

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: SEGUNDA

SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 05/02/2010

RECURSO CASACION

Recurso Núm.: 4267/2007

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Votación: 03/02/2010

Procedencia: T.S.J.ARAGON CON/AD SEC.2

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Gonzalo Martínez Micó

Secretaría de Sala : Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

Escrito por: MHM

Nota:

Tasa por servicios urbanísticos. Ayuntamiento de Zaragoza: Ordenanza Fiscal num. 13 reguladora de las Tasas por prestación de servicios urbanísticos para el año 2005.

El hecho imponible de la tasa: Necesidad de que el servicio o actividad se refiera o afecte al sujeto pasivo. La existencia de la actividad o del servicio legitiman la existencia de la tasa aunque como resultado de la misma no se produzca el acto administrativo formal del otorgamiento o concesión de la misma.

Licencia otorgada en virtud de silencio positivo.

Devengo de la tasa: devolución del tributo satisfecho, desistimiento y renuncia.

RECURSO CASACION Num.: 4267/2007

Votación: 03/02/2010

Ponente Excmo. Sr. D.: Juan Gonzalo Martínez Micó

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

S E N T E N C I A

**TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: SEGUNDA**

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Rafael Fernández Montalvo

Magistrados:

D. Juan Gonzalo Martínez Micó

D. Emilio Frías Ponce

D. Ángel Aguallo Avilés

D. José Antonio Montero Fernández

En la Villa de Madrid, a cinco de Febrero de dos mil diez.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Segunda por los Magistrados anotados al margen, el presente recurso de casación num. 4267/2007, interpuesto por la FEDERACIÓN DE EMPRESAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE ZARAGOZA (FECZA), representada por Procurador y

bajo la dirección de Letrado, contra la sentencia dictada, con fecha 25 de junio de 2007, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el recurso de dicho orden jurisdiccional seguido ante la misma bajo el num. 104/2005 que versó sobre la aprobación de la *Ordenanza Fiscal num. 13 del Ayuntamiento de Zaragoza reguladora de las Tasas por prestación de servicios urbanísticos para el año 2005*.

No ha comparecido como parte recurrida el Ayuntamiento de Zaragoza.
La sentencia tiene su origen en los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Ayuntamiento de Zaragoza, mediante acuerdo del Pleno de fecha 29 de octubre de 2004, llevó a cabo la aprobación provisional de la modificación de diversas Ordenanzas Fiscales; el acuerdo se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de 2 de noviembre de 2004.

Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Zaragoza el día 2 de noviembre de 2004, la FEDERACIÓN DE EMPRESAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE ZARAGOZA y la CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO E INDUSTRIA DE ZARAGOZA procedieron a formular las correspondientes alegaciones (folios 140 a 149 del expediente administrativo obrante en autos), relativas a diversas Ordenanzas, interesando al objeto de este recurso la Ordenanza nº 13. Tras el informe del Servicio de Gestión Tributaria y de Control de Legalidad, se formuló propuesta de acuerdo a la Comisión de Pleno en relación con la *Ordenanza Fiscal nº 13 reguladora de las Tasas por Prestación de Servicios Urbanísticos*, que es la que constituye el objeto de este recurso, en el sentido de estimar las alegaciones en cuanto a los epígrafes 8.a.1.2; 8.a.1.3 y 8.a.1.4, proponiendo igualmente desestimar el resto de las alegaciones y la aprobación definitiva de la modificación de la Ordenanza.

Dictaminada la propuesta por la Comisión de Hacienda, el Ayuntamiento Pleno, en sesión ordinaria celebrada el día 28 de diciembre de 2004, resolviendo las alegaciones formuladas por FECZA, acordó la aprobación definitiva de la Ordenanza Fiscal nº 13 para el año 2005.

SEGUNDO.- La FEDERACIÓN DE EMPRESAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE ZARAGOZA (FECZA) promovió recurso contencioso-administrativo contra la Ordenanza citada en escrito que tuvo entrada en la Secretaría de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón el 3 de marzo de 2005. La Sección Segunda de dicha Sala, en sentencia de 25 de junio de 2007, se pronunció en los siguientes términos: "FALLAMOS: PRIMERO.- Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 104 del año 2.005, interpuesto por FEDERACIÓN DE EMPRESAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE ZARAGOZA (FECZA), contra la Ordenanza número 13 reguladora de las Tasas Urbanísticas. SEGUNDO.- No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas".

TERCERO.- Contra la citada sentencia, FECZA preparó ante el Tribunal "a quo" el presente recurso de casación, que, una vez tenido por preparado en providencia de 24 de julio de 2007, fue interpuesto en plazo ante esta Sala, desarrollándose después, procesalmente, conforme a las prescripciones legales; y no habiendo comparecido el Ayuntamiento de Zaragoza, las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, que, por providencia de 23 de septiembre de 2009, fue señalada para el día 3 de febrero de 2010, fecha en la que ha tenido lugar dicha actuación procesal.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. JUAN GONZALO MARTÍNEZ MICÓ, quien expresa el parecer de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- 1. Ante el Tribunal de instancia la Federación recurrente, en relación al hecho imponible regulado en el art. 2 de la Ordenanza num. 13, solicitó la adición de un nuevo párrafo con la siguiente redacción: "para la producción del hecho imponible será necesario el otorgamiento de la licencia por resolución expresa", fundando dicha pretensión en las sentencias de este Tribunal Supremo de 13 de enero de 1996, 16 de mayo de 1989 y 8 de julio de 1996.

En relación con esta pretensión, el Tribunal de instancia decía, reiterando lo afirmado en sentencias anteriores, que: "... esta Sala solo puede controlar la

conformidad o no, desde el punto de vista de la estricta legalidad, de la norma reglamentaria con el resto del Ordenamiento de jerarquía superior, pero no puede ... determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en defecto de la que anulen ..."; "... no es posible en recursos contra reglamentos ... adicionar o complementar la norma con declaraciones, relaciones nominativas o expresiones no contenidas en ella ...". - En este contexto procede considerar todas las pretensiones de la demanda si bien desde la única perspectiva posible, como es la conformidad de los preceptos impugnados con el Ordenamiento jurídico, excluyendo cualquier otra forma de tratamiento de la cuestión y de pronunciamiento". Por ello se concluía que "no cabe, más allá de un juicio de legalidad del precepto, incluir o anticipar interpretaciones propias de la aplicación del tributo", rechazando la procedencia de la adición peticionada.

2. Con referencia a las normas generales de la cuota, la recurrente señaló ante el Tribunal de instancia que en los casos de denegación y desistimiento, al no darse el elemento de la concesión, no nace la obligación tributaria, por lo que procede la devolución del 100% de la cuota y no solo del 50%, como está previsto en la Ordenanza de forma arbitraria y contra el principio de legalidad, con lo que se volvería a la redacción originaria de la Ordenanza en la que se recogía la devolución del 100% del importe. Asimismo señalaba que, como se establecía anteriormente en la Ordenanza, en el caso de renuncia a una licencia ya otorgada procedería la devolución del 25% de la cuota.

La Sala de la Jurisdicción de Zaragoza, reiterando lo indicado en sentencia anterior a propósito de análoga impugnación, decía, para el supuesto de denegación, que "la inviabilidad de esta pretensión surge, por una parte, del precepto regulador del concepto de tasa en la Ley de Haciendas Locales (art. 20), en el que se previene la posibilidad de exigir este tributo en los supuestos de "realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos", cuyo contenido pone de relieve que no solo el beneficio particular es fundamento de la tasa sino que también pueden establecerse atendiendo a otros criterios que del mismo se desprenden, y de otra porque la previsión de la Ordenanza se corresponde con el art. 26.3 de la propia ley en el que se admite la posibilidad de devolución del importe de la tasa "cuando por causas no imputables al sujeto pasivo... la actividad administrativa no se preste o desarrolle..., de modo que la resolución

denegatoria de la licencia permite la exigencia de la tasa de que se trata y, por tanto, la reducción prevista en la Ordenanza".

Por lo que hace referencia al supuesto de **desistimiento** se señalaba que la pretensión deducida debe ser también desestimada si bien con la matización de que si el servicio no ha llegado a iniciarse y desarrollarse, sea posible, no la devolución de la tasa, sino la falta de devengo y exigibilidad de la misma de acuerdo con el art. 5.2 de la Ordenanza que reproduce el art. 26.3 de la Ley de Haciendas Locales lo que, en definitiva, será un problema a dilucidar en cada caso concreto".

Por último, por lo que hace referencia al supuesto de **renuncia**, se señala que "de nuevo los límites de la función jurisdiccional en el enjuiciamiento de disposiciones generales impiden acoger la pretensión de reducción de la cuota de la tasa al 75 % para los casos de renuncia por el interesado a la licencia concedida, según estaba prevista en la Ordenanza correlativa vigente con anterioridad, pues la introducción por vía de sentencia de una norma de este carácter no implica un juicio de legalidad de la Ordenanza, teniendo en cuenta, además, que, desarrollada la actividad administrativa de otorgamiento de la licencia, se dan los presupuestos del hecho y base imponible para exigir la cuota en su totalidad".

SEGUNDO.- El recurso de casación interpuesto por FECZA no se extiende a la totalidad de los pronunciamientos o aspectos tratados en la sentencia sino que se contrae a dos de los pedimentos que figuraban en el suplico de la demanda, a saber:

1º) Art. 2 de la Ordenanza: Hecho imponible: que al citado precepto debe añadirse un párrafo con la siguiente redacción: "Para la producción del hecho imponible será necesario el otorgamiento de la licencia por resolución expresa".

2º) Que se declare que en los casos de denegación y desistimiento, se devuelva el 100% de la cuota y no el 50%, como está previsto en la Ordenanza. Y que en el caso de renuncia a una licencia ya otorgada se devuelva el 25% de la cuota.

Los **motivos de casación** que articula la **Federación recurrente** son los siguientes:

1º) Al amparo del num. 1, letra d), del art. 88 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por infracción de las normas de ordenamiento que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, señalándose

como infringidos el art. 20, nº 4, letra h, del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales en tanto en cuanto señala la posibilidad de las entidades locales de establecer tasas por el "otorgamiento de las licencias...".

La cuestión que se plantea en la Ordenanza recurrida deriva de la redacción dada al art. 2 de la misma, que tan sólo se refiere a la "actividad", esto es, la "prestación del servicio", pero omite cualquier referencia a la concesión de la licencia.

Por ello, la parte recurrente viene preconizando que debe añadirse al citado artículo un párrafo que recoja claramente que "para la producción del hecho imponible será necesario el otorgamiento de la licencia por resolución expresa".

La sentencia recurrida, al manifestar la improcedencia de añadir un párrafo que recoja la necesidad del otorgamiento de la licencia por resolución expresa para la producción del hecho imponible, omite la revisión del acto administrativo recurrido.

Es más que evidente, como dice el Tribunal Supremo en su sentencia de 13 de enero de 1996 que "en la Tasa por Licencia de Obras existe un hecho genérico que la justifica, cual es la prestación de un servicio, y otro hecho más específico que la motiva, cual es la concesión (como acto positivo) de la Licencia, y el cumplimiento de ambos hechos, prestación del servicio y concesión de la Licencia, es lo que genera, en definitiva, la obligación de contribuir".

En este mismo sentido cabe mencionar, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1989, 8 de julio de 1996, 3 de julio de 1997 y 26 de febrero de 2001.

El art. 20 nº 4, letra h) del real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales señala que: "Conforme a lo previsto en el apartado 1 anterior, las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por los siguientes":

...

"h) Otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana".

La Ley dice claramente "otorgamiento". Además, no es sólo en este caso. En la larga lista de casos en los que las entidades locales pueden establecer

tasas (numeradas de la a) a la z) en este artículo que comentamos) cuando se refieren a licencias, todos los supuestos sin excepción hablan del otorgamiento.

La redacción dada al art. 2, que constituye el objeto del presente recurso de casación, no es completa. Si el Tribunal no ha querido ordenar la inclusión del párrafo en cuestión, tal y como propugna la Federación recurrente, ha debido declararlo nulo y condenar a la Administración a redactar nuevamente el art. 2, de forma que dicha redacción cumpla con la constancia de que para la producción del hecho imponible será necesario el otorgamiento de la licencia por resolución expresa.

2º) Al amparo del num. 1, letra d), del art. 88 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por infracción de la jurisprudencia que fuera aplicable para resolver las cuestiones objeto de debate, señalándose como infringidas las sentencias que, por apartados y en función de la materia, se reseñan. Así,

A. Se ha infringido la doctrina jurisprudencial que determina que en relación con el hecho imponible, la tasa sólo procede cuando se produce el otorgamiento de la licencia.

En apoyo de la doctrina que se defiende en relación con lo que constituye este apartado, se cita la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, de 8 de julio de 1996 (recurso nº 1885/1991) que vino a establecer que "la tasa sólo procede cuando se produce el otorgamiento de la licencia en que se materializa el servicio que legitima aquélla".

Trasladada esta doctrina al caso que nos ocupa, ni el Ayuntamiento respeta la redacción de la norma con rango de ley que "regula" sus ordenanzas fiscales, que deberían referirse a la materialización del servicio, es decir, al otorgamiento, como causa del hecho imponible, ni respeta tampoco lo que constituye una conclusión lógica y necesaria de cuanto venimos poniendo de manifiesto, esto es, la devolución de la tasa previamente cobrada ("a cuenta") cuando no ha prestado el servicio.

B.- Se ha infringido la doctrina relativa a que en las tasas por licencias urbanística la "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".

En apoyo de la doctrina que se defiende en relación con lo que constituye este apartado se cita la sentencia de esta Sala de lo Contencioso, Sección Segunda, de 18 de diciembre de 1995 (recurso 11.037/1990).

... 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; esta tesis ha de confirmarse porque corresponde a la doctrina mantenida por la Sala Tercera en Sentencias de 16 mayo 1989 y 24 febrero 1992... 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.

Así pues, se debe recoger en la Ordenanza lo relativo al otorgamiento de la licencia como cuestión principal y constitutiva del hecho imponible y la necesidad de devolución de la tasa previamente cobrada, o abonada a cuenta, por cuanto no se ha prestado el servicio ni se ha obtenido la licencia en el caso de denegación o desistimiento del expediente.

C.- Se ha infringido la doctrina relativa a que el hecho imponible está indisolublemente vinculado al otorgamiento de licencia --realización de obras sin licencia--.

En apoyo de la doctrina que se defiende se cita la sentencia de esta Sala de lo Contencioso, Sección Segunda, de *11 de febrero de 2005* (recurso nº 3518/1999).

En esta sentencia se citan un buen número de sentencias en orden a concluir que si el otorgamiento o la obtención de una licencia no se produce, por lo que desaparece la razón de ser del tributo, es claro que procede la devolución de la tasa por cuanto "para la exigencia de la tasa se requiere el otorgamiento de la licencia municipal".

Si no se ha producido el hecho imponible es profundamente antijurídico que el Ayuntamiento retenga cantidad alguna, por lo que debe corregirse igualmente la ordenanza recurrida.

Lo curioso de todo esto es que el Ayuntamiento de Zaragoza "piensa" lo mismo pero, en lugar de devolver el 100% de lo pagado, devuelve tan sólo el 50%.

De ahí que la recurrente mantenga que en los casos de denegación y desistimiento haya de devolverse el 100% de la tasa previamente pagada.

En cuanto a la petición de devolución del 25% de la tasa en los casos de renuncia, se trata de seguir con lo que el Ayuntamiento ha venido haciendo desde hace años, con su propio criterio, hasta que injustificadamente cambió.

TERCERO.- La cuestión que se plantea en el **primer motivo de casación** deriva de la redacción del art. 2 de la Ordenanza Fiscal nº 13, para el cual constituye hecho imponible de las Tasas por prestación de servicios urbanísticos "la actividad municipal tanto técnica como administrativa", omitiendo cualquier referencia al otorgamiento o a la concesión como acto positivo de la licencia; por eso pide la recurrente que al citado art. 2 de la Ordenanza Fiscal de referencia se le adicione un párrafo en el que se consigne expresamente que "para la producción del hecho imponible es necesario el otorgamiento de la licencia por resolución expresa".

El Ayuntamiento de Zaragoza entiende que no procede añadir al art. 2 de la Ordenanza el párrafo propuesto por la Federación recurrente puesto que la producción del hecho imponible se encuentra correctamente formulada ya que el hecho imponible no se produce por el otorgamiento de la licencia sino por la actividad de la Administración. La definición del hecho imponible contenida en el art. 2 de la Ordenanza se ajusta a lo preceptuado en el art. 20.1.b) y 20.4.h) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Con independencia de lo que se deja expuesto, es lo cierto, como dice la sentencia recurrida, que los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso administrativo no pueden determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en defecto de la disposición que anulen; pueden controlar la conformidad, desde el punto de vista de la estricta legalidad, de la norma reglamentaria cuestionada con el resto del Ordenamiento Jurídico y especialmente su adecuación a las normas de superior jerarquía, pero lo que no les es posible es adicionar o completar las normas reglamentarias impugnadas con declaraciones o expresiones no contenidas en ellas.

CUARTO.- 1. Se argumenta por la parte recurrente en el **segundo motivo de casación** que no procede exigir la **tasa** cuando se refiere a una **solicitud** de otorgamiento **de licencia urbanística** que ha sido **denegada**, pues no se beneficia al sujeto pasivo.

La configuración de las tasas que diseña el art. 26.a) de la Ley General Tributaria 230/1963 y hoy el art. 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, y el art. 20.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en los que se previene la posibilidad de exigir este tributo en los supuestos de prestación de servicios públicos o realización de actividades (de competencia local) en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, nos lleva a entender 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.

Desde un punto de vista tributario, lo mismo da que el servicio o actividad prestado por la Administración municipal termine en un acto de concesión de la licencia como en un acto declarativo de que el proyecto no es conforme con los Planes, Normas u Ordenanzas aplicables. Debe concluirse, por tanto, que el gravamen de la tasa lo es en función de la actividad administrativa realizada, debiendo ser satisfecha incluso en los casos de denegación de la licencia porque la tasa por la tramitación de licencias urbanísticas no puede ser considerado como un tributo de resultado, que sólo se devenga cuando la resolución administrativa que recaiga sea estimatoria del otorgamiento de licencia solicitado.

Por eso se comprende que el art. 5.2 de la Ordenanza Fiscal cuestionada diga que cuando por causas no imputables al sujeto pasivo la actividad administrativa no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente. En cambio, el art. 7, Norma General Primera.1 de las Cuotas, dice que cuando la resolución administrativa que recaiga sea denegatoria se satisfará el 50% de la cuota prevista, debiendo instarse por el interesado el

reintegro del exceso satisfecho. Como se ve, la Ordenanza cuestionada es mucho más generosa para el solicitante de la tasa de lo que lo es la doctrina.

Lo que, en todo caso, es necesario es que el servicio o actividad municipal se refiera o afecte al sujeto pasivo, necesidad establecida en el art. 20.2 del TRLRHL, conforme al cual "la actividad administrativa o servicio afecta o se refiere al sujeto pasivo cuando haya sido motivado directa o indirectamente por éste en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios por razones de salubridad, de abastecimiento de la población o de orden urbanístico, o cualesquiera otras". Porque en ocasiones se tiende a pensar que el servicio o actividad sólo se han desarrollado efectivamente cuando producen un resultado concreto que afecta o beneficia al sujeto pasivo. En este sentido, en relación con las tasas por licencias urbanísticas, la sentencia de este Tribunal de 19 de enero de 2000 ha declarado que las actuaciones municipales realizadas como consecuencia de la solicitud de las mismas no dan lugar al devengo de la tasa correspondiente si la resolución final del expediente es denegatoria de la licencia solicitada, pues, aunque el hecho imponible está constituido no tanto por la consecuencia de un resultado concreto --la obtención de la licencia-- como por la prestación de unos servicios o la realización de unas actividades de competencia municipal, en las tasas derivadas de la concesión de licencias urbanísticas, dicha actividad se ordena a un resultado --la concesión de la licencia-- que concreta en el solicitante la condición de beneficiario o afectado positivamente por la actividad municipal y permite considerarle como sujeto pasivo de la tasa; de forma que si la actividad municipal conduce a una denegación de lo solicitado, desaparece la razón de ser del tributo.

Esta Sala entiende, superando concepciones como la mantenida por la sentencia citada de 19 de enero de 2000 y las que la recurrente invoca (8 de julio de 1996, 18 de diciembre de 1995 y 11 de febrero de 2005) que no es aceptable, como ha puesto de manifiesto la doctrina más reciente, exigir la concurrencia de un beneficio particular para el contribuyente, en el sentido de que se satisfagan las pretensiones ejercitadas al instar la puesta en marcha de la actividad administrativa de que se trate. En otras palabras, siendo cierto que la efectiva realización de la actividad o del servicio es requisito fundamental para que se entienda realizado el hecho imponible de la tasa, no lo es menos que esa actividad administrativa no tiene por qué finalizar con un acto en que se acceda a las pretensiones del solicitante, ya que el hecho imponible se articula en el

aspecto material de su elemento objetivo en torno a la realización de la actividad administrativa o la prestación del servicio, más allá de cuáles sean sus resultados.

La existencia de la actividad o del servicio legitiman, pues, la exigencia de la tasa, incluso aunque como resultado de la misma no se produzca un acto administrativo formal que de fin al procedimiento correspondiente, según tiene dicho la sentencia de esta Sala de 27 de mayo de 1977, que estimó correcta la liquidación de la tasa correspondiente a una **licencia** que resultó **otorgada en virtud de silencio positivo**, al entender que la Administración había realizado las actuaciones de su incumbencia, practicando diversas actuaciones y realizando gestiones para decidir si se otorgaba o no la licencia; aplicando una doctrina que resulta correcta, al conectar la tasa a la actividad o servicio prestados, que integran el aspecto material del elemento objetivo del hecho imponible, si se produce la actividad administrativa provocada por el solicitante, se realizará el hecho imponible de la tasa, por mucho que el resultado de dicha actividad no le sea favorable. Que la actividad administrativa se refiera, afecte o beneficie al sujeto pasivo no significa que deba ser necesariamente, y en todo caso, favorable a sus pretensiones, sino sólo que ha sido provocada por él, como interesado.

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. No se olvide que, como tiene declarado la sentencia de este Tribunal de 7 de junio de 1997, "ni siquiera la mera existencia de un servicio municipal es suficiente para constituir a una persona en sujeto pasivo de la tasa establecida para su financiación, si el servicio no se presta de modo que aquélla pueda considerarse especialmente afectada por aquél, en forma de beneficio efectivo o provocación por el interesado de la actividad municipal, pues sólo con esas características puede ser un servicio municipal legitimador de la exigencia de la tasa".

En cambio, si el servicio o actividad municipal solicitados por el interesado se desarrollan efectivamente y se refieren a él, le afectan o benefician de modo particular, es jurídicamente irrelevante que el resultado final de dichos servicio o actividad sea, o no, favorable a sus pretensiones, ya que en todo caso se habrá realizado el elemento objeto del hecho imponible de esta clase de tasas.

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, cuando la sentencia de este Tribunal de 3 de julio de 1997 afirma que si se produce la denegación de una licencia por incompatibilidad del proyecto de las obras cuya autorización se solicita con los planes y normas urbanísticas, la actividad municipal desplegada beneficia íntegramente al conjunto de los ciudadanos y no de manera particular al solicitante que ve rechazada su pretensión, razón por la cual no puede resultar especialmente gravado, al no concurrir en él la condición de beneficiario o afectado positivamente por la actividad municipal, se olvida que los costes de la actividad administrativa han sido provocados por el solicitante de la licencia, al que la actividad se refiere o afecta, por mucho que no le beneficie en el sentido de resultar conforme a su pretensiones, lo que no viene exigido por el repetido art. 20 del TRLRHL.

La actividad o servicio que legitiman la exigencia de tasas deben referirse o afectar de manera particular al sujeto pasivo, como pone de manifiesto la abundante jurisprudencia menor que rechaza el devengo de la tasa al tratarse de supuestos que afectaban a una generalidad de personas y no a un concreto individuo o entidad. Ahora bien, una cosa es que el servicio o actividad deban necesariamente afectar o referirse a un individuo o entidad concretos e identificables y otra, muy distinta, que deban producirles necesariamente un beneficio particular, en el sentido de ser favorables a sus intereses, ya que existen múltiples supuestos en que la actividad administrativa provocada por el sujeto pasivo atiende también a la satisfacción de intereses generales (inspecciones, regulación de tráfico, etc.) y, sin embargo, al resultar identificable la persona que provoca dicha actividad, que se le refiere o afecta, queda sujeta al pago de la correspondiente tasa local.

2. En los **casos de desistimiento** del interesado antes de que la resolución administrativa se dicte, el reintegro del 50% de la tasa satisfecha resulta conforme con lo que más arriba se ha dicho. Distinto es que la actividad municipal, técnica o administrativa, no haya llegado a prestarse por causas no imputables al sujeto pasivo, en cuyo caso nos encontramos ante un caso de falta de devengo y exigibilidad de la tasa (art. 5.2 de la Ordenanza, en relación con el art. 26.3 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) que determina la devolución del importe correspondiente. Nos encontramos ante un supuesto de

reembolso, no de devolución de ingresos indebidos. El reembolso debe realizarse de oficio, con el devengo de los correspondientes intereses de demora.

3. En los casos de **renuncia de la licencia concedida**, ha de tenerse en cuenta que se ha desarrollado la actividad municipal, tanto técnica como administrativa, tendente al otorgamiento de la licencia y que sobre la base de que se dan los presupuestos del hecho imponible de la tasa, se ha exigido y efectuado el pago de la tasa. Nada obliga pues a la Administración municipal a tener que reintegrar, total o parcialmente, la cuota satisfecha en su totalidad. Por eso, la pretensión de reducción, de la cuota de la tasa en los casos de renuncia por el interesado a la licencia concedida, no puede ser acogida, sobre todo si el argumento que se invoca en apoyo de la tesis de la reducción es que el Ayuntamiento había seguido la práctica de la devolución desde hacía años hasta que cambió.

QUINTO.- Lo razonado comporta la necesidad de desestimar al recurso de casación que decidimos, sin que haya lugar a la imposición de **costas** al no haber comparecido el Ayuntamiento recurrido.

Por lo expuesto,

EN NOMBRE DE SU MAJESTAD EL REY Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS
CONFIERE LA CONSTITUCION

F A L L A M O S

Que debemos declarar, y declaramos, no haber lugar al recurso de casación formulado por la FEDERACIÓN DE EMPRESAS DE LA CONSTRUCCIÓN DE ZARAGOZA (FECZA) contra la sentencia dictada con fecha 25 de junio de 2007 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el recurso num. 104/2005. Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la Colección que edita el Consejo General del Poder Judicial, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.- Rafael Fernández Montalvo.- Juan Gonzalo Martínez Micó.- Emilio Frías Ponce.- Angel Agualló Avilés.- José Antonio Montero Fernández.- **PUBLICACION.-** Léida y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de

la misma, **D. JUAN GONZALO MARTÍNEZ MICÓ**, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario. Certifico.