «ya puede anticiparse ... que tal depósito previo no configura caso de ingreso indebido cuando la autorización a que se aspira se ve defraudada por no superar el control administrativo de legalidad. Y aún cabría señalar aquí que en este caso la denegación de licencia expresamente especificada que podía efectuarse una nueva petición conforme a lo previsto en el art. 120 del Reglamento de Planeamiento, es decir, respetando las determinaciones del nuevo planeamiento ya aprobado inicialmente, sin que la actora manifestase interés en esta vía ...».

En el presente supuesto, esencialmente análogo, la zona donde se pretendía la construcción quedaba con la tipología SRU1b que también permitía aquélla si bien sometida a distinto proyecto del presentado.

Es en esta última línea exegética en la que, básicamente, este Tribunal Económico-Administrativo Local se alinea, no sin mencionar un aspecto de trascendental importancia:

Desde luego, este Tribunal, apoyándose en los mismos criterios jurídico-interpretativos aducidos por algunos de nuestros Tribunales Superiores de Justicia, considera que la exacción de la presente Tasa no está condicionada a la expresa y favorable concesión de la licencia urbanística de obras en los términos singularmente interesados por el administrado, siempre, claro está, que el ente público acredite fehacientemente que desarrolló aquella actividad técnica precisa, suficiente y bastante en la que apoyar motivadamente su resolución (favorable a la concesión de la licencia o denegatoria de la misma), pues, no se nos negará, que de tal actividad probatoria se colegirá por decantación la incuestionable afectación irrogada por la misma al sujeto solicitante. Lo cual, no deja de ser o representar el elemento material sobre el que pivota la concepción legal de la Tasa como categoría tributaria ("El principio del beneficio").

Para este Tribunal, el objeto de la discusión que, como ha podido constatarse, se ha materializado en sede jurisdiccional en resoluciones de fallo dispar o contradictorio, no reside



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

en si se ha realizado o no el hecho imponible en el caso de que el Ayuntamiento deniegue la licencia urbanística (de obras). Antes bien, subrayada nuestra plena convicción sobre la efectiva, en estos casos, realización material del presupuesto de hecho -configurado por la norma como hecho imponible del tributo- que provoca el nacimiento de la obligación de pago de la Tasa, se trata de una cuestión de "grado", de "graduación del beneficio".

Expresado en términos más simples, son dos las cuestiones que han de tratarse al unísono al objeto de que la posición mantenida por este Tribunal en tan espinosa cuestión jurídica devenga inteligible. Por un lado, ha de diferenciarse las alocuciones legales de "afectación" y "beneficio" en relación al modo e intensidad con que la actividad administrativa se proyecta sobre la persona del administrado que insta al Ayuntamiento la concesión de este tipo de licencias urbanísticas (de obras).

Así, en un primer nivel y sea cual fuere el signo de la resolución administrativa (favorable o denegatoria a la concesión de licencia) si la misma se halla suficientemente motivada a cargo de la Administración con apoyo en una actividad administrativa positiva, real y efectiva, no cabe duda que el solicitante resultará afectado por tal actividad y, en su consecuencia, asumirá, por haber realizado el hecho imponible, la condición de sujeto pasivo contribuyente, obligado al pago de la prestación tributaria por el concepto de dicha Tasa.

Sin embargo, resulta indiscutible que la denegación o concesión de la licencia urbanística comportará objetivamente un grado distinto de beneficio en la persona del solicitante, y que, por lo suyo, es de justicia tributaria, que tal realidad jurídica diferenciada se vea finalmente sometida a gravamen de modo modulada y atemperadamente distinto.

Por todo lo cual, la cuestión no se centra en el hecho imponible como han pretendido ver algunos de nuestro Tribunales Superiores de Justicia sino, más bien, en la estructura misma de cuantificación de la Tasa, esto es, en el guión de cuantificación ideado por el reglamentador local. De suerte que el menor beneficio -que no afectación- derivado para el administrado de una resolución denegatoria a la concesión de una licencia urbanística habría desembocar en una cuota tributaria cuantitativamente inferior a aquélla a la que habría de hacerse frente en el supuesto de que el Ayuntamiento hubiere concedido la licencia.

En definitiva, y a título de beneficio de inventario, este Tribunal modestamente pretende hacer ver al reglamentador local que esta forma de operar en su labor de creación normativa reduciría in extremis el grado de litigiosidad que tradicionalmente ha promocionado o provocado la regulación de esta Tasa en todos los Ayuntamientos de España.

### \* Base imponible (artículo 3).

Ordenanza Fiscal vigente en 2007	Modificación propuesta
<p>Artículo 3º. Base tributaria</p> <p>Constituye la base imponible de la tasa, el coste de tramitación de los expedientes sujetos a previa licencia, sin perjuicio de las autorizaciones que fuesen procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable originadas por las siguientes actuaciones:</p> <p>a) Las obras de construcción de edificaciones e instalaciones de todas clases de nueva planta.</p>	<p>Artículo 3º. Base tributaria</p> <p><u>Constituye la base imponible de la tasa, el coste de tramitación de los expedientes de otorgamiento de licencia urbanística originadas por las actuaciones que seguidamente se citan, ya sean promovidas por los particulares o por una Administración Pública o sus entidades adscritas o dependientes de la misma, distinta de la municipal, sin perjuicio de las</u></p>



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

**DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20**

<p>b) Las obras de ampliación de edificios e instalaciones de todas clases existentes.</p> <p>c) Las obras de modificación o reforma que afecten a la estructura de los edificios e instalaciones de todas clases existentes.</p> <p>d) Las obras de modificación del aspecto exterior de los edificios e instalaciones de todas clases existentes..... r) ...</p> <p>El coste de tramitación se determinará, en los supuestos de licencias para edificaciones, en función del coste real y efectivo de la obra civil a ejecutar.</p>	<p><b>autorizaciones que fuesen procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable:</b></p> <p>a) <u>Las parcelaciones urbanísticas a que se refiere la sección sexta del Capítulo II del Título II e la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, salvo que estén contenidas en proyectos de reparcelación aprobados o que sean objeto de declaración de la innecesariedad de la licencia.</u></p> <p>b) <u>Los movimientos de tierra, la extracción de áridos, la explotación de canteras y el depósito de materiales.</u></p> <p>c) <u>Las obras de viabilidad y de infraestructuras, servicios y otros actos de urbanización, que deban realizarse al margen de proyectos de urbanización debidamente aprobados.</u></p> <p>d) <u>Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, definitivas o provisionales, sean de nueva planta o de ampliación, así como las de modificación o reforma, cuando afecten a la estructura, la disposición interior o el aspecto exterior y las demoliciones de las existentes, salvo el supuesto de ruina física inminente..... h).....</u></p> <p>El coste de tramitación se determinará, en los supuestos de licencias para edificaciones y <u>para actuaciones en urbanizaciones</u>, en función del coste real y efectivo de la obra civil a ejecutar.</p>
---	---

**Fundamento y fuente legales:** Artículos al artículo 169 "Licencia urbanística" de la Ley 7/2002, de 27 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y 20.4.h) 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. A fin de no encarecer la exposición, nos remitimos a todo cuanto se apuntó a propósito del análisis del hecho imponible de esta Tasa (primer punto).

**\* Actualización de su Tarifa. Cuota tributaria (artículo 4) INCREMENTO (ACTUALIZACIÓN AL 1'025 IPC mayo-2007).**

**\* Devengo (artículo 5.2).**

Ordenanza Fiscal vigente en 2007	Modificación propuesta
<p>Artículo 5º. Devengo</p> <p>2. Cuando las obras se hayan iniciado o ejecutado sin haber obtenido la oportuna licencia, la tasa se devengará cuando se inicie efectivamente la actividad municipal conducente a determinar si la obra en cuestión es o no</p>	<p>Artículo 5º. Devengo</p> <p><b>2. Cuando las obras se hayan iniciado o ejecutado sin haber obtenido la oportuna licencia, la tasa se devengará cuando se inicie efectivamente la actividad municipal conducente a determinar si la</b></p>



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

**DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20**

autorizable; con independencia de la iniciación del expediente administrativo que pueda instruirse para la autorización de esas obras o su demolición, si no fueran autorizables	<u>obra en cuestión es o no legalizable, con independencia de la iniciación del expediente administrativo que pueda instruirse para su demolición si ello no fuera posible.</u>
--	---

**Fundamento y fuente legales:** Artículos 24.5 y 26.1 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.

El reglamentador local vuelve a recordar, ahora para esta Tasa, que va a someterse objetivamente a gravamen el beneficio que acreditadamente se deriva de la realización por el Ayuntamiento de su actividad técnico-jurídica de fiscalización de la legalidad urbanística – determinar si la obra iniciada o ejecutada y no autorizada expresamente resulta legalizable o no-. Inclusive aquél que se haya obtenido por razón de la actividad desarrollada por el Ayuntamiento después de constatada la iniciación o ejecución de obras respecto de las que no haya sido solicitada la expedición de la oportuna licencia administrativa al efecto, o, en su caso, que habiéndola solicitado aún no se hubiera concedido.

**\* Gestión (artículo 6.1.y 2)**

Ordenanza Fiscal vigente en 2007	Modificación propuesta
<p>Artículo 6º. Gestión</p> <p>1. Las personas que solicitaren la obtención de una licencia urbanística, deberán presentar conjuntamente con ella, justificante de haber realizado el depósito previo de la tasa correspondiente.</p> <p>2. Las autoliquidaciones presentadas por el contribuyente, a los efectos de esta Ordenanza, están sometidas a comprobación administrativa. Finalizada la actividad municipal y una vez dictada la Resolución que proceda sobre la licencia, se practicará si procede, la liquidación definitiva correspondiente, que será notificada al sujeto pasivo</p>	<p>Artículo 6º. Gestión.</p> <p><u>1. La tasa regulada en la presente ordenanza se exigirá en régimen de autoliquidación. No se iniciará la tramitación del expediente de concesión de licencia urbanística sin que se haya acreditado previamente el pago de la misma</u></p> <p>2. Las autoliquidaciones presentadas por el contribuyente, a los efectos de esta Ordenanza, están sometidas a comprobación administrativa.</p> <p><u>3. Finalizada la construcción, instalación u obra se procederá a girar liquidación definitiva por el servicio de inspección tributaria municipal, previa comprobación e investigación de los elementos de la obligación tributaria.</u></p>

Con la proposición extractada, sin duda se otorga de mayor racionalidad a la gestión misma de la Tasa, pues no tiene sentido mantener por más tiempo y para este contexto tributario los regímenes incompatibles de “depósito previo” (artículos 26.1.a) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y 15.1.a) de la Ley de Tasas y Precios Públicos) y de “autoliquidación” (artículo 27.1 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).

**Fundamento y fuente legales:** Artículos 101, 102 y 140 ss.. de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y 27.1 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: “Las entidades locales podrán exigir las tasas en régimen de autoliquidación”.

**B) TASA POR TRAMITACIÓN Y REALIZACIÓN DE ACTUACIONES URBANÍSTICAS (NÚM. 30).**



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

### \* Naturaleza y hecho imponible (artículo 1). Reducción ámbito material del elemento objetivo del hecho imponible.

Ordenanza Fiscal vigente en 2007	Modificación propuesta
<p>Artículo 1º. Naturaleza y hecho imponible</p> <p>1. Constituye el hecho imponible de la tasa la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local por parte del servicio Municipal de Urbanismo, en particular, por el estudio, tramitación y aprobación, en su caso, de Estudios de Detalle, planes especiales y planes parciales, Proyectos y Actuaciones de Gestión Urbanística, inspección, control y recepción de obras de urbanización y por la expedición de información urbanística.</p> <p>2. Será objeto de esta exacción la especial prestación de servicios técnicos, jurídicos o administrativos a determinadas personas motivados directa o indirectamente por ellas para controlar, verificar o fiscalizar que las actividades relacionadas con el uso, la edificación, la ordenación o la ejecución se adecuan a la legalidad urbanística, no incluyéndose el importe de las publicaciones necesarias en las distintas tramitaciones que serán de cuenta de los solicitantes o beneficiarios.</p>	<p>Artículo 1º. Naturaleza y hecho imponible</p> <p><u>Constituye el hecho imponible de la tasa la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local por parte de la Gerencia de Urbanismo, para la expedición de información urbanística.</u></p>

Se propuso reducir el ámbito material de sujeción a gravamen por el citado concepto tributario, excluyéndose de la misma, primero, la imposición de aquellas actuaciones urbanísticas relacionadas con la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, proyectos de urbanización o instrumentos de gestión, y limitándose, segundo, a aquellas actuaciones no relacionadas con la ordenación del territorio, esto es, la expedición de información urbanística. Con ello, el reglamentador local se ha hecho eco de las nuevas tesis jurisprudenciales barajadas por nuestra más Alta Instancia Judicial, lo que a la postre no merece de este Tribunal sino su consideración y juicio interpretativos más favorables.

### \* Base imponible, tipo de gravamen y cuota tributaria (artículo 4).

Ordenanza Fiscal vigente en 2007	Modificación propuesta
<p>Artículo 4º. Base tributaria</p> <p>1. Constituirá la base imponible de la tasa el presupuesto de ejecución material de las obras, integrado por el coste real y efectivo de la obra civil, con deducción de la maquinaria e instalaciones industriales y mecánicas separables de la misma y utilizables independientemente. Este cálculo se utilizará para determinar la base imponible cuando la actividad urbanística consista en la inspección, control y recepción de obras de urbanización, órdenes de ejecución de obras y ejecuciones subsidiarias, salvo que se establezca una cuota fija y específica para la actuación concreta de que se trate.</p>	<p>Artículo 4º. Base, tipo y Cuota Tributaria</p> <p><u>Por la expedición de información urbanística, cédula urbanística e información certificada, se establece la cuota fija de 99,43 euros.</u></p>



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

2. En los servicios prestados de gestión y patrimonio, la base imponible vendrá determinada por el 2,5 por 100 del valor urbanístico del terreno afectado, que con carácter residual se establecerá en función del aprovechamiento urbanístico fijado por el PGOU por coeficiente de localización próximo y por el valor mínimo de la unidad de aprovechamiento fijada para cada año o alternativamente por el valor del inmueble; salvo que se establezca una cuota fija y específica para la actuación concreta de que se trate.

3. La base imponible por los servicios prestados para la ejecución urbanística, ya sean delimitaciones de las unidades de ejecución, fijación o cambio del sistema de actuación, constitución de entidades urbanísticas colaboradoras, convenios de ejecución del sistema de compensación, proyectos de reparcelación o concesiones administrativas vinculadas a la ejecución del sistema, se determinará con arreglo a lo establecido en el apartado anterior; salvo que se establezca una cuota fija y específica para la actuación concreta de que se trate.

4. Cuando se trate de servicios prestados en relación al control de incumplimientos, que conlleve el cambio de sistema de iniciativa privada o la venta forzosa, la base imponible estará constituida por el valor urbanístico determinado conforme a las reglas del apartado 2º, salvo que se establezca una cuota fija y específica para la actuación concreta de que se trate.

5. La base imponible de esta tasa, cuando se trate de actuaciones referidas a expropiaciones, vendrá determinada con carácter general por el valor urbanístico del terreno afectado el valor del inmueble, salvo que se establezca una cuota fija y específica para la actuación concreta de que se trate.

6. La base imponible vendrá determinada por la mayor de las valoraciones siguientes: la declarada en documento público, la comprobada a efectos tributarios o la valoración catastral, en las actuaciones relativas a la gestión del Patrimonio Municipal de Suelo y expedientes de desahucio administrativo.

7. La base imponible será el valor de la deuda reclamada, con inclusión de los intereses que procedan, en el ejercicio de la vía de apremio a solicitud de Entidades Urbanísticas Colaboradoras

8. La base imponible vendrá constituida por el importe de la tasa inicial, en las solicitudes de cambio de titularidad, prórroga de licencias, fijación de alineaciones y rasantes y proyectos reformados tras la obtención de licencia o aprobación del proyecto.

9. En los demás casos, respecto al resto de actuaciones técnicas o administrativas de naturaleza urbanística, se estará a la cantidad fija o tarifa que se señala de forma concreta en el artículo siguiente.

\* **Gestión (artículo 6.1, 2 y 3) –régimen de autoliquidación.**





Horno de San Matías. - 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

Ordenanza Fiscal vigente en 2007	Modificación propuesta
<p><b>Artículo 7º. Gestión</b></p> <p>1. Se establece con carácter general el depósito previo del importe total de la cuota de la tasa que proceda en cada caso en régimen de autoliquidación, cuyo resguardo de ingreso deberá unirse a la solicitud correspondiente, sin lo cuál no se dará trámite a la misma; todo ello sin perjuicio de la liquidación definitiva que, previa comprobación administrativa, resulte procedente.</p> <p>2. La autoliquidación, cuando proceda en actuaciones a instancia de parte, se practicará por los sujetos pasivos ante la Gerencia de Urbanismo en el momento de formular la correspondiente solicitud sobre el presupuesto de ejecución material visado por el Colegio Oficial correspondiente, y si después de formulada se modificase o ampliase el proyecto, deberá practicarse una autoliquidación complementaria de acuerdo con el presupuesto del proyecto reformado.</p> <p>3. Mediante la correspondiente comprobación administrativa podrá modificarse la base imponible de acuerdo con el coste real y efectivo, practicando la oportuna liquidación definitiva y exigiendo o reintegrando al sujeto pasivo la cantidad que corresponda.</p> <p>4. En actuaciones de oficio, se practicará la liquidación por la Gerencia de Urbanismo, que se notificará a los sujetos pasivos en la forma legalmente establecida para su ingreso en los plazos correspondientes.</p> <p>5. Cuando la actuación administrativa requiera de la necesaria publicación de edictos en los boletines oficiales, se exigirá al sujeto pasivo un depósito equivalente a los gastos previsibles generados por las citadas publicaciones. Una vez conocidos los gastos totales, se procederá a la devolución o cobro de las diferencias.</p>	<p><b>Artículo 6º. Gestión</b></p> <p><u>1. La tasa regulada por la presente ordenanza se exigirá en régimen de autoliquidación.</u></p> <p><u>2. La autoliquidación se practicará por los sujetos pasivos ante la Gerencia de Urbanismo en el momento de formular la correspondiente solicitud de iniciación de la actividad administrativa gravada por esta tasa.</u> <u>No se procederá a la tramitación del expediente hasta que no se haya acreditado previamente el ingreso de la cuota resultante.</u></p> <p><u>3. Las autoliquidaciones formuladas por los sujetos pasivos podrán ser objeto de la correspondiente comprobación administrativa, practicándose la oportuna liquidación definitiva y exigiendo o reintegrando a aquéllos la cantidad que corresponda.</u></p>

**Fundamento y fuente legales:** Artículos 101, 102 y 140 ss.. de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y 27.1 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: "Las entidades locales podrán exigir las tasas en régimen de autoliquidación".

**Para el EJERCICIO 2009 (Dictamen de legalidad emitido el día 17 de septiembre de 2008 por el TEAM – Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm. 250 de 31 de diciembre de 2008-:**

El perfil estructural de las Tasas se vio exclusiva y parcialmente modificado por mor del **incremento generalizado del 4'5 % en los tipos de gravamen**, alícuotas o tarifas reguladas en dichas Ordenanzas —actualización de las tarifas al incremento del Índice de Precios al Consumo del 4'5% (parámetro temporal de referencia: marzo 2007 – marzo 2008)-.



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

**Para el EJERCICIO 2011 (Dictamen de legalidad emitido el día 13 de septiembre de 2010 por el TEAM – Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm. 249 de 30 de diciembre de 2010-:**

El perfil estructural de las Tasas se vio exclusiva y parcialmente modificado por mor del **incremento generalizado del 1´4 % en los tipos de gravamen**, alícuotas o tarifas reguladas en dichas Ordenanzas —actualización de las tarifas al incremento del Índice de Precios al Consumo del 1´4% (parámetro temporal de referencia: marzo 2009 – marzo 2010)-.

**Para el EJERCICIO 2012 (Dictamen de legalidad emitido el día 10 de octubre de 2011 por el TEAM – Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm. 246 de 29 de diciembre de 2011-:**

El perfil estructural de las Tasas se vio exclusiva y parcialmente modificado por mor del **incremento generalizado del 3´6 % en los tipos de gravamen**, alícuotas o tarifas reguladas en dichas Ordenanzas – este aumento general de tarifas, alícuotas y tipos de gravamen propuestos era coincidente con el Índice de Precios al Consumo -3,6 %- (parámetro temporal de referencia: marzo 2010 – marzo 2011)-.

**Para el EJERCICIO 2013 (Dictamen de legalidad emitido el día 17 de junio de 2012 por el TEAM – Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm. 250 de 31 de diciembre de 2012-:**

**PROPUESTA DE ESTABLECIMIENTO, APROBACIÓN Y REFUNDICIÓN EN LA ORDENANZA FISCAL REGULADORA DE LA TASA POR INTERVENCIÓN Y CONTROL EN LA EDIFICACIÓN Y ACTIVIDADES MEDIANTE LICENCIA, DECLARACIÓN RESPONSABLE O COMUNICACIÓN PREVIA, CON LA SUBSIGUIENTE DEROGACIÓN DE LAS ORDENANZAS FISCALES NÚMERO 20: “ORDENANZA REGULADORA DE LA TASA POR LICENCIAS DE ACTIVIDAD PARA LA APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS”, NÚMERO 22: “ORDENANZA REGULADORA DE LA TASA POR LICENCIAS URBANÍSTICAS”, NÚMERO 30: “ORDENANZA REGULADORA DE LA TASA POR TRAMITACIÓN DE Y REALIZACIÓN DE ACTUACIONES URBANÍSTICAS” Y NÚMERO 37: “ORDENANZA REGULADORA DE LA TASA POR LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE OTORGAMIENTO DE CALIFICACIONES PROVISIONAL Y DEFINITIVA DE VIVIENDA PROTEGIDA”.**

A fin de aclarar y fundamentar nuestro juicio de legalidad en torno a las propuestas de remozamiento reglamentario de los dos conceptos tributarios antes mencionados y motivar, al propio tiempo, el porqué de la exigencia y oportunidad temporales de su irrupción en el acervo normativo-fiscal del Ayuntamiento de Granada y así favorecer su entrada en vigor y subsiguiente exacción con anterioridad al inicio del próximo ejercicio económico, indíquese que son dos los factores determinantes de su proposición:

El primero, el carácter de **TRIBUTOS DE DEVENGO INSTANTÁNEO**, con que se configuran, estructuran y diseñan normativamente ambos conceptos tributarios. Así todo, las



Horno de San Matías. - 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tíf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

modificaciones que se proyectan e interesan introducir a propuesta del órgano municipal competente, pueden seguir su curso procedimental de aprobación y exacción al margen de cualesquiera otras modificaciones que, en su caso y en otro momento, bien puedan plantearse ante este Tribunal.

En segundo lugar, y ahora situados al nivel político-legislativo estatal, ha de comenzarse indicando que ha sido el convencimiento, en sede legislativa estatal se insiste, de que las cargas administrativas pueden constituir un obstáculo al desarrollo de la iniciativa empresarial, lo que ha tornado en apremiante abordar, desde la Ley, la sustitución de aquellas que se han delatado históricamente como no necesarias o no proporcionadas por procedimientos de control en mayor medida agilizadores del desarrollo de la actividad económica.

Pues bien, con tal propósito, 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 --, modificó el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, al objeto de someter los actos de control preventivo de ámbito municipal a sus principios cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios. Posteriormente, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, incorporó a la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, los artículos 84, 84 bis y 84 ter, estableciendo con carácter general la inexigibilidad de licencia u otros medios de control preventivos para el ejercicio de actividades, salvo que resultase necesario para la protección de la salud o seguridad públicas, el medioambiente o el patrimonio histórico-artístico, o cuando requiriesen de un uso privativo y ocupación del dominio público pero, en todo caso, condicionando su exigibilidad a un juicio de necesidad y proporcionalidad.

En esa misma línea de normación, el Real Decreto Ley 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios (B.O.E. 26 de mayo de 2012) ordena eliminar todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas. Se considera, tras realizar el juicio de necesidad y proporcionalidad, que no son necesarios controles previos por tratarse de actividades que, por su naturaleza, por las instalaciones que requieren y por la dimensión del establecimiento, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria, la cual se sustituye por un régimen de control ex post basado en una declaración responsable. La flexibilización se extiende también más allá del ámbito de aplicación de la reforma de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, y afecta también a todas las obras ligadas al acondicionamiento de estos locales que no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. De esta manera, se podrá iniciar la ejecución de obras e instalaciones y el ejercicio de la actividad comercial y de servicios con la presentación de una declaración responsable o comunicación previa, según el caso, en la que el empresario declara cumplir los requisitos exigidos por la normativa vigente y disponer de los documentos que se exijan, además de estar en posesión del justificante del pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo.

El control administrativo pasará a realizarse a posteriori aplicándose el régimen sancionador vigente en materia de comercio interior, ordenación del suelo y urbanismo, protección de la salud, del medio ambiente y del patrimonio histórico artístico, de tal forma que este mecanismo no suponga un menoscabo de las garantías en la prestación del servicio hacia los consumidores ni de las obligaciones de cumplimiento de la normativa sectorial autonómica o municipal aplicable.



Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

La sustitución de la licencia por otros actos de control ex post, se afirma en la Exposición de Motivos del citado Decreto Ley, no supondrá en ningún caso merma alguna de los ingresos fiscales de los Ayuntamientos o de los organismos que expidieran con anterioridad las licencias previas de apertura. Por el contrario, en la medida que se agilice la apertura de nuevos establecimientos, podrá registrarse un incremento de la recaudación obtenida por este concepto al facilitarse la apertura de más y nuevos comercios.

### **Se propuso así el ESTABLECIMIENTO, APROBACIÓN Y REFUNDICIÓN EN LA ORDENANZA FISCAL REGULADORA DE LA TASA POR INTERVENCIÓN Y CONTROL EN LA EDIFICACIÓN Y ACTIVIDADES MEDIANTE LICENCIA, DECLARACIÓN RESPONSABLE O COMUNICACIÓN PREVIA:**

Asimismo, y en idéntica incardinación de principios, el mencionado Real Decreto Ley 19/2012, en su Disposición Final Primera –número uno-, modifica el contenido de las letras h) e i) del apartado 4 del artículo 20 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que queda redactado de la siguiente manera:

«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.

i) Otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos 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.»

Luego, por exigencias lógicas de adaptación o adecuación normativa, era de esperar que fuesen remozados aún más si cabe, a nivel de reglamentación municipal se entiende, aquellos concretos supuestos gravatorios (TASAS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS) en los que los elementos "LICENCIA" o "DECLARACIÓN RESPONSABLE O COMUNICACIÓN PREVIA" se sitúan en la línea de flotación de su diseño material. Siendo ello, justamente, en lo que viene a transfigurarse la propuesta de reglamentación realizada por el órgano municipal competente.

En puridad de conceptos y más allá de la puntual incorporación de algún aspecto sustantivo que habrá de ser oportunamente dictaminado por este Tribunal, ha de indicarse que el reglamentador local, apelando y excusándose en los elementos comunes que configuran el sustrato de su construcción jurídica común, se ha inclinado por proponer la refundición en una sola ORDENANZA FISCAL de los contenidos exaccionables, hasta ahora, por las Ordenanzas Fiscales número 20: "Ordenanza Reguladora de la Tasa por Licencias de Actividad para la Apertura de Establecimientos", número 22: "Ordenanza Reguladora de la Tasa por Licencias Urbanísticas", número 30: "Ordenanza Reguladora de la Tasa por Tramitación y Realización de Actuaciones Urbanísticas" y número 37: "Ordenanza Reguladora de la Tasa por la Tramitación de Expedientes de Otorgamiento de Calificaciones Provisional y Definitiva de Vivienda Protegida", manteniendo inalterable en su grueso el tratamiento y redacción normativas dadas por las Ordenanzas Fiscales que ahora se pretenden derogar y relegando, no obstante y en obvia consideración, la singular discriminación de sus especificidades a colación, de un lado, de la definición de su HECHO IMPONIBLE y de la articulación, de otro, de su distinto método de cuantificación de la PRESTACIÓN TRIBUTARIA (CUOTA TRIBUTARIA).



Horno de San Matías. - 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

Sin ir más lejos, la Ordenanza Fiscal proyectada recoge como **Hecho Imponible** (artículo 1), y bajo la denominación genérica de "Tasa por Intervención y Control en la Edificación y Actividades mediante licencia, declaración responsable o comunicación previa":

"1.- Constituye el hecho imponible de esta tasa:

- A) La actividad municipal, técnica y administrativa, tendente a verificar si los actos de transformación, edificación, derribo y uso del suelo y subsuelo que hayan de realizarse en este término municipal, descritos en la Ordenanza municipal de licencias, obras y actividades, se ajustan a la legislación y planeamiento vigentes.
- B) La actividad municipal, tanto técnica como administrativa, tendente a verificar si la entrada en funcionamiento o apertura de actividades, instalaciones y establecimientos profesionales, comerciales, industriales o de servicios, espectáculos públicos, actividades recreativas o sus modificaciones, incluidas las actividades sujetas a calificación ambiental según la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, son conformes con las previsiones de la legislación y el planeamiento vigentes.
- C) La realizaciones de actuaciones de comprobación, averiguación e inspección, los cambios de titularidad, de responsable de la actividad, la expedición de certificados, emisión de informes y autorización de derecho de admisión.

2.- Estarán sujetos a esta tasa todos los supuestos regulados en la Ordenanza Municipal de Licencias. Obras y actividades, cualquiera que sea su tramitación, mediante control previo o posterior, con solicitud de licencia, declaración responsable o comunicación previa.....".

De otro lado, su artículo 2 regula las distintas situaciones subjetivas derivables de la aplicación de tal tributo (**sujeto pasivo contribuyente, sujeto pasivo sustituto y sujeto responsable**).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo artículo 26.b) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, su **devengo** se produce con la presentación de la solicitud que inicie la actuación o el expediente, que no se realizará o tramitará sin que se haya efectuado el pago correspondiente (artículo 3).

Se opta, como **forma de gestión** y en su artículo 4, por el **régimen de autoliquidación**, sin perjuicio de las liquidaciones provisionales o definitivas que se giren por la Inspección Municipal previa comprobación de los elementos de la obligación tributaria.

Sus **artículos 6, 7 y 8** prevén varios **sistemas de determinación de las cuotas tributarias**, en función del servicio a prestar:

- Así, en materia de ejecución de obras, su cuantificación se efectuará aplicando sobre la base imponible/ liquidable, constituida por el coste de ejecución de las mismas, un tipo de gravamen que se fija en el 0,124 %. A efectos de declaración de la base imponible se establecen unos módulos mínimos en razón al metro cuadrado de superficie construida según su uso.
- En la calificación de edificación protegida la base imponible se calcula multiplicando la superficie útil de la edificación objeto de calificación por el "Módulo M" vigente en el momento de su devengo y sobre ésta se aplica un tipo de gravamen.
- En algunos casos, se establecen cuotas tarifas fijas (ejemplo: instalaciones de telefonía móvil y similares, parcelaciones, transmisión de licencias, prórroga de las licencias, cambios de uso.. etc.)



---

**DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20**

---

- En otros, sobre la cuota tarifa se aplicará un coeficiente de incremento que variará en función de los metros cuadrados de superficie de local donde se desarrollen actividades, ponderándose en algunos supuestos mediante la aplicación de un coeficiente en función de la vía pública donde se ubiquen aquéllos.

Por último, en los apartados tercero y séptimo de su artículo 8 se regula, por una parte, un supuesto de **deducción en la cuota** en el caso de que se haya solicitado información urbanística previa, en cuyo caso la cantidad abonada por consulta previa se deducirá de la correspondiente a la licencia, declaración responsable o comunicación, siempre que concurren las circunstancias previstas en el citado precepto y, de otro, un supuesto de **reducción de cuota** para los sujetos pasivos trabajadores que, procedentes del desempleo, causen alta en el Régimen Especial de Autónomos de la Seguridad Social para iniciar una actividad económica de las señaladas en las letras a), b) y c) del artículo 1. número 2 y que carezcan de otros ingresos, los cuales satisfarán el importe de la cuota que resulte del servicio solicitado multiplicado por el coeficiente reductor del 0,60.

Sea como fuere, y ello es lo que ha de reseñarse en términos conclusivos, en la Ordenanza Fiscal, ahora proyectada, aparecen estructuralmente secuenciados y sistematizados, en plena correspondencia con lo disciplinado en los artículos 20 a 27 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, cuantos elementos esenciales del tributo ya se ordenaban y contenían, por separado, en la Ordenanzas que se propone, con ésta, derogar (Aspecto material del elemento objetivo del HECHO IMPONIBLE, OBLIGADOS TRIBUTARIOS, PARÁMETROS PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS TRIBUTARIAS, DEVENGO, RÉGIMEN DE EXGIBILIDAD) y, por lo suyo, cuestiones todas ellas de técnica normativa que fueron puntual y oportunamente dictaminadas por este Tribunal en ejercicios anteriores.

Inclusive, se mantiene intacto el RÉGIMEN EVALUADOR Y CUANTÍAS DE LAS CUOTAS TRIBUTARIAS que para cada de una de las situaciones sometidas a gravamen por la Ordenanza de referencia, ya se contenían recogidas en su ultimísimo redacción. Con lo que, tratándose de una traslación del MODELO Y CUANTÍA DE CUOTAS, no se exige más apoyatura documental de estudios, informes o memorias económico-financieras, que las que sirvieron en su día para apuntalar su aprobación respectiva. Sin embargo, y dado que se trata de una TASA POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS, si que se ha decidido adjuntar informe económico-financiero en justificación sobrada de la actualización de los datos principales en los que se pone de manifiesto la previsible cobertura del coste de los servicios prestados, respetando el mandato del artículo 24.2 del TRHL por el cual el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

Actualmente la prestación del servicio definido en el Hecho Imponible como la actividad municipal, técnica y administrativa, tendente a verificar si los actos de transformación, edificación, derribo y uso del suelo y subsuelo que hayan de realizarse en este término municipal, descritos en la Ordenanza municipal de licencias, obras y actividades, se ajustan a la legislación y planeamiento vigentes, se viene desarrollando íntegramente en la Gerencia Municipal de Urbanismo y Obras, organismo autónomo del Excmo. Ayuntamiento de Granada, lo que ha conminado a considerar a la Gerencia como centro de coste a efectos de esta tasa y así tomar como base principal los datos de la contabilidad de este organismo para el cálculo de



Horno de San Matías. - 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

los costes de prestación del servicio. Así pues y en los términos explicitados en el informe emitido por el Jefe del Servicio de Economía de la Gerencia Municipal de Urbanismo que se incorpora entre la documentación remitida a este Tribunal, para el cálculo del coste de servicio de Gestión Urbanística han considerados los siguientes parámetros: a) El coste de personal del servicio de gestión urbanística está compuesto por el coste del Capítulo I del personal adscrito a las Subdirección General del Edificación y a la Oficina de Gestión Unificada de Licencias. Se excluyen, por tanto, el personal adscrito a la Dirección General de Servicios Generales y a la Dirección General de Obras Municipales, así como la Subdirección General de Planeamiento y de Gestión Urbanística al ser servicios no relacionados con la prestación del servicio incluido en la tasa, y b) El coste de mantenimiento del servicio, adicionales a los costes de personal, se han calculado distribuyendo los importes de obligaciones reconocidas en 2011 en el Capítulo II "Gastos corrientes y de Servicio" en base al porcentaje (36.31%) que representan los costes de personal de gestión urbanística señalados en el punto anterior respecto del total del Capítulo I de la Gerencia Municipal de Urbanismo y Obras.

De suerte que, por lo que a nuestro dictamen de legalidad atañe, ha de certificarse que, en todo caso, queda preservado el principio de equivalencia (artículos 24.2 y 25 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) y que formulado en su más simple expresión comporta la exigencia de que el quantum de la prestación dineraria no exceda de los costes en los que, acreditadamente, incurra el ente público impositor, por razón de su prestación.

Visualizado ello, si quiera sea desde el plano del principio de seguridad jurídica, entendido como certeza en el Derecho, y, desde luego, desde la perspectiva de quien se posiciona como destinatario de la norma, merecería tal proposición de normación armonizadora ser positivamente valorada en cuanto a su incuestionable contribución a procurar una mayor claridad, sencillez, precisión y complitud en el diseño articulado de la Ordenanza proyectada.

**Para el EJERCICIO 2014 (Dictamen de legalidad emitido el día 16 de octubre de 2013 por el TEAM – Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm. 246 de 27 de diciembre de 2013-:**

El perfil estructural de la Tasa se vio exclusiva y parcialmente modificado por mor del **incremento generalizado del 2,4 % en los tipos de gravamen**, alícuotas o tarifas reguladas en dicha Ordenanza - el aumento general de tarifas (actualización), alícuotas y tipos de gravamen propuestos era coincidente con el Índice de Precios al Consumo -2,4 %- (parámetro temporal de referencia: marzo 2012 – marzo 2013)-.

**Para el EJERCICIO 2015 (Dictamen de legalidad emitido el día 16 de septiembre de 2014 por el TEAM – Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm. 245 de 24 de diciembre de 2014-:**

Las modificaciones normativas propuestas en el diseño regulativo de la Tasa se circunscribieron las siguientes -modificación de los artículos 1.2.q), 10.8.1. b), Epígrafe 12 del art 6.1, 8.1 e introducción de un núm. 2 en el tenor del art 8 de la Ordenanza Fiscal):

1. **Propuesta de modificación del ASPECTO MATERIAL DEL ELEMENTO OBJETIVO DEL HECHO IMPONIBLE** al plantearse la mención



## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

específica a la prestación del servicio de reconocimiento de asimilado a “fuera de ordenación” de edificaciones y asentamientos en general, además de en suelo no urbanizable, ya recogidas en el texto normativo vigente actualmente, como supuesto **SUJETO A TRIBUTACIÓN POR ESTE CONCEPTO TRIBUTARIO.**

2. Nueva regulación de la **BASE IMPONIBLE**: Por mor de la modificación propuesta, consistente en determinar que a efectos de que el coste mínimo declarado para autoliquidación de la tasa como coste real de la obra sea el determinado conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de esta ordenanza, todo ello, sin perjuicio de la cantidad que resulte a devolver o a ingresar tras la oportuna comprobación administrativa municipal una vez finalizadas las obras.
3. Regulación del régimen de cuantificación de la **CUOTA TRIBUTARIA** para los casos de certificaciones y resoluciones de reconocimiento de asimilados fuera de ordenación en general.
4. Para supuestos de “**MODIFICACIONES SUSTANCIALES DE ACTIVIDADES SUJETAS A CALIFICACIÓN AMBIENTAL**”: se propone la aplicación del coeficiente superficie y emplazamiento en cualquier caso, dado que el coste de tramitación de la autorización de modificaciones sustanciales de actividades sujetas a calificación ambiental, es incluso mayor que el de la propia autorización inicial en que se aplican ambos.
5. Para supuestos de “**DECLARACIÓN RESPONSABLE POR MODIFICACIÓN DE ACTIVIDAD**”: se propone que se satisfaga el importe correspondiente a la declaración responsable con aplicación de los coeficientes de superficie que correspondan, salvo que la modificación sólo afecte al contenido de la actividad, sin alteración de las instalaciones, en cuyo caso no serán de aplicación tales coeficientes.

Se interesó así ampliar el ámbito material del elemento objetivo del hecho imponible de la Tasa dando cabida explícita a “*La emisión de certificaciones y resoluciones regulados en el Decreto 12/2012, de 10 de enero, que regula el régimen de las edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable en Andalucía y las resoluciones de reconocimiento de asimilados fuera de ordenación en general*”.

Conocida sobre manera la realidad sometida a tributación por este concepto tributario, nada impidió para testar el pleno encaje material, en su objeto impositivo se entiende, de la concreta manifestación de prestación servicio público administrativo con el que se pretendió nutrir el ámbito definidor del hecho imponible de la Tasa.

De cualquier modo y por razón de coherencia técnico normativa, es lógico que el redactor reglamentario, tras realizar la propuesta citada, procediese acto seguido; para esta Tasa que responde al esquema de “tributo de cuota variable”, a hacer las oportunas puntualizaciones en orden a codificar tal realidad, primero, a propósito de su necesaria y referencial ubicación en la regulación de la **BASE IMPONIBLE** de la misma, y, segundo, y con la subsiguiente apoyatura económico-financiera, precisar el régimen cuantificador de la **CUOTA TRIBUTARIA** a ingresar por su razón.





Horno de San Matías.- 6.- 1ª Planta  
CP.- 18009 Granada.-

e-mail: [team@granada.org](mailto:team@granada.org)  
tlf.- 958 18 00 42 fax.- 958 18 00 41

## DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20

Operatoria normativa, la descrita, que se afrontó con pleno respeto al principio técnico material de equivalencia en los términos disciplinados en los artículos 24.2 y 25 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.

**Para el EJERCICIO 2019 (Dictamen de legalidad emitido el día 1 de octubre de 2018 por el TEAM – Boletín Oficial de la Provincia de Granada núm. 247 de 27 de diciembre de 2018-:**

Las concretas razones que se aducen a cargo de la Coordinación General del Área para motivar una propuesta normativa del calado de la que nos corresponde dictaminar, son:

*“.....Por la Dirección General de Licencias del Área de Mantenimiento, Obras Públicas y Urbanismo, se solicita el establecimiento de una nueva cuota en la tasa por otorgamiento de licencias de primera ocupación en los supuestos en que se refiera a edificaciones existentes en las que no sea precisa la ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación.*

*El motivo es que la labor técnica y administrativa de comprobación que requiere la tramitación de este tipo de procedimientos es de menor entidad que la necesaria para otorgar las licencias a que se refiere el párrafo primero del apartado d) del artículo 13.1 rehabilitación del Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esto es, aquéllas en las que se han realizado previamente edificaciones amparadas en licencia de obras de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, de ahí que se considera oportuno el establecimiento de una cuota diferenciada para ambos supuestos.*

*Al introducirse por primera vez esta cuota en la Ordenanza Fiscal N° 20, se requirió a la Oficina Presupuestaria la elaboración del informe técnico económico justificativo de su importe, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, siendo éste emitido el día 25 de julio de 2018, en expediente, OP /2018. Ti, y en el que se concluye que el coste de prestación de este servicio por el Ayuntamiento asciende a la cantidad de 202, 42 euros (DOSCIENTOS DOS CON CUARENTA Y DOS CENTIMOS DE EURO).*

*De aceptarse la propuesta, se modificará el artículo 6 de la Ordenanza Fiscal, número 20, de cuyo título para recoger todos los supuestos debería de eliminarse el texto de " en ejecución de obras", y quedar simplemente en Artículo 6. Cálculo de la cuota.*

*Sistemáticamente la nueva cuota debería quedar regulada en su número 1, pero diferenciando dos apartados, el a) que sería el actual número 1, de este artículo y que recogería la forma de cuantificar la tasa en los supuestos de licencias de primera ocupación en los casos en que se hayan realizado previamente obras de edificación de cualquier tipo indicados, y el b) que recogería la nueva cuota cuando dichas obras no sean necesarias....”.*

### Artículo 6. Cálculo de la cuota.

1. a)....

b) Licencia de ocupación o utilización sin obra previa ( artículo 13.1.d) segundo párrafo del Decreto 60/2010 de 16 de marzo, o norma que lo sustituya): 202,42 euros....”.

De entrada se torna en meritorio el propósito del reglamentador local por introducir una mayor dosis de coherencia y racionalidad del sistema tributario al reconocer, a la luz del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de



**DICTAMEN ORDENANZA FISCAL NÚM. 20**

**Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la impropiedad e improcedencia de seguir sometiendo a gravamen con idéntica intensidad y bajo este concepto impositivo el otorgamiento de licencias de primera ocupación en los supuestos en que se refiera a edificaciones existentes en las que tanto sea como no sea precisa la ejecución de ningún tipo de obra de reforma o adaptación, toda vez que, sin lugar a dudas, el coste del servicio es a todas luces distinto.**

En esa dirección normativa y en clara contribución a los principios materiales de justicia tributaria, se propuso el desglose del cuadro de cuotas tributarias a fin de que los sujetos pasivos contribuyentes, en el segundo de los supuestos punteados claro está, hayan de realizar, en toda lógica, una contribución dineraria cuantitativamente inferior.

Previsión reglamentaria esta cuya legalidad se halló plenamente apuntalada con el informe económico-financiero que se acompaña en el expediente administrativo y con el que el Ayuntamiento de Granada da efectividad instrumental en su ámbito territorial competencial el principio de equivalencia, al tiempo que cauce propiciatorio del control jurisdiccional del ejercicio, por su parte, de sus potestades reglamentaria y tributaria.

**Este es mi parecer interpretativo y así lo manifiesto en el presente dictamen, salvo mejor criterio en Derecho, en Granada a ocho de junio de dos mil veinte.**



**Antonio María López Molino**

**VOCAL PRESIDENTE**