

# EDJ 2002/25244

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 2ª, S 15-6-2002, rec. 3356/1997  
Pte: Rodríguez Arribas, Ramón

## Resumen

*El TS desestima la casación promovida contra la Sentencia dictada por la AN relativa a la liquidación girada en concepto de tasa por licencia urbanística. Aunque era competencia del Consejo de Ministros determinar la ejecución del proyecto de construcción del edificio para terminal de viajeros en un aeropuerto, el Tribunal entiende que no le exime esa competencia del deber de solicitar el informe municipal sobre la conformidad o disconformidad de la obra con el planeamiento urbanístico, lo cual equivale a la solicitud de licencia, que una vez que fue otorgada derivó la consiguiente prestación del servicio que obliga al pago de la tasa, ya que las obras no inciden en las estructuras básicas de comunicaciones en la ordenación del territorio. Y no era posible otorgar la exención de este tributo, derivada de la realización de una obra estatal que beneficiase a la constructora como sustituta del contribuyente, ya que no se trata de aprovechamiento de bienes inherentes a un servicio público de comunicaciones explotado directamente por el Estado, sino de la prestación de un servicio municipal.*

## NORMATIVA ESTUDIADA

CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
art.31.3 , art.133.1  
RD 1346/1976 de 9 abril 1976. TR Ley del Suelo y Ordenación Urbana  
art.180.2  
Ley 230/1963 de 28 diciembre 1963. General Tributaria  
art.10.a , art.23.3  
Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa  
art.74.3

## ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	3
FALLO .....	5

## CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

### ADMINISTRACIÓN LOCAL

#### MUNICIPIOS

Atribuciones y competencias

Licencias municipales

Licencia de obras

Competencias

Concurrencia

Otorgamiento

Tasas

### AEROPUERTOS Y AERÓDROMOS

#### COMPETENCIAS

Cuestiones diversas

### CONTRATACIÓN Y OBRAS

Construcción

### FISCALIDAD

### TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y EXACCIONES PARAFISCALES

#### TASAS

Exenciones

## FICHA TÉCNICA

Procedimiento: Recurso de casación

### Legislación

Aplica art.31.3, art.133.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
Aplica art.180.2 de RD 1346/1976 de 9 abril 1976. TR Ley del Suelo y Ordenación Urbana  
Aplica art.10.a, art.23.3 de Ley 230/1963 de 28 diciembre 1963. General Tributaria  
Aplica art.74.3 de Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa  
Cita Ley 10/1992 de 30 abril 1992. Medidas Urgentes de Reforma Procesal  
Cita art.212.8 de RDLeg. 781/1986 de 18 abril 1986. TR Disposiciones legales vigentes de Régimen Local  
Cita RD 1346/1976 de 9 abril 1976. TR Ley del Suelo y Ordenación Urbana  
Cita art.8, art.101, art.102.4, art.114, art.121 de Ley 230/1963 de 28 diciembre 1963. General Tributaria  
Cita Ley de 27 diciembre 1956. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

### Jurisprudencia

Cita STS Sala 3ª de 12 febrero 1996 (J1996/1765)  
Cita STS Sala 3ª de 22 enero 1996 (J1996/809)  
Cita STS Sala 3ª de 9 febrero 1996 (J1996/804)  
Cita STS Sala 3ª de 20 febrero 1984 (J1984/1068)

### Bibliografía

Citada en "La responsabilidad de la Administración en materia urbanística"

En la Villa de Madrid, a quince de junio de dos mil dos.

VISTO ante esta Sección Segunda de la Sala Tercera el Recurso de Casación núm. 3356/97 interpuesto por "Construcciones D., S.A.", representada por la Procuradora Sra. Fernández-Criado Bedoya, asistida de Letrado y por el Ayuntamiento de Manises (Valencia), representado por la Procuradora Sra. Ruano Casanova, asistida de Letrado, contra la Sentencia dictada, en fecha 11 de marzo de 1997, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso núm. 1451/95 interpuesto por "Construcciones D., S.A." y como demandado el Ayuntamiento de Manises (Valencia) y en el recurso núm. 1294/95 interpuesto por el Ayuntamiento de Manises (Valencia), acumulado por Auto de fecha 9 de marzo de 1995, siendo codemandada "Construcciones D., S.A.", contra la Resolución del Tribunal Económico Administrativo Central, de fecha 8 de noviembre de 1990, relativa a la liquidación practicada sobre Tasa por Licencia Urbanística.

Comparece, como parte, la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Las representaciones procesales de "Construcciones D., S.A." y el Ayuntamiento de Manises (Valencia) interpusieron recursos contencioso administrativos y formalizadas las demandas, en escritos de fechas 21 de junio de 1993 y 4 de mayo de 1991, en las que alegaron los hechos e invocaron los fundamentos de derecho que estimaron del caso, pidieron se dicte Sentencia estimando el recurso y la anulación del acto recurrido.

Conferido traslado al Abogado del Estado, evacuó el trámite de contestación, solicitando se dicte Sentencia desestimando los recursos interpuestos.

SEGUNDO.- En fecha 11 de marzo de 1997, la Sala de instancia dictó Sentencia, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

Fallamos:"En atención a lo expuesto, la Sala ha decidido:

Primero.- Desestimar los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Procuradora D<sup>a</sup> Isabel Fernández-Criado Bedoya en nombre y representación de "Construcciones D., S.A." y por la Procuradora D<sup>a</sup> Beatriz Ruano Casanova en nombre y representación del Ayuntamiento de Manises contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Central de 8 de noviembre de 1990, antes citada, por ser la misma ajustada a Derecho, debiendo proceder a su confirmación.

Segundo.- Desestimar las demás pretensiones de los recurrentes, no habiendo lugar a la imposición de una especial condena en costas."

TERCERO.- Contra la citada Sentencia, la representación procesal del Ayuntamiento de Manises, preparó recurso de casación según lo establecido en el art. 96 de la Ley reguladora de este orden Jurisdiccional EDL 1956/42, en la redacción dada por la Ley 10/1992, de 30 de abril EDL 1992/15187, e interpuesto este solicitó se dicte Sentencia por la que se declare contraria a derecho la resolución del Tribunal Económico Administrativo Central de fecha 8 de noviembre de 1990, así como se anule la referida resolución y se declare ajustada a derecho la liquidación practicada por el Ayuntamiento recurrente.

Asimismo, la representación procesal de "Construcciones D., S.A." también preparó recurso de casación al amparo del mismo artículo de la Ley reguladora de este orden Jurisdiccional EDL 1956/42, en la citada redacción dada por la Ley 10/1992, de 30 de abril

EDL 1992/15187 , e interpuesto este solicitó se dicte Sentencia por la que se proceda a casar y anular la Sentencia recurrida, declarando que no procede una extensión analógica del hecho imponible.

Compareció, como parte recurrida, el Abogado del Estado que se opuso al mismo, pidiendo la confirmación de la Sentencia de instancia; tras lo cual quedaron los autos pendientes de deliberación y fallo por la Sala, señalado para el 11 de junio de 2002, fecha en que tuvo lugar dicha actuación procesal.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Ramón Rodríguez Arribas.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Como acabamos de apuntar en los Antecedentes, en el presente recurso de casación, tanto "Construcciones D., S.A.", como el Ayuntamiento de Manises, impugnan la Sentencia dictada por la Sala de esta Jurisdicción de la Audiencia Nacional que, desestimando las respectivas demandas de las referidas partes recurrentes, vino a declarar conforme al ordenamiento jurídico el Acuerdo del Tribunal Económico Administrativo Central de 8 de noviembre de 1990, parcialmente estimatorio de la alzada promovida por la constructora expresada contra el Acuerdo del Tribunal Económico Administrativo Regional de Valencia, de 29 de febrero de 1988, que había rechazado la reclamación sobre la liquidación girada por la Corporación Municipal de referencia, en concepto de Tasa por licencia Urbanística.

La estimación parcial de la reclamación, consistió en que el Tribunal Económico Administrativo Central anuló la liquidación para que se sustituyera por otra cuya base fueran las 797.648.084 pesetas, importe del precio de adjudicación de la obra y no el importe total de 1.281.362.385 ptas. a que ascendía el presupuesto del proyecto de construcción del edificio terminal de viajeros del "Aeropuerto M.", que fue el de licitación.

Entendió la Sala de instancia, por lo que ahora interesa y recogido en síntesis, que el hecho de que la Sentencia de esta Sala de 28 de septiembre de 1983 estableciera que correspondía al Consejo de Ministros decidir la ejecución del proyecto referido, (se discutió en ese proceso la potestad para autorizar la obra), no lleva a exonerar a la Administración del Estado del deber de requerir el informe municipal sobre la conformidad o disconformidad de la obra con el planeamiento urbanístico, lo que considera equivalente a la solicitud de licencia y siendo otorgada, con la consiguiente prestación del servicio que obliga al pago de la tasa, ya que las obras no inciden en las estructuras básicas de comunicaciones en la ordenación del territorio, al tratarse de la construcción de la terminal indicada, dentro del ya existente "Aeropuerto M.", en Valencia, sin que quepa exención del tributo por razón de ser una obra del Estado que pudiera beneficiar a la constructora como sustituta del contribuyente, ya que no se trata de aprovechamiento de bienes inherente a un servicio público de comunicaciones explotado directamente por el Estado, sino de la prestación de un servicio municipal.

También entendió la Sala de instancia que la base para la aplicación de la tasa por licencia urbanística ha de ser el presupuesto de ejecución material, que no puede identificarse con el de licitación de una obra pública.

SEGUNDO.- El Ayuntamiento aquí recurrente articula dos motivos de casación: el primero lo funda en el núm. 3 del art. 95. 1 de la Ley de la Jurisdicción EDL 1956/42 , en la redacción de 1992 EDL 1992/15187 , invocando que se han infringido "las normas reguladoras de la práctica de la prueba documental, que ha producido indefensión", con cita del art. 74.3 de la Ley de la Jurisdicción EDL 1956/42 .

Alega a este respecto, recogido en esencia, que la prueba pedida fue la documental, consistente en que se requiera al Ministerio de Fomento para que certificara, con relación al proyecto y la adjudicación de la obra, sobre el importe del presupuesto de contrata, importe del presupuesto de contrata, el importe de las modificaciones del contrato e importe de la liquidación definitiva; prueba que no fue practicada por el Ministerio de Fomento sino por AENA, que es parte interesada directa en la cuestión, resultando incompleta dicha prueba al omitirse el importe de la liquidación final de la obra.

Argumenta la Corporación Municipal que la omisión en la certificación de AENA del importe de la liquidación final de la obra, ocultando datos, constituye indefensión, añadiendo que, como está probando, cuando se practicó la liquidación de la tasa, las obras ya estaban concluidas y no se disponía de otro presupuesto que el del proyecto, para terminar solicitando que se anule lo actuado a partir de la práctica de la prueba documental, para que sea cumplimentada en su totalidad, con la certificación por el Ministerio de Fomento del importe de la liquidación definitiva.

TERCERO.- El motivo no puede prosperar, pues aunque la parte que lo esgrime hace protesta expresa de no pretender la impugnación de la valoración de la prueba por el Tribunal, sino el no haber tenido en cuenta toda la prueba, es lo cierto que la soberanía de la Sala de instancia en materia de prueba, que resulta inaccesible a ser corregida en casación, no se agota en la valoración de las pruebas efectivamente practicadas, sino también a la ponderación de como se practicaron y a la determinación de, en que medida, deben ser estimadas suficientes para llegar a la conclusión fáctica en que se funda el fallo.

Lo que la Sentencia de instancia hace, en el quinto de sus fundamentos de derecho, es establecer que el presupuesto de ejecución material debe ser el que se tome como base en la aplicación de la tasa por la expedición de la licencia urbanística, sin considerar el presupuesto de la licitación de la obra pública, ni sumar el importe de la modificaciones posteriores, realizadas en el curso de la edificación; datos a los que expresamente se alude y cuantifica; por lo tanto, no cabe entender que en la expresión de ese criterio; eminentemente jurídico, resultara confundida la Sala por la forma en que se realizó la prueba sobre tales extremos de hecho, ni presumirse

que, de haberse incluido el omitido dato de la liquidación definitiva en el informe de AENA, hubiera sido aquella cifra la tenida en cuenta por el Tribunal como base del tributo.

CUARTO.- El segundo motivo de casación opuesto por el Ayuntamiento de Manises, se ampara en el núm. 4 del art. 95.1 de la Ley de la Jurisdicción EDL 1956/42 en la redacción de 1992 EDL 1992/15187 , para invocar la infracción de los artículos 101 y 102. 4 de la Ley General Tributaria EDL 1963/94, 15 de la Ordenanza Municipal sobre Tasa de Licencias Urbanísticas, en relación con el art. 212.8 del Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril EDL 1986/10119 y art. 178. 1 de la Ley del Suelo EDL 1976/979 y del art. 8 EDL 1963/94 , en relación con los artículos 114 y 121, todos de la Ley General Tributaria EDL 1963/94.

Alega, en síntesis, la Corporación recurrente que la presentación ante el Ayuntamiento de Manises del Proyecto de construcción del nuevo edificio de la terminal de pasajeros del "Aeropuerto V.", con el presupuesto de ejecución material por importe de 1.281.362.385 pesetas, único del que se dispuso, suponía la declaración del hecho imponible, actuando dicho Ayuntamiento conforme a la Ordenanza y preceptos citados al girar sobre dicha base la correspondiente liquidación, gozando de presunción de legalidad, sin que se desvirtuara por prueba alguna por parte de "Construcciones D., S.A."

La tesis que se sustenta en el motivo tampoco puede ser aceptada, pues, si es cierto que al practicar la liquidación, en el caso de estar concluida la obra, podría haberse tomado como base de la tasa el importe final de la misma, sin esperar a realizar después una liquidación complementaria, cuando fuera conocido el importe final de lo construido y si es cierto también que, en caso contrario (esto es, si se practicara la liquidación antes de empezar la obra o sin conocer el importe definitivo) habría de tomarse como base el presupuesto de ejecución material, lo único que no podía servir de base para liquidación alguna era el presupuesto que salió a licitación, salvo que constara que había sido el mismo de adjudicación del concurso de la obra pública correspondiente.

QUINTO.- Por su parte, "Construcciones D., S.A.", después de la cita, en el escrito de preparación de los números 3 y 4 de la Ley de la Jurisdicción EDL 1956/42 , en la redacción de 1992 EDL 1992/15187 , articula en el escrito de interposición los siguientes motivos de casación que, por su naturaleza, todos ellos solo son amparables en el segundo de los ordinales referidos.

En primer lugar invoca la infracción de los artículos 31.3 EDL 1978/3879 y 133.1 de la Constitución EDL 1978/3879 y 10.a) EDL 1963/94 y 23.3 de la Ley General Tributaria EDL 1963/94 , para alegar -recogido en síntesis- que la afirmación de la Sentencia de instancia de que la remisión del Proyecto por el Ministerio al Ayuntamiento era un acto equivalente a la solicitud de licencia, infringe los preceptos citados, no se basa en precepto alguno y supone una aplicación analógica prohibida en materia tributaria, equiparando dos conceptos distintos, como son los de licencia urbanística y remisión de proyecto, dado que en la primera es determinante de la posibilidad de realizar la obra que, en otro caso, puede ser derruida, mientras la remisión de un proyecto conforme al art. 180.2 de la Ley del Suelo EDL 1976/979 es un puro trámite potestativo para que el Ayuntamiento informe sobre la adecuación al planeamiento y en caso negativo, se ordene la iniciación de su modificación, sin potestad municipal para autorizar la obra.

También invoca, la empresa recurrente, la infracción del artículo que acabamos de citar de la Ley del Suelo EDL 1976/979 , argumentando que la Sentencia de esta Sala de 27 de septiembre de 1983 (la que resolvió definitivamente el proceso antecedente sobre la competencia para acordar la realización de la obra controvertida) al tiempo que declara la incompetencia municipal, declaraba también la obligación de la Administración del Estado de remitir el proyecto al Ayuntamiento para que notificara, en un mes, la conformidad o disconformidad con el mismo y la Sentencia aquí recurrida -siempre según el criterio de la entidad recurrente- obtiene las consecuencias de que la licencia se otorgó y se produjo el hecho imponible al decidir sobre la legalidad del proyecto, contra lo establecido en el antes citado precepto; añadiendo que el art. 8.2 d) de la Ley del Suelo EDL 1976/979 establece que los Planes Territoriales de Coordinación determinan el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas,....con cita de Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1982 y 28 de septiembre de 1983 (esta última -insistimos- es la que decidió sobre competencia en este caso) para concluir que no era posible otorgar licencia ni girar la tasa, como sucedió en el supuesto de la primera de las Sentencias citadas, referente a la obra de "P".

SEXTO.- No pueden admitirse producidas por el fallo de instancia las infracciones legales que le achaca la representación procesal de la recurrente "Construcciones D., S.A.", por que su tesis está en contradicción con una doctrina ya consolidada, sentada por esta Sala.

En efecto, en la Sentencia de 12 de febrero de 1996 EDJ 1996/1765 , dictada en un asunto similar, en el que también se había producido la remisión por el Ministerio de Obras Públicas, Turismo y Comunicaciones al Ayuntamiento correspondiente de un proyecto de obras de ampliación, mejora, reparación o remodelación en un Aeropuerto (en aquel caso el de "H.") recordaba que la cuestión ha sido resuelta por varias Sentencias y señaladamente por las dictadas en fecha 22 de enero EDJ 1996/809 y 9 de febrero de 1996 EDJ 1996/804 , en las que se recoge que aunque la Jurisprudencia de esta Sala haya excluido del régimen general establecido en el art. 180 de la Ley del Suelo EDL 1976/979 a aquellas grandes obras de marcado interés público que, siendo de la competencia estatal, por su extraordinaria trascendencia para toda la Sociedad no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal, los supuestos en que así se ha declarado correspondían a obras derivadas de determinaciones urbanísticas que excedían del ámbito territorial del planeamiento de un solo municipio, así las Sentencias de 3 de diciembre de 1982, 20 de febrero de 1984 EDJ 1984/1068 , sobre obras en el mar litoral para puertos, las de 28 de mayo de 1986, 17 de julio y 28 de septiembre de 1990 sobre autopistas y carreteras, en las que ya se ha venido advirtiendo la naturaleza excepcional de su aplicación, al suponer una reducción al principio general de previa sujeción a licencia de todas las obras realizadas en el termino municipal.

En el caso de autos, similar al de la Sentencia ya citada de 9 de febrero de 1996 EDJ 1996/804 , al tratarse de ampliaciones o reparaciones de las instalaciones de un aeropuerto, no pueden enmarcarse en aquella excepción de grandes obras públicas ni sustraerse a la previa licencia municipal y por lo tanto, al pago de la tasa correspondiente a la prestación de dicho servicio.

A dichos efectos de la obligación de pago de la tasa -agrega significativamente la doctrina que estamos reproduciendo- carece de relevancia que la licencia haya sido solicitada de manera formal y expresa o indirectamente e incluso -como es el caso- a través de una petición de informe sobre adecuación al planeamiento que pretendía ampararse en el num. 2 del art. 180 de la Ley del Suelo EDL 1976/979 , pues la procedencia de una u otra fórmula no depende de la calificación que quiera darle la Administración que pretende realizar la obra, sino de la que en derecho resulte procedente y en caso de conflicto, establezcan los Tribunales.

SÉPTIMO.- La desestimación de todos los motivos de casación, tanto de los esgrimidos por el Ayuntamiento de Manises, como de los opuestos por "Construcciones D., S.A.", obliga a la imposición de las costas por mitad a ambos recurrentes, en aplicación de lo dispuesto por el art. 102.3 de la Ley de la Jurisdicción EDL 1956/42 en la redacción de 1992 EDL 1992/15187 .

Por lo expuesto en nombre de Su Majestad el Rey y la potestad que nos confiere el pueblo español.

## FALLO

Que debemos desestimar y desestimamos la casación interpuesta por el Ayuntamiento de Manises y por "Construcciones D., S.A.", contra la Sentencia dictada, en fecha 11 de marzo de 1997, por la Sala de esta Jurisdicción de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso administrativo núm. 1451/95, con imposición de las costas, por mitad, a ambos recurrentes.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la Colección Legislativa correspondiente, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Emilio Pujalte Clariana.- Pascual Sala Sánchez.- Jaime Rouanet Moscardó.- Ramón Rodríguez Arribas.- José Mateo Díaz.- Alfonso Gota Losada.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia en el día de la fecha, siendo Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Ramón Rodríguez Arribas, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, lo que como Secretario de la misma, certifico.