

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ083260

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN

Sentencia 127/2021, de 24 de mayo de 2021

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 318/2019

SUMARIO:

Tasa por expedición de documentos. *Doble imposición respecto a la tasa por la licencia urbanística.* La recurrente insiste en la existencia de duplicidad impositiva por la imposición de las liquidaciones giradas por el Ayuntamiento por la «Tasa por la Expedición de Documentos a Instancia de Parte» junto a la liquidación relativa a la Tasa Por Licencias Urbanísticas. Expone que esa duplicidad contraviene el art. 31 CE y los principios generales que han de regir la imposición fiscal recogidos en el art. 3 LGT, pues se está dando carta de naturaleza a dos tributos con idéntico hecho imponible. La apelante reclama que se examine su pretensión en los términos planteados en la instancia, con las precisiones efectuadas en el escrito de conclusiones, a lo que la parte apelada se opone por entender que hay que estar a los términos de la demanda, que se ciñe a la anulación de dos liquidaciones por causa de duplicidad impositiva. La actividad documental de las oficinas municipales no siempre y en todo caso puede ser origen de la aplicación de la tasa por sello municipal o por expedición de documentos, porque los expedientes burocráticos de dichas oficinas no son en sí mismos ningún servicio administrativo, por el contrario constituyen un medio ordinario para el trabajo de una de las Administraciones Públicas, que no puede dar origen «per se» a ningún tributo; para que tengan esa consecuencia tributaria es preciso que el documento o documentos expedidos constituyan una prestación autónoma y diferente. En el supuesto del otorgamiento de una licencia de obras, el fin de la solicitud y del expediente es -en su caso- la concesión del permiso, que constituye el servicio origen de la tasa. La incorporación a un papel, en el que se plasma la autorización, no puede dar lugar a otro devengo sin incurrir en doble imposición y por lo tanto sino se acredita otra actividad documental distinta e independiente, no cabe aplicar la tasa por sello municipal que sólo sería un injustificado encarecimiento porcentual [Vid., STSJ de Andalucía (Sede en Sevilla), recurso n.º 628/2017 (NFJ081000)]. Por tanto, procede anular la tasa por expedición de documentos por la instalación de una línea aérea de alta tensión.

PRECEPTOS:

Ley 58/2003 (LGT), art. 3.
Constitución Española, art. 31.

PONENTE:

Don Emilio Molins García-Atance.

SENTENCIA

ILUSTRÍSIMOS SEÑORES

PRESIDENTE :

D. Eugenio Ángel Esteras Iguácel

MAGISTRADOS:

D.ª María del Carmen Muñoz Juncosa

D. Emilio Molins García-Atance

En Zaragoza, a veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.

EN NOMBRE DE S.M. EL REY

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN (Sección 2ª), el recurso de apelación interpuesto por la sociedad ENDESA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA S.L.

UNIPERSONAL , representada por la Procuradora doña María de los Ángeles Rodríguez Piazza y defendida por los Abogados don Francisco Javier López de Villalta y Peinado y doña Paula Gallego Ramos, contra la sentencia nº 32/2019, de 13 de febrero, dictada en el procedimiento ordinario nº 315/2018 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Huesca, en el que es parte apelada el AYUNTAMIENTO DE HUESCA , representado por el procurador don Javier Laguarda Valero y defendido por los abogados don Ignacio Pemán Gavín y don José Luis de Miguel Aubán.

Ponente : Ilmo. Sr. Magistrado D. Emilio Molins García-Atance.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Hueca dictó en el procedimiento ordinario nº 315/2018 la sentencia nº 32/2019, de 13 de febrero, que acuerda desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Endesa Distribución Eléctrica S.A.U. contra el Ayuntamiento de Huesca y confirmar el Decreto de 24-4-18, con condena a la actora a pagar al Ayuntamiento las costas de este proceso hasta un máximo de 4.000 euros con excepción de los gastos de representación procesal.

Segundo.

Notificada la anterior sentencia a las partes, por la representación procesal de la actora se interpuso en tiempo y forma recurso de apelación, que fue admitido en un efecto, y dado traslado a la parte demandada esta formuló, igualmente en tiempo y forma, alegaciones oponiéndose a dicho recurso.

Tercero.

Remitidas las actuaciones a esta Sala y turnadas a esta Sección 2ª, se oyó a las partes acerca de la inadmisibilidad parcial del recurso y se celebró la votación y fallo el día 19 de mayo de 2021.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Impugnados en el recurso del que trae causa esta apelación, dos tasas por expedición de documentos, una de ellas de cuantía inferior a 30.000 euros, y oídas las partes sobre la eventual inadmisibilidad del recurso de apelación interpuesto contra la misma, conforme a lo dispuesto en el artículo 81.1.a) de la Ley Jurisdiccional, debe recordarse la reiterada doctrina jurisprudencial conforme a la cual " el hecho de que la Sala de instancia, por auto admitiese el recurso, no impide que mediante sentencia inadmita el mismo, pues tal posibilidad le viene dada por el artículo 68.1.a) LJCA, del mismo modo que la sentencia que resuelve un recurso de casación ex artículo 95.1 LJCA), y es doctrina reiterada de este Tribunal que cabe declarar en sentencia la inadmisión del recurso de casación , aunque en su momento, fuera admitido a trámite , por auto, porque el artículo 95.1 de la Ley de esta jurisdicción autoriza a la sentencia que resuelva el recurso de casación a declarar su inadmisibilidad si concurre alguno de los motivos previstos en el artículo 93.2 de la misma.- Tribunal Supremo (Contencioso), sec. 1ª, A 11-06-2015, rec. 4150/2014-.

Dicha doctrina, aplicada al recurso de apelación deducido ante esta Sala, permite, no obstante la admisión a trámite del recurso de apelación por el Juzgado de Instancia, examinar aquí si el mismo resulta admisible o no por razón de su cuantía, cuestión suscitada por este Tribunal y sobre la que han tenido oportunidad de alegar las partes contendientes, con el resultado, caso de ser inadmisibile, de la desestimación total o parcial del recurso interpuesto sin analizar los concretos motivos en que se sustente.

En el presente caso, la tasa liquidada sobre la que se ha oído a las partes tiene un importe de 2.840,50 euros, cuantía inferior a la que da acceso al recurso, por lo que el recurso de apelación debió ser inadmitido con relación a la referida tasa en su día por el Juzgado de Instancia, lo que ahora se transforma, conforme a lo razonado anteriormente, en causa de desestimación, quedando circunscrito el presente recurso de apelación a la impugnación de la tasa por expedición de documentos: 110.355,10 € por la instalación de una línea aérea de alta tensión de 7.074,05 metros lineales y de una sección de 381 mm² .

Segundo.

La parte actora y apelante presentó solicitud de licencia de obras formulada por la demandante referida al Proyecto de reforma de la línea aérea y subterránea de alta tensión 45 Kv "SET Almudévar-SET Huesca Norte" entre apoyos nº 129 y nº 186 haciendo entrada/salda en SET PLHUS 132/45Kv en el término municipal de Huesca que implicaba la realización de dos trazados:

- a) Una línea aérea de alta tensión de 7.074,05 metros lineales y de 381 mm² de sección.
- b) Una línea subterránea de alta tensión de 190 metros lineales y de 630 mm² de sección.

Ello dio lugar al inicio del procedimiento de recaudación CPR 9052180, del que se le giran a la recurrente tres liquidaciones tributarias por los siguientes conceptos e importes:

- a) Liquidación Tributaria núm. NUM000 (O.F. 5ª y O.F. 9ª) Importe total: 23.870,14 € Concepto:

1ª Tasa. Ordenanza fiscal 5ª: Impuesto sobre construcciones instalaciones y obras (ICIO): 21.904,36 € en aplicación del tipo del 3,90% del coste de la obra.

2ª Tasa. Ordenanza fiscal 9ª: tasa por licencias urbanísticas:

1.965,78 € en aplicación del tipo del 0,35% del coste de la obra.

- b) Liquidación Tributaria núm. NUM001 (O.F. 7ª)

Importe total: 2.840,50 € Concepto:

Tasa. Ordenanza fiscal 7ª: tasa por expedición de documentos: 2.840,50 € por la instalación de una línea subterránea de alta tensión de 190 metros lineales y de una sección de 630 mm²

- c) Liquidación Tributaria núm. NUM002 (O.F. 7ª) Importe total: 110.355,18 € Concepto:

Tasa. Ordenanza fiscal 7ª: tasa por expedición de documentos: 110.355,10 € por la instalación de una línea aérea de alta tensión de 7.074,05 metros lineales y de una sección de 381 mm²

Se le giran, por tanto, tres liquidaciones, en virtud de las Ordenanzas Fiscales 5ª, 7ª y 9ª.

La demandante interpuso recurso de reposición solicitando la anulación de las dos últimas liquidaciones, giradas en concepto de tasa por expedición de documentos, por entender que existía un supuesto de doble imposición.

Por Decreto de 26 de abril de 2018 el Ayuntamiento de Huesca reconoce la posible duplicidad de gravamen relativo a la actividad administrativa conducente a la obtención de la licencia de obras.

Y se argumenta: "Es en este punto en el que procede también reconocer, para los casos de expedientes de obra que conllevan canalizaciones como las del presente caso, la especificidad del gravamen contenido en la Ordenanza fiscal no 7 - Reguladora de la Tasa por Expedición de Documentos a instancia de parte- y en todo el cuadro de tarifas previsto en la misma.

En consecuencia, no sería de aplicación al presente caso la aplicación del gravamen general contenido en la Ordenanza fiscal no 9, Reguladora de la Tasa por Licencias Urbanísticas, sino el gravamen específico contenido en la Ordenanza fiscal no 7, Reguladora de la Tasa por Expedición de Documentos a instancia de parte".

En consecuencia, se resuelve:

"PRIMERO.- Estimar parcialmente el recurso de reposición interpuesto por D. Justiniano, en calidad de apoderado de ENDESA DISTRIBUCION ELÉCTRICA, S.L.U., CIF B82846817, y anular, en consecuencia, la Liquidación tributaria no NUM000 (importe total 23.870,14 C), comprensiva de la Tasa por Licencias Urbanísticas (cuota 1.965,78 €) y del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (cuota 21.904,36 €), por los motivos expuestos de improcedencia de dicha Tasa en el presente expediente.

Segundo.

Aprobar, en sustitución de la misma, la Liquidación tributaria no NUM003, comprensiva únicamente del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (cuota 21.904,36 q.

Tercero.

Requerir al interesado para que presente en la Tesorería municipal el documento original justificativo del pago de la Liquidación tributaria no NUM000, al objeto de proceder a la devolución del importe de 1.965,78 €.

Cuarto.

Desestimar parcialmente el recurso de reposición relativo a las Liquidaciones tributarias no NUM001 (cuota 2.840,50 €) y no NUM002 (cuota 110.355,18 €), correspondientes a la Tasa por Expedición de Documentos a instancia de parte y relativas al proyecto de "reforma línea aérea alta tensión 45KV SET ALMUDÉVAR - SET HUESCA NORTE", por los motivos expuestos".

El Ayuntamiento, por tanto, ante la doble imposición acuerda anular la tasa por licencias urbanísticas.

En su demanda Endesa insiste en la existencia de duplicidad impositiva por la imposición de las liquidaciones giradas por el Ayuntamiento de Huesca por la "Tasa por la Expedición de Documentos a Instancia de Parte", en aplicación a la Ordenanza Fiscal nº 7, junto a la liquidación relativa a la "Tasa Por Licencias Urbanísticas" en aplicación a la Ordenanza Fiscal nº 9. Expone que esa duplicidad contraviene el artículo 31 de la Constitución y los principios generales que han de regir la imposición fiscal recogidos en el artículo 3 de la Ley General Tributaria. Expone que de imponerse la Tasa por Expedición de Documentos a Instancia de Parte establecida en la Ordenanza Fiscal nº 7, se estaría dando carta de naturaleza a dos tributos con idéntico hecho imponible.

Y pide, en fin, la "anulación de las liquidaciones núm. NUM001 y núm. NUM004".

La parte demandada niega que exista ya esa duplicidad porque el Decreto anula la tasa por licencias urbanísticas, de manera que subsisten únicamente las dos tasas por expedición de documentos a instancia de parte.

En conclusiones, con mayor precisión técnica que en la demanda, la actora mantiene su petición y alega que hay una desviación del objeto del recurso de reposición al anular el Decreto un acto firme, la tasa por licencias urbanísticas, que la parte no había recurrido.

La sentencia apelada se fundamenta en el contenido del Decreto y niega que exista duplicidad por haber sido la misma erradicada por el propio Ayuntamiento.

La apelante reclama que se examine su pretensión en los términos planteados en la instancia, con las precisiones efectuadas en el escrito de conclusiones, a lo que la parte apelada se opone por entender que hay que estar a los términos de la demanda, que se ciñe a la anulación de dos liquidaciones por causa de duplicidad impositiva.

A juicio de esta Sala procede examinar el fondo de la cuestión debatida, a partir del presupuesto admitido por el Ayuntamiento de entender existente una duplicidad impositiva por coincidencia de hechos impositivos, para analizar si resulta correcta la conclusión de considerar preferente y específica la tasa por expedición de documentos por tratarse de un expediente de obra que conlleva canalizaciones.

La Ordenanza fiscal nº 7, reguladora de la tasa por la expedición de documentos a instancia de parte dispone, respecto a su naturaleza y hecho imponible:

"Artículo 1.- Será objeto de esta tasa de tramitación a instancia de parte de toda clase de documentos que expida o de que entienda la administración o autoridades del Ayuntamiento de Huesca y Organismos Autónomos, excepto los necesarios para el cumplimiento de obligaciones fiscales, así como las consultas tributarias, los expedientes de devolución de ingresos y los recursos administrativos contra resoluciones municipales de cualquier índole.

Se entenderá tramitada a instancia de parte cualquier documentación administrativa que haya sido provocada por el particular o redunde en su beneficio, aunque no haya mediado solicitud expresa.

Artículo 2.- El hecho imponible estará constituido por la actividad municipal desarrollada con motivo de la tramitación a instancia de parte de toda clase de expedientes, y la obligación de construbuir nace en el momento de la presentación de la solicitud que inicie el expediente o en el momento de la expedición del documento que beneficie al particular o por el que haya sido provocada."

Y el artículo 7 indica:

"Artículo 7.- 1.- La cuota tributaria se determinará según la naturaleza de los documentos o expedientes a tramitar, de acuerdo con la tarifa que contiene el artículo siguiente.

2.- La cuota de la tarifa corresponde a la tramitación completa, en cada instancia, del documento o expediente de que se trate, desde su iniciación hasta su resolución final, incluida la certificación y notificación al interesado del acuerdo recaído.

3.- Las cuotas resultantes por la aplicación de las tarifas se incrementarán en un 50% cuando los interesados solicitasen con carácter de urgencia la tramitación de los expedientes que motivasen el devengo."

Por su parte, la Ordenanza fiscal Nº 9, reguladora de la tasa fiscal por licencias urbanísticas, señala:

" Artículo 1.- Constituye el hecho imponible de la presente Tasa la actividad administrativa municipal desarrollada con motivo de la tramitación correspondiente a los títulos habilitantes de naturaleza urbanística

(licencias urbanísticas, declaraciones responsables en materia de urbanismo y comunicaciones previas en materia de urbanismo), incluyendo entre otros los supuestos de primera utilización y modificación de uso de los edificios así como parcelaciones, modificación o cambio de uso de un Polígono, Sector, Manzana, Unidad de actuación, agrupación o segregación de finca urbana, acometidas a la red general de agua potable, acometidas a la red de alcantarillado, cortes de agua, colocación de carteles de propaganda, licencias para reserva de espacio para aparcamientos o para la entrada o pase de vehículos y solicitudes de prórroga para la terminación de obras".

En interpretación de este tipo de tasas y sobre la posible existencia de duplicidad impositiva la parte actora señala que el Tribunal Supremo en su sentencia de 22 mayo 1996 sostiene:

" Pues bien, la actividad documental de las oficinas municipales no siempre y en todo caso puede ser origen de la aplicación de la tasa por sello municipal o por expedición de documentos, porque los expedientes burocráticos de dichas oficinas no son en sí mismos ningún servicio administrativo, por el contrario constituyen un medio ordinario para el trabajo de una de las Administraciones Públicas, que no puede dar origen "per se" a ningún tributo; para que tengan esa consecuencia tributaria es preciso que el documento o documentos expedidos constituyan una prestación autónoma y diferente.

En el supuesto del otorgamiento de una licencia de obras, el fin de la solicitud y del expediente es -en su caso- la concesión del permiso, que constituye el servicio origen de la tasa. La incorporación a un papel, en el que se plasma la autorización, no puede dar lugar a otro devengo sin incurrir en doble imposición y por lo tanto sino se acredita otra actividad documental distinta e independiente, no cabe aplicar la tasa por sello municipal que sólo sería un injustificado encarecimiento porcentual".

En este mismo sentido se ha pronunciado el TSJ Andalucía (Sevilla) (Contencioso), sec. 3ª, S 21-07-2020, nº 1582/2020, rec. 628/2017:

" En lo relativo a la denuncia sobre doble imposición a partir de la exacción de la tasa por expedición de documentos, se razona en la sentencia apelada que en ambos casos el hecho imponible es diferente. En el caso de la tasa por la licencia se halla constituido por la actividad municipal de comprobación y verificación de los actos urbanísticos. Por su parte, según el artículo 2 de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por expedición de documentos, constituye el hecho imponible de la misma la actividad administrativa desarrollada con motivo de la tramitación, a instancia de parte, de toda clase de documentos que expida y de expedientes de que entienda la Administración o las autoridades municipales, y que no estén gravados específicamente por otras tasas municipales. La cuota tributaria, según el artículo 6, se determinará por una cantidad fija señalada según la naturaleza de los documentos o expedientes a tramitar, de acuerdo con la tarifa que se contiene en el artículo siguiente; en este último, se contempla en el epígrafe tercero, punto tercero, por expedición de la licencia urbanística, 1 % de la cuota por la licencia, con un mínimo de 3,05 €.

Como se dijo en sentencia de esta misma Sala, de fecha 8 de febrero de 1999 , " Ahora bien como el hecho imponible ha de ser siempre, la prestación del servicio o la realización de la actividad administrativa de competencia del ente local que la establezca y exija, no es suficiente la mera existencia del servicio para el devengo de la tasa. La tasa existe en función del servicio y no el servicio en función de la tasa.

Existe una consolidada doctrina jurisprudencial al respecto, pues la tasa no se justifica por sí misma, sino que sólo tiene fundamento jurídico suficiente cuando se establece como medio de distribución del coste de servicio que es prestado por razones no recaudadas.

(...)En el caso presente el requisito de la subsidiaridad de la tasa respecto de la actividad es inexistente, porque no hay tramitación de un expediente o instancia del interesado distinto de la concesión de la licencia -servicio costeado por la tasa de licencia urbanística-.

La incorporación de dicha concesión a un documento es ineludible y no puede dar lugar a otra tasa por la misma actividad documental.

Por ello aunque se realice en apariencia la actividad definida como presupuesto de la tasa (artículo 7 Ordenanza), dicha actividad no es hecho imponible al no cumplir los fines objetivos (no recaudatorios que a dicha actividad legalmente corresponden).

Debemos pues estimar el presente recurso y anular la tasa cuestionada ante la ausencia de actividad administrativa distinta de la concesión misma de la licencia que determine el devengo exigido, cuya devolución procede consecuencia de dicha anulación (...)"

Este razonamiento resulta plenamente aplicable al presente supuesto, al no apreciarse en este caso actividad administrativa distinta a la derivada de la concesión de la licencia urbanística, lo que justificaría además la aplicación de la excepción contemplada en el mismo artículo 2 de la Ordenanza reguladora, que completa la definición del hecho imponible con una referencia a que dicha actividad no esté gravada específicamente por otras tasas municipales ; y, debe llevar a estimar parcialmente el recurso de apelación".

Al igual que en las sentencias citadas, no hay tramitación de un expediente o instancia del interesado distinto de la concesión de la licencia -servicio costeado por la tasa de licencia urbanística-, y debe considerarse esta

preferente al colmar el supuesto de hecho derivado de la tramitación correspondiente a la licencia urbanística. No existe "un expediente o instancia del interesado distinto de la concesión de la licencia -servicio costado por la tasa de licencia urbanística-" y la expedición de documentos no constituye "una prestación autónoma y diferente".

Por lo expuesto, procede estimar en parte el recurso de apelación con anulación de la tasa por expedición de documentos: 110.355,10 € por la instalación de una línea aérea de alta tensión de 7.074,05 metros lineales y de una sección de 381 mm², sin declaración de costas de ambas instancias - art. 139 LJCA-.

FALLO

Primero.

Estimamos parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la sociedad ENDESA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA S.L. UNIPERSONAL contra la sentencia nº 32/2019, de 13 de febrero, dictada en el procedimiento ordinario nº 315/2018 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Huesca, que revocamos en parte.

Segundo.

Estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo y anulamos en parte el Decreto de 26 de abril de 2018 el Ayuntamiento de Huesca anulando la tasa por expedición de documentos: 110.355,10 € por la instalación de una línea aérea de alta tensión de 7.074,05 metros lineales y de una sección de 381 mm².

Tercero.

No hacemos expresa declaración de las costas de ambas instancias.

Contra la presente resolución podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal Supremo por infracción de norma estatal o de la Unión Europea o recurso de casación ante este Tribunal por infracción de derecho autonómico, según lo previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, redacción dada por la LO 7/2015, de 21 de julio. Recurso que se preparará ante esta Sala, en el plazo de 30 días contados desde el siguiente a la notificación de la resolución, por escrito que deberá cumplir los requisitos del artículo 89 del citado texto legal.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Publicación. Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente, celebrando la Sala audiencia pública, en el mismo día de su pronunciamiento, doy fe.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.