



TASA POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS URBANÍSTICOS: DECLARACIONES RESPONSABLES Y COMUNICACIONES PREVIAS

La Agencia Tributaria Madrid, según detalla el artículo 3.e) de sus Estatutos, aprobados por Acuerdo Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 22 de diciembre de 2008, tiene competencia para, entre otras, «*La propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias del Ayuntamiento*».

Y en el artículo 15.2.1.d), de los citados Estatutos, se dispone que corresponde al Director de la Agencia Tributaria Madrid, en materia de ordenación de los tributos y estudios tributarios, entre otras funciones, «*La interpretación de las normas tributarias propias del Ayuntamiento...*»

En uso de las competencias atribuidas por los Estatutos de la ATM, se dictan los siguientes **CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE LA ORDENANZA FISCAL REGULADORA DE LA TASA POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS URBANÍSTICOS.**

La aprobación de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas (OAE), el 28 de febrero de 2014, y la modificación de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas (OMTLU), por acuerdo del Pleno de 24 de abril de 2014, ha llevado a la controversia sobre si, con la normativa fiscal vigente, resulta exigible el pago de la Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos (TPSU), en las declaraciones responsables y las comunicaciones previas.

La **OAE** simplifica los medios de intervención municipal en la apertura y funcionamiento de actividades comerciales en la ciudad de Madrid, de tal forma que **la declaración responsable pasa a ser el medio de intervención utilizado con carácter general y la licencia pasa a tener un carácter residual.**

Además, diseña un **sistema de colaboración con las entidades privadas sujeto a elección del interesado, quien libremente podrá hacer uso de los servicios de una entidad colaboradora urbanística (ECU) o gestionar su solicitud ante el Ayuntamiento de Madrid.**

Por su parte, la **OMTLU** incorpora dos medios de intervención administrativa diferenciados de la licencia urbanística, **la comunicación previa** (que sustituye a las anteriores licencias por actuaciones comunicadas) y **la declaración responsable.**

Todo ello ha supuesto, por tanto, una importante innovación en el ámbito del control municipal de las actuaciones urbanísticas que hace necesario plantearse la incidencia que el nuevo régimen normativo tiene en el ámbito tributario y, en concreto, en la Tasa por prestación de servicios urbanísticos, que es la que, en definitiva, grava esa actividad administrativa de control.

Y es que, en el ámbito tributario municipal, la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por prestación de servicios urbanísticos (OFRTPSU) no contempla a lo largo de su texto, ni las declaraciones responsables ni las comunicaciones previas; por lo tanto, la dificultad radica en determinar si el cobro de la tasa, en estos supuestos, se ajusta o no a la legalidad.

La OFRTPSU dispone, por un lado, en su artículo 2.1 que **«Constituye el hecho imponible de la presente tasa la realización de la actividad municipal, técnica o administrativa que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, necesaria para la prestación de los siguientes servicios urbanísticos:**

- a) *Tramitación de consultas previas e informes urbanísticos y expedición de certificados urbanísticos.*
- b) *Expedición de cédulas urbanísticas.*
- c) *Tramitación de expedientes de expropiación forzosa a favor de particulares.*
- d) *Señalamiento de alineaciones.*
- e) *Tramitación de licencias urbanísticas.***
- f) *Tramitación de expedientes contradictorios de ruina de edificios.*
- g) *Tramitación de toma de razón de cambio de titular de licencia urbanística.*
- h) *Tramitación de actos de comprobación de la ejecución de obras y ejercicio de actividades de acuerdo a la licencia.*
- i) *Dictado de órdenes de ejecución por incumplimiento del deber de conservación».*

Por otro lado, la misma norma fija las tarifas atendiendo a actuaciones urbanísticas, no a procedimientos. Así, el artículo 10 establece tarifas para las siguientes actuaciones urbanísticas:

- 1.- Obras en edificios.
- 2.- Obras de demolición.
- 3.- Obras de nueva edificación.

- 4.- Otras actuaciones urbanísticas.
- 5.- Instalación de actividades.
- 6.- Autorización de usos y obras justificadas de carácter provisional.
- 7.- Parcelaciones, segregaciones o agrupaciones.
- 8.- Actuaciones sujetas al procedimiento de comunicación.

El artículo 12 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) dice que *«Las normas tributarias se interpretarán con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 del Código Civil»* según el cual *«Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, **en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social** del tiempo en que han de ser aplicadas, **atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas**».*

Y el Tribunal Supremo, en su sentencia de 12 de diciembre de 1985, señala que *«no procede acudir a **la interpretación** de las normas con criterios predeterminados, sino **procurando que siempre se cumpla la finalidad que la norma persigue**».*

En lo que se refiere al contexto en el que surgen las declaraciones responsables y las comunicaciones previas, la Directiva Europea de servicios 123/2006, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios del mercado interior inicia un proceso de supresión de trámites y eliminación de trabas burocráticas dando paso a nuevas formas de intervención de la actividad de los particulares.

Como consecuencia de ello, se modifican la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y se incluyen las declaraciones responsables y las comunicaciones previas como nuevos medios de intervención diferentes de la tradicional licencia.

Además, el Real Decreto-Ley 19/2015, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios y la Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial de la Comunidad de Madrid, establecen como regla general la inexigibilidad de licencia para la implantación de actividades económicas.

Se pasa de una cultura absolutamente intervencionista a un sistema que tiene como fin último suprimir barreras administrativas y facilitar al máximo la implantación y el ejercicio de la actividad económica, de tal forma que las declaraciones responsables y las comunicaciones previas pasan a ser el modo normal de intervención en la actividad de los particulares; ahora bien, no se

suprime la actividad de control de la Administración, sino que se difiere a un momento posterior.

Por otro lado, en lo que se refiere al espíritu y la finalidad de la norma, hay que tener en cuenta que el Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, modificó el artículo 20.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL) con la finalidad de que las entidades locales pudieran establecer tasas por 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**.

La exposición de motivos del citado Real Decreto-Ley señala, además, que **«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»**.

Y añade que **«La sustitución de la licencia por otros actos de control ex post 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»**.

No hay duda de que la voluntad del legislador cuando aprueba el Real Decreto-Ley 19/2012 no es que desaparezcan los controles, sino que se difiera el momento en el que se realizan y, además, que ello se haga sin merma de ingresos para los Ayuntamientos. Por otro lado, es indudable que la finalidad que persigue la OFRTPSU es someter a gravamen **todos** los actos de control y verificación de la legalidad urbanística que lleva a cabo la Administración.

Es cierto que el artículo 2 de la OFRTPSU habla de licencia y que, en consecuencia, el artículo 10 se integra en un epígrafe rubricado "Tramitación de Licencias Urbanísticas", pero también lo es que existe una actuación urbanística que origina una actividad municipal de control, con lo que se está produciendo el hecho imponible de la tasa con independencia de que el procedimiento de control se llame licencia, declaración responsable o comunicación previa. En este sentido, el propio Tribunal Supremo, en su Sentencia de 5 de febrero de 2010, respecto de la tasa que ahora tratamos, manifestó que **«... en las tasas por prestación de servicios urbanísticos el hecho imponible viene determinado por la realización, por los servicios**

municipales correspondientes, de la actividad municipal de estudio precisa para la determinación de la adecuación o inadecuación a la legalidad urbanística del proyecto presentado, con independencia del resultado de tal estudio y, consiguientemente, con independencia de que el solicitante obtenga finalmente la licencia pretendida o no la obtenga porque no se ajuste, en este último caso, a la legalidad urbanística.

El hecho imponible en las tasas reconocidas por el art. 2 de la Ordenanza Fiscal nº 13 cuestionada viene constituido no tanto por la obtención de una determinada licencia como por la realización por el Ayuntamiento de la precisa actividad municipal, tanto técnica como administrativa, de verificación de la concordancia de la solicitud de respectiva licencia con los Planes, Normas u Ordenanzas en vigor (...).

En todo caso, lo que interesa señalar desde la perspectiva del art. 20 del TRLRHL es que no cabe la exigencia de tasas cuando la satisfacción de la prestación se desvincula totalmente de una actuación administrativa concreta e individualizada (...).

El significado del requisito de que el servicio o actividad municipal se refiera o afecte al sujeto pasivo no siempre ha sido bien entendido (...).

Así, si el hecho imponible de la tasa que se infiere del artículo 20.4 consiste en la actividad municipal conducente a verificar la legalidad de la obra proyectada y, dicha actividad se produce tanto con el otorgamiento como con la denegación, el desistimiento o la renuncia, resulta evidente que la labor o actividad de la Administración se da tanto si la comprobación de la legalidad urbanística es “*ex ante*” como si es “*ex post*”, ya que las declaraciones responsables y las comunicaciones previas no son otra cosa que las antiguas licencias con la particularidad de que la intervención administrativa ya no se realiza a priori sino a posteriori.

Por ello, si la actuación de la Administración Municipal es la misma, no cabe otra conclusión que afirmar que la tasa resulta exigible también para las declaraciones responsables y para las comunicaciones previas.

En definitiva, hay una actuación urbanística que tiene un perfecto encaje en los epígrafes del artículo 10 de la OFTPSU y además hay una actividad de control por parte del Ayuntamiento, ya sea *ex ante* o *ex post*, por lo que debe cobrarse la tasa. Lo que no sería justo es que ante idéntica actuación urbanística e idéntica actividad de control del Ayuntamiento sólo se cobrase la tasa cuando el control es previo.

La cuota a pagar vendrá determinada por el tipo de obra o actuación urbanística objeto de intervención administrativa. En el caso de las declaraciones responsables se aplicará la tarifa que corresponda a la obra o actividad de las que se contienen en la OFRTPSU; y en el caso de las comunicaciones previas, se incorpora a la presente Instrucción anexo en el que

se señala el artículo de la ordenanza fiscal aplicable a cada una de las enumeradas en la OMTLU.

Ello, además, no supone una interpretación analógica de la norma, prohibida por el artículo 14 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, pues no estamos ampliando el hecho imponible de la tasa a otros supuestos diferentes a los contemplados en la OFRTPSU; las actuaciones urbanísticas que llevan a cabo los particulares son las mismas que antes y en este sentido tienen su encaje en los distintos apartados del artículo 10 de la ordenanza fiscal, únicamente se ha diferido el momento en el que tiene lugar la actividad de control de la Administración.

Como dice el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 28 de abril de 1993, **«lo que veda el art. 24 de la Ley General Tributaria es la interpretación analógica... pero no la interpretación en sí misma»**. Es la ampliación del hecho imponible, por analogía, a supuestos no contemplados en él lo que veda el artículo 14 de la LGT pero nada impide que las normas tributarias se interpreten con los mismos criterios que las demás en cuanto que son normas jurídicas. También dice el Tribunal Supremo, en su sentencia de 8 de junio de 1983, que el artículo 24 de la LGT **«no prohíbe “criterios amplios o extensivos”, sino la analogía»**.

Esta interpretación, además, se ve avalada por el Informe de la Asesoría Jurídica de 20 de noviembre de 2014, sobre la procedencia, en su caso, de exigir el cobro de la Tasa por prestación de servicios urbanísticos, en los supuestos de tramitación de las declaraciones responsables y las comunicaciones previas.

En conclusión, procede la exacción de la Tasa por prestación de servicios urbanísticos tanto en las declaraciones responsables como en las comunicaciones previas.

En las declaraciones responsables, la tarifa vendrá determinada por la obra o actividad que se realiza. En las comunicaciones previas se aplicará la tarifa que corresponda conforme al anexo de esta Instrucción.

Madrid, 20 de noviembre de 2015

EL DIRECTOR

Antonio Díaz de Cerio Villamayor

ANEXO

CUADRO PARA LA APLICACIÓN DE LA OFRTPSU A LAS COMUNICACIONES PREVIAS DE LA OMTLU

Anexo II.4 de la OMTLU	OFRTPSU
<p>4.1. Obras en los edificios no incluidas en el procedimiento ordinario que puedan incluir la instalación de andamios, salvo que éstos apoyen sobre la calzada o cuando la ocupación sobre la acera no permita dejar libres para el paso 120 cm.</p>	<p>Habría que ver en cada caso de qué obras se trata para ver dónde encajan. Para la instalación de andamios, si se incluye: artículo 10.8.6.</p>
<p>4.2. Obras de acondicionamiento puntual en locales y viviendas aun afectando a la distribución interior, no impliquen la apertura o ampliación de huecos en muros de carga ni afecten a la estructura, ni a elementos de restauración obligatoria de edificios catalogados con niveles 2 y 3, definidos en el Plano de Análisis de la Edificación o locales incluidos en el Catálogo de Establecimientos Comerciales, o aun afectando a estos elementos no requieran de su examen por parte de la Comisión para la Protección del Patrimonio Histórico-Artístico, conforme a las Normas Regulatoras de la Comisión de Calidad Urbana y de la Comisión para la Protección del Patrimonio Histórico-Artístico de la Ciudad de Madrid (o norma que las sustituya) o que cumplan los Criterios Generales de la Comisión para la Protección del Patrimonio Histórico, Artístico y Natural a aplicar en las solicitudes de licencias urbanísticas en edificios catalogados, contenidos en el Anexo V.</p>	<p>Artículo 10.8.4)</p>
<p>4.3. Obras de conservación no incluidas en el procedimiento ordinario.</p>	<p>Artículo 10.8.4)</p>
<p>4.4. Obras exteriores no incluidas en el procedimiento ordinario.</p>	<p>Artículo 10.8.3)</p>
<p>4.5. Obras de restauración no incluidas en el procedimiento ordinario.</p>	<p>Artículo 10.8.4)</p>
<p>4.6. Instalación de andamios, maquinaria, grúas y apeos, excepto si estas instalaciones ocupan la calzada o cuando ocupando la acera no permiten un paso libre de 120 centímetros, deberán obtenerse previamente las autorizaciones precisas para la ocupación del dominio público.</p>	<p>Artículo 10.8.6)</p>

Anexo II.4 de la OMTLU	OFRTPSU
<p>4.7. Acondicionamiento de espacios libres de parcela consistentes en ajardinamiento, pavimentación, implantación de bordillos, salvo que se trate de parcelas incluidas en áreas o elementos protegidos.</p>	<p>Artículo 10.8.5)</p>
<p>4.8. Instalación de antenas inocuas, excepto si se quieren instalar sobre elementos protegidos de edificios catalogados.</p>	<p>Artículo 10.8.5)</p>
<p>4.9. Tala de árboles y masas arbóreas que no estén incluidas o ubicadas en áreas, elementos protegidos o Catálogos de Árboles Singulares, cuando previamente hayan obtenido la autorización de tala que establece la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente.</p>	<p>Artículo 10.8.5)</p>
<p>4.10. Instalación provisional de carpas y casetas prefabricadas para usos y obras de carácter provisional, en las que no se prevea la asistencia de público.</p>	<p>Artículo 10.4.b) Actuaciones provisionales entre las que se encuentran la “instalación de casetas prefabricadas o desmontables y similares”</p>
<p>4.11. Vallado de obras, fincas o solares que no requieran cimentación.</p>	<p>Artículo 10.8.6)</p>
<p>4.12. Lonas publicitarias sobre vallas, andamios o fachadas.</p>	<p>Artículo 10.4.a) Actuaciones estables “soportes publicitarios exteriores”</p>
<p>4.13. Actividades temporales en espacios o locales cerrados.</p>	<p>Artículo 10.4.b)</p>
<p>4.14. Limpieza de solares.</p>	<p>Artículo 10.8.5)</p>
<p>4.15. Las actuaciones provisionales de sondeo de terrenos.</p>	<p>Artículo 10.8.6)</p>
<p>4.16. Apertura de zanjas y calas en terrenos privados. La obtención de la licencia de las que se realicen en terreno de dominio público se ajustará a lo establecido en su ordenanza específica.</p>	<p>Artículo 10.8.6)</p>
<p>4.17. Ocupación provisional de solares vacantes por aparcamiento.</p>	<p>Artículo 10.8.6)</p>
<p>4.18. Instalación de andamios, maquinaria, grúas y apeos, excepto si estas instalaciones ocupan la calzada o cuando ocupando la acera no permitan un paso libre de 120 centímetros.</p>	<p>Artículo 10.8.6)</p>

Anexo II.4 de la OMTLU	OFRTPSU
<p>4.19. Los cambios de actividad en locales con licencia en vigor, dentro del mismo uso, categoría y clase, con las obras precisas para ello, siempre que concurra la totalidad de las siguientes condiciones:</p> <p>a) Que no haya ampliación o modificación de instalaciones o de la actividad que requiera la aplicación de nuevas medidas correctoras.</p> <p>b) Que la ocupación teórica previsible del local no aumente o se alteren las condiciones de evacuación y seguridad de forma que sea preciso mejorarlas.</p> <p>c) Que de llevar aparejadas la ejecución de obras se correspondan con las insertadas en el ámbito de aplicación de la comunicación previa, así como las que estén incluidas en el artículo 4.g).</p> <p>d) Que la actividad esté permitida de acuerdo con lo establecido en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid.</p>	<p>Artículos 10.8.1) o 10.8.2) (sin obras o con obras)</p>
<p>4.20. Cualquier actividad que por sus características no se encuentre incluida en algún otro de los procedimientos previstos en la presente Ordenanza</p>	<p>Habrá que estar a la actividad urbanística de que se trata y si tiene encaje en algún apartado del artículo 10 de la OFRTPSU. Si no, siempre podrá aplicarse el apartado 4.</p>