



TRIBUTO	Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos.
CUESTIÓN PLANTEADA	Forma de terminación del procedimiento de declaración responsable urbanística presentada por la realización de actos no sujetos a intervención municipal o actos requeridos de licencia urbanística.
NORMATIVA	Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos; Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid
ÓRGANO EMISOR	Subdirección General de Servicios Jurídicos Tributarios Agencia Tributaria Madrid

INFORME

El presente informe se emite en base a las competencias que el artículo 3 de los Estatutos de la Agencia Tributaria Madrid, aprobados por Acuerdo Plenario de 22 de diciembre de 2008, atribuye a este organismo autónomo, cuya letra e) dispone que le corresponde «La propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias del Ayuntamiento».

Antecedentes

Por una Junta Municipal de Distrito se plantea consulta sobre la forma de terminación del procedimiento de declaración responsable urbanística cuando la misma se presenta respecto de un acto que no está sujeto a ningún tipo de intervención municipal, esto es, que no requiere título urbanístico habilitante, o respecto de un acto que requiere la previa obtención de licencia urbanística.

Consideraciones jurídicas

En primer lugar, debemos acudir a lo que la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid establece en cuanto al régimen de declaraciones responsables urbanísticas, norma que, como se sabe, se adaptó a las modificaciones introducidas en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en virtud de Ley 1/2020, de 8 de octubre. El artículo 29 de la citada ordenanza establece lo siguiente:

«Artículo 29. Comprobación de la declaración responsable.

(...)

2. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que acompañe o se incorpore a una declaración responsable, o su no presentación, así como la inadecuación a la normativa de aplicación, determinará la imposibilidad de iniciar o continuar las obras, la implantación o modificación de la actividad o su ejercicio, desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar. En estos casos se dictará resolución de ineficacia de la declaración responsable en los términos del artículo 30.

3. Una vez finalizada la actuación urbanística, el titular de la declaración responsable deberá comunicar, en un plazo máximo de quince días al Ayuntamiento su total terminación, acompañada de la documentación prevista en el anexo II. D).

4. Si hubiera transcurrido un año desde la presentación de la declaración responsable y no se hubiera comunicado por el titular la terminación de la actuación, o si se hubiera tenido constancia de la total terminación de la actuación como consecuencia de la acción inspectora municipal y ésta no se hubiera comunicado por el titular, se procederá a resolver la extinción de la eficacia de la declaración responsable en los términos del artículo 30.

5. Comunicada la total terminación de la actuación conforme al apartado 3, los servicios técnicos municipales comprobarán la conformidad de la actuación ejecutada a la normativa urbanística y sectorial de aplicación en un plazo máximo de tres meses.

(...)

8. El resultado de la comprobación de la actuación ejecutada se documentará en el correspondiente acta o informe técnico, en su caso, que podrá ser:

a) Favorable: cuando la actuación urbanística se haya realizado conforme a lo declarado y a la normativa urbanística y sectorial aplicable. En este caso, el acta de comprobación o el informe técnico favorable dejará constancia del resultado de la comprobación de la que tomará razón el órgano competente mediante documento que será notificado al interesado.

b) Condicionada: cuando se aprecie la necesidad de subsanar deficiencias no esenciales, que no impidan la realización de la actuación en los términos de la declaración responsable. En este caso, se formulará el correspondiente requerimiento concediendo un plazo máximo de tres meses, para subsanar las deficiencias detectadas.

Este requerimiento de subsanación no afectará a la eficacia de la declaración responsable. Si el interesado procediera a la subsanación de las deficiencias se actuará según lo previsto en la letra a), pero si el interesado no procediera a la subsanación en el plazo concedido, se dictará resolución en los términos previstos en la letra c).

c) Desfavorable: cuando existan deficiencias esenciales, considerándose como tales, en todo caso, la incompatibilidad de la actuación con el uso admisible, aquéllas cuya afección a la seguridad, a la salubridad o al medio ambiente generan un grave riesgo que determina la imposibilidad de iniciar o continuar realizando la actuación o las infracciones tipificadas como graves y muy graves por la normativa autonómica o estatal en materia urbanística, de dinamización de la actividad comercial y en materia medioambiental

En estos casos se dictará resolución de pérdida de efectos de la declaración responsable en los términos de lo establecido en el artículo 30».

Del tenor literal del precepto, cabe concluir que el procedimiento de declaración responsable únicamente concluirá con una resolución del órgano municipal cuando se declare la ineficacia de la declaración responsable o la pérdida de efectos de la misma. Así, mientras la ineficacia resultará de la concurrencia de vicios esenciales en la documentación presentada o de la constatación, en ese momento inicial de presentación, de la inadecuación a la normativa urbanística de la actuación pretendida, la declaración de pérdida de efectos tendrá lugar cuando los vicios invalidantes se pongan de manifiesto en el momento posterior de comprobación de la actuación ya realizada.

En cualquier caso, ambas resoluciones parten de la premisa de actuaciones sujetas a intervención municipal o, en su caso, de actuaciones prohibidas por la normativa urbanística de aplicación.

En coherencia con la regulación contenida en la ordenanza técnica, la vigente Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos, regula el régimen fiscal que a efectos de dicha tasa se establece para los supuestos de declaración de ineficacia y pérdida de efectos de declaraciones responsables. Concretamente, el artículo 27 de la citada ordenanza fiscal establece:

«Artículo 27. Supuestos de ineficacia y pérdida de efectos de las declaraciones responsables.

En aquellos casos en los que, conforme a la normativa urbanística de aplicación, la comprobación realizada por la Administración municipal en relación con una declaración responsable dé lugar a una resolución de ineficacia se reducirá la cantidad a abonar al 25 por ciento de la cuota. Cuando la resolución sea de pérdida de efectos no procederá la devolución del importe de la tasa».

Se observa, por tanto, que si bien la declaración de ineficacia conlleva la reducción de la cuota abonada en un 75%, la declaración de pérdida de efectos no admite devolución alguna, debiendo satisfacerse la cuota en su integridad.

En la primera de las situaciones planteadas por el Distrito, nos encontramos ante una actuación intrascendente desde el punto de vista urbanístico, esto es, se trata de una actuación no sometida a intervención municipal alguna y, consecuentemente, no requerida de titulación urbanística habilitante. La exclusión de la concreta actuación del ámbito de aplicación de las normas urbanísticas, determina, igualmente, la exclusión del hecho imponible de la tasa que nos ocupa, ya que no existe servicio urbanístico que prestar. Siendo así las cosas, no cabe ultimar el procedimiento de declaración responsable que se inicia erróneamente por una actuación no sujeta a intervención urbanística alguna, con alguna de las resoluciones previstas en el inicialmente referido artículo 29 de la ordenanza técnica. Efectivamente, ambas declaraciones, ya sea la de ineficacia o la de pérdida de efectos, al versar siempre sobre actos sometidos a la norma y control urbanístico, conllevan la imposibilidad de



iniciar o continuar la actuación pretendida, bien por ser manifiestamente contraria a la normativa urbanística, bien por estar sometida a licencia, o bien por vicios u omisiones esenciales en la documentación. No obstante, en el caso que nos ocupa, la actuación pretendida, en consideración a su escasa entidad, no queda sujeta a intervención urbanística municipal, no pudiendo impedirse su ejecución, es decir, no pudiendo resolverse la declaración de ineficacia o de pérdida de efectos de la declaración responsable erróneamente presentada.

Resultaría además inexplicable, desde el punto de vista fiscal, la recaudación de una cuota tributaria, ya sea total o parcialmente, respecto de una actuación que no constituye el hecho imponible del tributo, en este caso, la Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos. En estos casos, resulta evidente el nacimiento del derecho de devolución de la totalidad del importe satisfecho como consecuencia de la inexistencia de hecho imponible, devolución que deberá realizarse al amparo del artículo 32 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), por tratarse de un ingreso ilícito *ab initio*, o, lo que es lo mismo, por tratarse de un ingreso indebido.

Es importante hacer hincapié, aquí, al derecho de devolución íntegra que reconoce la ordenanza fiscal en su artículo 24 al regular la renuncia al derecho dimanante de la declaración responsable. Aunque es cierto que tratándose de actuaciones sujetas a licencia, la renuncia al derecho que emana de la concesión de la misma supone la efectiva prestación del servicio municipal gravado por la tasa, no existiendo, por tanto, derecho de devolución alguno, no puede afirmarse lo mismo cuando se trata de actuaciones requeridas únicamente de declaración responsable. Así, teniendo en cuenta que la característica de la declaración responsable es que el derecho nace de forma inmediata tras la presentación, cabe la posibilidad de que la renuncia a ese derecho se haga con tal celeridad que se produzca antes de cualquier actuación de comprobación documental por parte de la Administración Municipal. Es en este concreto supuesto en el que el referido artículo 24 reconoce el derecho de devolución íntegra de la cuota satisfecha, devolución, no obstante, que, a diferencia de la devolución de la cuota satisfecha por una actuación no sujeta a intervención municipal, se realizará al amparo del artículo 31 de la LGT, es decir, como devolución de ingreso debido o derivado de la normativa del tributo. Debe

tenerse en cuenta que el ingreso fue lícito en su inicio, ingreso que la norma exige con carácter previo a la efectiva realización del hecho imponible y que deviene indebido como consecuencia de la renuncia temprana al derecho con antelación a cualquier actuación de comprobación material o formal de la Administración Municipal. El Tribunal Supremo ya se pronunció respecto a la naturaleza de ingreso debido de la cuota satisfecha, en ese caso en concepto del ICIO, no obstante haberse producido la renuncia al ejercicio del derecho y no haberse realizado el hecho imponible de ese impuesto (ejecución de la obra). Viene a señalar el Alto Tribunal en su Sentencia 1686/2021, de 28 de abril, que el ingreso inicial es perfectamente lícito al tratarse de un ingreso a cuenta que exige la norma del tributo, ingreso a cuenta igualmente predicable de la cuota satisfecha en concepto de la TPSU. Dice el artículo 26 del TRLRHL respecto a la prestación del servicio que constituye el hecho imponible de las tasas que «...no se realizará o tramitará sin que se haya efectuado el pago correspondiente». En consecuencia, tal y como afirma el TS en la sentencia de referencia respecto al ICIO, sin perjuicio de que no se realice el hecho imponible de la tasa como consecuencia de la renuncia al derecho del interesado, nada excluye el carácter lícito *ab initio* de la cuota satisfecha en cumplimiento de la propia norma tributaria. La devolución del importe íntegro de la cuota se realizará en este último supuesto, tratándose lógicamente de actos requeridos de intervención municipal, de conformidad a lo indicado en el artículo 31 de la LGT, iniciándose el plazo de 6 meses para proceder a dicha devolución en la fecha en que se comunica la renuncia.

Habiendo quedado claro que en los supuestos de actos no sujetos a intervención municipal procede la devolución íntegra de la tasa satisfecha en los términos del artículo 32 de la LGT, así como no siendo admisible, en estos casos, que la resolución que ultime el procedimiento de declaración responsable sea la declaración de ineficacia o pérdida de efectos de la misma, habrá que acudir al régimen general de terminación de los procedimientos administrativos.

La ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), incluye a las declaraciones responsables, en la Sección 3ª del Capítulo II del Título IV de la ley, como procedimientos iniciados a instancia de parte, regulándose en el Capítulo V del mismo Título la finalización de los procedimientos, ya se inicien estos de

oficio o a instancia de parte. Pues bien, el artículo 88.5 de la LPAC se refiere de forma expresa, al regular el contenido que tiene que tener la resolución del procedimiento, a la posibilidad de inadmitir a trámite, y por tanto no resolver, aquellas solicitudes que impliquen el «...reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico...» o sean «...manifiestamente carentes de fundamento». Si bien es cierto que la declaración responsable no es una solicitud, en cuanto procedimiento iniciado a instancia de parte sí cabe acordar su inadmisión a trámite en supuestos como el que nos ocupa, esto es, cuando la declaración responsable carezca de objeto y, en consecuencia, sea manifiestamente innecesaria o carente de fundamento.

Cuestión distinta es la relativa al segundo supuesto planteado, supuesto que parte de la premisa de actos que sí requieren de la preceptiva actividad de control urbanística municipal. Concretamente se cuestiona la forma en que debe resolverse el procedimiento de declaración responsable que se presenta respecto a un acto que requiere previa obtención de licencia municipal. En tales casos nos encontramos ante situaciones en las que el órgano municipal, constatada la inadecuación a la normativa de aplicación (inadecuación del procedimiento instado), deberá proceder conforme a lo previsto en el inicialmente referido artículo 29 de la ordenanza técnica.

En consecuencia, la Administración Municipal deberá resolver la declaración de ineficacia de la declaración responsable erróneamente presentada, declaración de ineficacia que determinará igualmente la imposibilidad de iniciar o continuar la actuación pretendida en tanto en cuanto no se acredite la concesión de la preceptiva licencia urbanística. Así, el artículo 30.2 de esa misma ordenanza técnica establece que:

«2. La resolución que declare la ineficacia mantendrá sus efectos de cese de la actuación y de obligación de restitución en tanto en cuanto el particular no obtenga una licencia o presente una declaración responsable que subsane los incumplimientos que justificaron la resolución de ineficacia y sea objeto de comprobación favorable por la Administración».

En cuanto al aspecto fiscal que se deriva de la declaración de ineficacia, ya hemos señalado anteriormente que el artículo 27 de la ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos indica que procederá la reducción de la

cuota satisfecha en un 75%, debiendo el órgano municipal aprobar, en consecuencia, la oportuna liquidación por un importe equivalente al 25% de la cuota que correspondiera, liquidación esta que no excluirá la obligación del interesado de practicar la oportuna autoliquidación en concepto de la tasa que nos ocupa en el momento de solicitar la licencia urbanística municipal que requiere la actuación pretendida. En cuanto al importe inicialmente autoliquidado por razón de la declaración responsable erróneamente presentada, procederá el reconocimiento del derecho de devolución del 75% de la cuota satisfecha, cantidad que ha devenido indebida como consecuencia de la declaración de ineficacia y cuya devolución deberá practicarse, en atención a su licitud inicial, conforme a lo previsto en el artículo 31 de la LGT.

No obstante lo anterior, debemos llamar la atención sobre la posibilidad de encauzar el procedimiento inadecuado hacia el procedimiento correcto que prevé el artículo 26.2 de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa, así como sobre las consecuencias fiscales que el propio precepto liga a tal encauzamiento. Señala dicho precepto lo siguiente:

«2. Cuando la solicitud se presente respecto de un procedimiento incorrecto, la cuota a satisfacer, en aquellos casos en los que se encauce hacia el procedimiento adecuado, previa la modificación y subsanación de la solicitud por el interesado a requerimiento de la Administración municipal, será la que proceda conforme a la resolución recaída en el nuevo procedimiento».

Queda claro pues que, atendiendo a la literalidad de lo indicado en el transcrito artículo 26.2, el encauzamiento hacia el procedimiento correcto de licencia previa subsanación de la solicitud inicial a requerimiento del órgano municipal, evitaría la declaración de ineficacia de la inadecuada declaración responsable y conllevaría el abono, únicamente, de la tasa que en concepto de prestación de servicios urbanísticos procediera por la tramitación del procedimiento de licencia hacia el que se ha encauzado la declaración responsable.

De cuanto antecede cabe concluir que son dos las formas de actuación de la Administración Municipal en los supuestos en los que se presenta una declaración responsable por actos requeridos de licencia urbanística municipal. Por un lado, atendiendo

exclusivamente a lo prevenido en la ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, procederá resolver la declaración de ineficacia de la declaración responsable, acordando igualmente la liquidación de la Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos en un importe equivalente al 25% de la cuota que correspondiera. Y por otro lado, atendiendo en este caso a lo indicado en el artículo 26.2 de la ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos, la Administración Municipal podrá requerir al interesado el encauzamiento de la inadecuada declaración responsable hacia el correcto procedimiento de licencia, no procediendo en tales casos la declaración de ineficacia ni la liquidación del 25% de la tasa, sin perjuicio, claro está, de la obligada autoliquidación que deberá practicarse por la tramitación del procedimiento de licencia urbanística.

Debe de hacerse hincapié, no obstante, en que el requerimiento de encauzamiento hacia el procedimiento correcto al que se alude en la norma fiscal resulta un tanto cuestionable, no por su idoneidad, sino por el carácter de la norma que lo regula. Y es que ese requerimiento es un aspecto procedimental que debiera estar regulado en la norma técnica y no en la fiscal, requerimiento que, sin embargo, no está previsto en la indicada ordenanza técnica, en cuyo Título III se regula el régimen y tramitación de la declaración responsable. Sea como fuere, resulta que conforme a lo indicado en dicho Título III, no cabe más actuación, en el supuesto que nos ocupa, que resolver la declaración de ineficacia de la declaración responsable con las consecuencias fiscales previstas al efecto.

Conclusiones

De todo lo dicho, es posible extraer las siguientes conclusiones:

Primera. El artículo 29 de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid establece que el procedimiento de declaración responsable únicamente concluirá con una resolución del órgano municipal cuando se declare la ineficacia de la declaración responsable o la pérdida de efectos de la misma,

resoluciones ambas que suponen la imposibilidad de iniciar o continuar la actuación pretendida.

Segunda. En coherencia con la regulación contenida en la ordenanza técnica, la vigente Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos, regula, en su artículo 27, el régimen fiscal que afectos de dicha tasa se establece para los supuestos de declaración de ineficacia y pérdida de efectos de declaraciones responsables, señalando que la declaración de ineficacia comportará la reducción del 75% de la cuota de la tasa y la declaración de pérdida de efectos no conllevará reducción de la misma.

Tercera. Considerando que las dos únicas resoluciones que la ordenanza técnica prevé a efectos de la declaración responsable (ineficacia y pérdida de efectos) implican actuaciones requeridas del pertinente control urbanístico, la declaración responsable erróneamente presentada con ocasión de actuaciones no requeridas de tal control no deberá resolverse en tales términos, debiendo procederse a su inadmisión.

Cuarta. La inadmisión a trámite de la declaración responsable presentada erróneamente por una actuación no requerida de título urbanístico habilitante, determinará el derecho de devolución del importe íntegro de la cuota indebidamente satisfecha en concepto de TPSU, devolución que se practicará en los términos del artículo 32 de la LGT.

Quinta. La declaración responsable erróneamente presentada con ocasión de un acto requerido de la previa obtención de licencia urbanística municipal, deberá resolverse, conforme a lo prevenido en el Título III de la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, con la declaración de ineficacia del indicado título urbanístico y acordando la liquidación de la Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos en un importe equivalente al 25% de la cuota que correspondiera.

Sexta. La reducción de la cuota al 25% que se deriva de la declaración de ineficacia, determinará el reconocimiento del derecho de devolución del 75% de la cuota satisfecha, cantidad que se torna en indebida y cuya devolución deberá practicarse,

en atención a su licitud inicial, conforme a lo previsto en el artículo 31 de la LGT.

Séptima. No obstante la conclusión anterior, debemos llamar la atención sobre la posibilidad de encauzar el procedimiento inadecuado hacia el procedimiento correcto que prevé el artículo 26.2 de la ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos, así como sobre las consecuencias fiscales que el propio precepto liga a tal encauzamiento. En consecuencia, sin perjuicio del carácter cuestionable que tiene la regulación de un aspecto del procedimiento de la declaración responsable en una norma fiscal, si el Distrito optara por esta última vía, no procederá la declaración de ineficacia de la declaración responsable al reconvertirse la misma, previa la oportuna subsanación, en un procedimiento de solicitud de licencia urbanística.

Octava. El encauzamiento hacia el procedimiento correcto de solicitud de licencia, conllevará la obligación de practicar la oportuna autoliquidación que en concepto de Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos corresponda a tal procedimiento, debiendo considerarse ingresado a cuenta de dicha tasa el importe inicialmente satisfecho por el título urbanístico erróneo.