



**JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1
CIUDAD REAL**

SENTENCIA: 00096/2025

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA
CALLE ERAS DEL CERRILLO 3 13071 CIUDAD REAL
Teléfono: 926278896 **Fax:** 926278918
Correo electrónico: contenciosol.ciudadreal@justicia.es

Equipo/usuario: E01

N.I.G: 13034 45 3 2024 0000360
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000182 /2024 /
Sobre: ADMINISTRACION LOCAL
De D/D^a: SERANCO, SAU - AZUL CONSTRUCCION REPAIR, SA UNION TEMPORAL DE EMPRESAS
Abogado:
Procurador D./D^a: RAFAEL ALBA LOPEZ
Contra D./D^a: AYUNTAMIENTO DE CIUDAD REAL AYTO.CIUDADREAL
Abogado: LETRADO AYUNTAMIENTO
Procurador D./D^a:

SENTENCIA

En Ciudad Real, a siete de abril de dos mil veinticinco.

Luis Alfonso Zuloaga Jiménez, magistrado titular del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número Uno de Ciudad Real, ha conocido los autos de la clase y número indicados: procedimiento ordinario registrado con el número 182/2024. Se han seguido a instancia de Seranco SAU Azul Construcción Repair SA Unión Temporal de Empresas, representada por el procurador de los Tribunales don Rafael Alba López y asistida por el letrado don Fernando Justel Eusebio. Ha intervenido como parte demandada el Ayuntamiento de Ciudad Real, representado y asistido por los letrados don Julián Gómez-Lobo Yangüas y doña María Moreno Ortega. SS^a, en nombre de SM El Rey y en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Española, dicta la



presente Sentencia. Ello se hace en consideración a los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 6-6-24 la representación procesal de la parte actora interpuso <<recurso contencioso-administrativo contra la resolución de fecha 11/04/2024, dictada por el Excmo. Ayuntamiento de Ciudad Real resolviendo y desestimando el recurso de reposición interpuesto, con fecha 04/03/2024, contra la liquidación dictada con fecha 22/01/2024 por el Servicio de Gestión Tributaria de ese Ayuntamiento por el concepto Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) respecto de las obras de construcción "CONEXIÓN PEATONAL Y CICLISTA ENTRE CIUDAD REAL Y MIGUELTURRA SOBRE LA A-43 (CIUDAD REAL)">>.

SEGUNDO.- Admitido a trámite el recurso contencioso, se acordó requerir el expediente administrativo a la Administración y se ordenó la práctica los emplazamientos a que hubiera lugar de conformidad a lo dispuesto en el art. 49 LRJCA.

TERCERO.- Recibido el expediente administrativo, se concedió plazo a la demandante para presentar su escrito de demanda. Así lo hizo el 24-9-24. Tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró de aplicación al caso, terminó suplicando al Juzgado que <<tenga por deducida, en tiempo y forma, demanda de procedimiento contencioso-administrativo contra el Acuerdo de referencia, y por aportado



el documento que en la misma se relaciona, y que, previa la tramitación que proceda, dicte en su día sentencia por la que revoque el acuerdo aquí impugnado, al entender que, por los motivos expuestos en este escrito, resulta improcedente la liquidación del ICIO practicada a la entidad SERANCO AZUL UTE por el Ayuntamiento de Ciudad Real; ordenando la devolución a la citada entidad de la cantidad indebidamente ingresada con fecha 19/03/2024 (174.784,64 euros), más los intereses de demora devengados desde la fecha del ingreso; con expresa imposición de costas a la demandada ante su evidente mala fe>>.

CUARTO.- El 30-1-25 la parte demandada presentó escrito de contestación, en el sentido de oponerse a las pretensiones de la parte actora.

QUINTO.- Siendo la prueba propuesta por las partes y admitida por SS^a únicamente documental, y habiéndose recibido los escritos de conclusiones de las partes, finalmente quedaron las actuaciones concluidas para el dictado de la presente sentencia.

SEXTO.- En la tramitación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales y demás preceptos de general y pertinente aplicación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.



El 6-2-24 se notificó a la empresa actora la liquidación dictada el 22-1-24 por el Servicio de Gestión Tributaria del Ayuntamiento de Ciudad Real por el concepto Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (en adelante, ICIO) e importe de 203.550,04 euros, respecto de las obras de construcción "CONEXIÓN PEATONAL Y CICLISTA ENTRE CIUDAD REAL Y MIGUELTURRA SOBRE LA A-43 (CIUDAD REAL)".

La actora recurrió en reposición la anterior liquidación, con base en las siguientes alegaciones: a) no sujeción de la obra al ICIO, en virtud de lo dispuesto en el artículo 100.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), al no estar sujeta a licencia municipal, sino al trámite de consulta sustitutorio; b) subsidiariamente, exención de las obras al ICIO, de conformidad con el artículo 101.2 del TRLRHL, al estar destinadas a carreteras; c) improcedencia de la liquidación del ICIO girada por el Ayuntamiento de Ciudad Real al afectar las obras a suelo no de un solo municipio (Ciudad Real), sino de dos (Ciudad Real y Miguelturra); d) incorrecto cálculo de la base imponible del ICIO al no excluir la liquidación determinadas partidas (seguridad y salud, control de calidad, gestión de residuos, limpieza de obra, mobiliario urbano y la baja de adjudicación).

Mediante Decreto de 11-4-24, el Ayuntamiento de Ciudad Real estimó parcialmente el recurso de reposición. Entendió que las obras en cuestión estaban sujetas (y no exentas) al ICIO en el municipio de Ciudad Real, ya que *<<según la declaración de urgente ocupación de bienes afectados por las obras, todos ellos se encuentran en el término municipal de Ciudad Real>>*; sin embargo, sí resultaba procedente reducir la base imponible del ICIO por las partidas de seguridad y salud, control de calidad, gestión de residuos y baja de adjudicación, por no



formar las mismas parte del coste real y efectivo o de ejecución material de las obras. En consecuencia, reconocía el derecho a la devolución, como ingreso indebido, de la cantidad de 28.765,40 euros, más los intereses de demora correspondientes.

La actora ha interpuesto recurso contencioso ante este Juzgado contra el Decreto anterior, con base en las siguientes alegaciones: a) las obras no están sujetas al ICIO, al no estar sujetas a licencia municipal, sino al trámite de consulta sustitutorio; b) subsidiariamente, para el caso de considerarse que el hecho imponible del ICIO se ha producido, las obras quedan exentas del pago del impuesto porque se destinan a carreteras; c) también con carácter subsidiario, la liquidación resulta improcedente porque las obras realizadas afectan al suelo de dos términos municipales (Ciudad Real y Miguelturra).

Por su parte, el Ayuntamiento demandado se opone a cada una de las alegaciones de contrario y, en consecuencia, a la estimación del recurso contencioso.

SEGUNDO.- Valoración de la prueba y decisión judicial.

Empezaremos por analizar, a la luz de la prueba practicada, el primer punto controvertido: si las obras en cuestión están o no sujetas al ICIO.

El hecho imponible es el <<presupuesto fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal>> (art. 20.1 LGT). Su aplicación debe ser estricta, no pudiendo gravarse hechos y actos jurídicos que no estén claramente incluidos en un recto y literal entendimiento de la norma tributaria que lo



establece, conforme al art. 14 LGT, que prohíbe la analogía: *<<No se admitirá la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible, de las exenciones y demás beneficios o incentivos fiscales>>*.

El art. 100.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL) determina que el hecho imponible de ICIO *<<está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición>>*. En los mismos términos se expresa el artículo 1 de la Ordenanza Fiscal del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (Ordenanza C-4) del Ayuntamiento de Ciudad Real, que establece que *<<constituye el hecho imponible del Impuesto, la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia de obra o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda a este Municipio>>*.

Pues bien, el art. 18 Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, establece expresamente la exención de controles previos de carácter municipal en las obras y servicios de construcción, reparación, conservación o explotación del



dominio público viario, incluyendo todas las actuaciones necesarias para su concepción y realización:

<<1. Las obras y servicios de construcción, reparación, conservación o explotación del dominio público viario, incluyendo todas las actuaciones necesarias para su concepción y realización, no están sometidas. por constituir obras públicas de interés general, a los actos de control preventivo municipal a los que se refiere el artículo 84.1 b) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ni por consiguiente al abono de ningún tipo de tasas por licencia de obras, actividades o similares.

Las actuaciones indicadas en el párrafo anterior tampoco estarán obligadas a la obtención de licencias o autorizaciones por parte de otras administraciones, organismos o entidades públicas, excepto si los estudios de carreteras de los que dimanen las correspondientes actuaciones no hubieran sido sometidos a informe de aquellas, cuando dicho informe fuera preceptivo en virtud de una norma estatal, o cuando resulte exigible en virtud de la normativa sectorial estatal, todo ello sin perjuicio de las competencias del Ministerio del Interior en cuanto a la gestión del tráfico.

2. La ejecución de obras o actuaciones de carreteras promovidas por el Ministerio de Fomento no podrá ser suspendida cautelarmente por ninguna otra administración pública en el ejercicio de las competencias que les puedan corresponder, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Ministerio del Interior en cuanto a la gestión del tráfico. Las medidas cautelares solo podrán ser adoptadas por los órganos jurisdiccionales competentes>>.



La autovía A-43, en la que se está construyendo la estructura objeto del contrato de obra, se encuentra expresamente incluida en el catálogo de la Red de Carreteras del Estado, incorporado como Anexo II de la Ley de Carreteras.

Así las cosas, la obra que está ejecutando la actora, consistente -repetimos- en la construcción de una estructura en la Autovía A-43, no está sujeta a control municipal, ni necesita de la obtención de licencia municipal o de la presentación de declaración responsable o comunicación previa, por lo que no constituye hecho imponible del ICIO, al faltar el requisito de que se exija la obtención de licencia municipal.

Hay que atender a lo dispuesto en el art. 10.1 d), en relación con el art. 173 Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, así como a lo previsto en el art. 16.1 d) en relación con el 35 del Decreto 34/2011, de 26 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. A la luz de dichos preceptos, para las obras de construcción <<CONEXIÓN PEATONAL Y CICLISTA ENTRE CIUDAD REAL Y MIGUELTURRA SOBRE LA A-43 (CIUDAD REAL)>> no ha sido necesario ningún tipo de actividad de control por parte de los Ayuntamientos afectados, al resultar de aplicación lo dispuesto en los mismos al tratarse de un proyecto de construcción para una obra pública de la Administración autonómica que afecta al territorio de uno o varios municipios.

Se trata de una obra ejecutada por la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha,

financiada por el Estado a través de fondos europeos y, por lo tanto, de carácter público. Se ejecuta, en parte, en el arcén de la carretera CM-4174, situado del lado de Miguelturra, de titularidad autonómica, y afecta al territorio de dos municipios: Ciudad Real y Miguelturra. Además, ha sido declarada de utilidad pública y, por ello, en virtud de la citada normativa, la Consejería de Fomento presentó el trámite de consulta ante los dos Ayuntamientos [documentos 11 (páginas 117 y 118 del expediente administrativo) y 12 (páginas 119 y 120 del expediente administrativo)], debido al carácter de urgencia de la ocupación, solicitando a ambos Ayuntamientos su conformidad para el trámite sustitutorio de licencia por trámite de consulta respecto de la construcción de la pasarela, al que -es importante resaltarlo- en ningún momento se opuso el Ayuntamiento de Ciudad Real (como tampoco se opuso el de Miguelturra).

Así, el art. 35 Decreto 34/2011, de 26 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, establece, remitiéndose al artículo 16 del mismo texto normativo, lo siguiente:

<<El trámite de consulta previsto en el artículo 16 de este Reglamento se llevará a efecto por la Administración promotora del proyecto de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. La Administración promotora deberá remitir el proyecto al Municipio o Municipios afectados a fin de que emitan el oportuno informe o, en su caso, las alegaciones sobre su oportunidad y compatibilidad con los instrumentos de planeamiento y los intereses del Municipio (...)>>.



A estos efectos, el artículo 16 del mismo texto normativo recoge lo siguiente:

<<La licencia de obras podrá ser sustituida por el trámite de consulta previsto en el número 2 del artículo 10 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, en los siguientes casos:

a) En las obras públicas promovidas por la Administración de la Junta de Comunidades y las Diputaciones Provinciales siempre que:

1º. Tengan por objeto el mantenimiento, la conservación, la reparación o la reforma de infraestructuras básicas tales como carreteras, obras hidráulicas o la producción o distribución de sistemas energéticos y de comunicaciones;

(...)

c) Las operaciones integradas definidas en el apartado 2 del artículo 173 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística.

d) Los proyectos de construcción, edificación y uso del suelo promovidos por la Administración de la Junta de Comunidades, cuando hayan sido declarados urgentes o de excepcional interés público>>.

Por su parte, el art. 10 Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, también recoge



expresamente que <<quedan sujetos a la concertación interadministrativa (...) los proyectos de construcción, edificación o uso del suelo para obras o servicios públicos de la Administración de la Junta de Comunidades o las Diputaciones que afecten al territorio de uno o varios Municipios>>.

Y su artículo 173 señala lo siguiente:

<<1. La licencia de obras podrá ser sustituida por el trámite de consulta previsto en el número 2 del artículo 10 en los siguientes casos:

a) En las obras públicas promovidas por la Administración de la Junta de Comunidades y las Diputaciones siempre que:

1º. Tengan por objeto el mantenimiento, la conservación, la reparación o la reforma de infraestructuras básicas tales como carreteras, obras hidráulicas o la producción o distribución de sistemas energéticos y de comunicaciones;

(...)

c) Los restantes actos de construcción, edificación y uso del suelo promovidos por la Administración de la Junta de Comunidades, cuando razones de urgencia o excepcional interés público así lo exijan>>.

Como consecuencia de lo anterior, el apartado 3 del artículo 10 de la misma norma prevé que en los proyectos de construcción para obras realizadas por la Administración de la Junta de Comunidades que afecten al territorio de uno o varios municipios <<deberá cumplirse el trámite de consulta a las Administraciones Públicas territoriales afectadas, sin que



pueda prolongarse más allá del de información pública.... El trámite de consulta será de cumplimiento preceptivo incluso en situación de urgencia>>.

De acuerdo con lo anterior, el trámite de consulta sustituye en todo caso al procedimiento de obtención de licencia de obra, la cual, por tanto, no es obligatoria. La Administración promotora del proyecto debe remitir esta consulta a los municipios afectados para que emitan un informe sobre su oportunidad y compatibilidad con el planeamiento y los intereses de dicho municipio, pero sin asimilarse ni equipararse, en ningún caso, a la obtención de licencia urbanística o licencia de obra, que no resulta pertinente.

Es reiterada la jurisprudencia que establece que únicamente se produce el hecho imponible del ICIO en el supuesto de que para la ejecución de las obras sea necesaria la obtención de licencia de obras o urbanística.

Al respecto, ha de traerse a colación la STS (Sala 3ª, Sec. 2ª) de 19 de febrero de 2000 (recurso 3408/1995), la cual se extracta parcialmente en el escrito de demanda. Dicha STS razona lo siguiente en su Fundamento Jurídico 4º: <<Tras lo expuesto, hay que resaltar también que el art. 101 de la Ley de Haciendas Locales vigente concreta el hecho imponible del Impuesto aquí cuestionado en «la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición». Esto es, el precepto tributario vincula la producción del hecho imponible a dos exigencias: una, que se



trate de construcciones, instalaciones y obras que precisen licencia de obras o urbanística -no, por tanto, cualquier otro acto de autorización o conformidad-; y, otra, que ha de concurrir copulativamente con la anterior, que la expedición de la licencia corresponda al Ayuntamiento>>>.

Este criterio jurisprudencial no ha sido superado por la redacción actual del art. 100 de la TRLRHL, operada por la Disposición Final 1.2 del Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, y reiterada por la disposición final 1.2 de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios que derogó la anterior. Y ello por cuanto que, como indica la defensa de la demandante, la inclusión del texto <<o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición>> se realizó, tal y como se recoge expresamente en el punto I del Preámbulo de ambas normas, para adaptar la redacción de dicho artículo y el hecho imponible del ICIO a la inexigibilidad de la licencia para la ejecución de determinadas obras u actividades y su sustitución en esos casos por declaración responsable o comunicación previa derivada de las sucesivas modificaciones introducidas en los arts. 84 y 84 bis de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En este sentido se ha pronunciado la STSJ de Castilla-La Mancha (Sec. 1ª) núm. 253/2003, de 10 de octubre (recurso 64/2003): <<<No se dan argumentos válidos por la parte apelante para estimar el presente recurso y revocar la



Sentencia apelada, cuyas tesis jurídicas asume este Tribunal y ello por las siguientes razones jurídicas: a) El supuesto legal que contempla la litis es claro en su contenido y alcance jurídico, cual es la construcción de un Instituto de Enseñanza Secundaria en la localidad Toledana de Yuncos, que por ser una edificación promovida por la Administración de la Junta de Comunidades, por razón de excepcional, interés público (art. 173.c), de la Ley 2/1998, de 4 de Junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (folio 1 del expediente), permite sustituir el trámite de consulta por la licencia de obras; es decir, que excluye por la naturaleza de la obra a ejecutar la condición jurídica general de la licencia de obras como acto de intervención urbanística, estableciendo una consulta urbanística con una naturaleza y alcance claramente diferenciado, que pretende servir de control de la legalidad de la actuación urbanística implicada, su posible conexión con otros controles administrativos, que opera a nivel interadministrativo, y que puede motivar por esas mismas razones de interés público y social, su realización pese a su inadecuación inicial al planeamiento urbanístico (art. 173.3 y 4, suspendiéndolo, modificándolo y revisándolo), aquí que se constituye como esencial la justificación del presupuesto legal que exige el trámite de consulta, en este caso definida y consensuada por ambas Administraciones públicas, en este caso la existencia del interés público que demanda el precepto; que origina unas actuaciones procedimentales propias y excluyentes del procedimiento general de otorgamiento de licencia urbanística (art. 161 de la LOTAU) y del procedimiento específico del otorgamiento de la licencia de obras (art. 166 de la LOTAU), excluyendo, por ende, su exigencia de la licencia de obras, del que la consulta es sustitutorio. Por ello, no se ha podido otorgar lo que no es exigible legalmente y como tal no ha debido existir y no ha existido. Luego al no darse el



hecho imponible del impuesto, ya que se ha realizado una construcción, para la que no se exige la correspondiente licencia de obra urbanística, que es sustituida por una consulta no resolutoria y de simple verificación de la legalidad urbanística por el órgano municipal competente (art. 101 de la Ley de Haciendas Locales sobre ICIO, y art. 1 de su correspondiente Ordenanza Local). b) Las actuaciones del expediente administrativo viene a confirmar dicha tesis lógico-jurídica. Así, el acuerdo del Pleno municipal para posibilitar la construcción al amparo del art. 173.c) de la LOTAU (folios 1 a 5 del expediente); las características, alcance y dirección de la obra con el trámite de consulta (folios 6 a 9 del expediente); y la declaración de interés público (folio 9 del expediente). Frente a ello no se puede oponer el impreso obrante en el folio 11 del expediente, que no aparece cumplimentado (con la firma y demás requisitos formales), no conformando una solicitud administrativa, por otro lado radicalmente incompatible con el régimen urbanístico de consulta de la construcción (no existen, por lo tanto, actos propios del recurrente) y es totalmente contraria al Ordenamiento Jurídico el otorgamiento de la licencia de obras otorgada por la Corporación, con la única finalidad de satisfacer sus intereses impositivos (folio 13 del expediente), por contravenir el art. 173 de la LOTAU y art. 101 de la L.H.L. (art. 63 de la Ley 30/92). Tampoco pueden servir de apoyo la comunicación del fax (folio 66) por la Consejería, ni el pliego de cláusulas administrativas particulares (folio 67), cuyo apartado 12.2, conforma una cláusula de estilo, que por su propia redacción, como no podía ser de otra manera, establece una obligación para el contratista de carácter genérico, no singularizado de la licencia de obras, que en ningún caso era exigible legalmente, como bien debían y conocían las Administraciones autonómica y local implicadas. Luego tampoco



dicho pliego avala la tesis legal de consensualización del pago del impuesto por el contratista, sin que se den actos propios del mismo que la apoyen (art. 7.1 del C. Civil); de difícil anclaje en la legalidad aplicable. Argumentos que nos han de llevar a desestimar el presente recurso de apelación por ser conforme a Derecho la resolución judicial impugnada; con expresa imposición de costas a la parte apelante (art. 139.2 de la Ley 29/98, de 13 de Julio) >>>. Dicha STSJ CLM excluye que en estos supuestos pueda exigirse al contratista la liquidación del ICIO al que no se haya sujeto la obra por imperativo legal por el solo hecho de que el órgano de contratación haya comunicado al ayuntamiento los datos del contratista y en el Pliego de Cláusulas Administrativas del contrato de obra se haga referencia a que la obligada en su calidad de sustituta de contribuyente del abono de los tributos y tasas que conlleven la solicitud y otorgamiento de la licencia de obras, pues la obra no está sujeta a dicho otorgamiento.

Con mención expresa de la anterior STSJ CLM, la STSJ Castilla-La Mancha (sec. 1ª) núm. 54/2014, de 3 de marzo (rec. 198/2012), también traída a colación por la parte actora en su escrito de demanda, resuelve la siguiente controversia: <<si estamos o no ante un supuesto de sujeción al tributo antecitado, cuando estamos hablando de las obras de construcción de un hospital que se incardinaban en un proyecto de singular interés, así declarado de forma expresa por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; compartimos, entonces, la argumentación del Ayuntamiento de Cuenca en el sentido de que la clave para resolver el presente asunto no estriba en otra cuestión que en



determinar si una obra que por imperativo legal no necesita previa licencia de obras está o no sujeta al pago del impuesto de construcciones, instalaciones y obras>>. Y lo hace conforme a los siguientes razonamientos:

<<La Administración Municipal apelada y la Sentencia controvertida entienden que sí, porque así se desprendería del examen conjunto de los arts. 100.1 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de cinco de marzo) y 173 de la castellano-manchega Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, en la actualidad Decreto Legislativo 1/2010. Por el contrario, la UTE demandante, hoy apelante, considera que no, porque en su entendimiento cuando el art. 100.1 del TRLHL, conforme la redacción vigente antes de la reforma operada por el RDL 19/2012 establece que el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia (la cursiva es nuestra), siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento de la imposición, está excluyendo del hecho imponible del impuesto, por no sujeción, el caso en el que la obra no exige, precisamente, obtener licencia urbanística municipal alguna, porque una ley lo exceptúa expresamente.

Segundo. Esa excepción legal viene dada por el art. 173 de la castellano-manchega Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística , a la sazón Texto Refundido aprobado por



Decreto Legislativo 1/2004, de veintiocho de diciembre, que regula el trámite de consulta sustitutorio de la licencia de obras (art. 10.2 de la misma Ley) y que permite sustituir a ésta por ese trámite de consulta, entre otros, en dos supuestos que nos pueden afectar para resolver este pleito: los proyectos de singular interés, apartado 1.b), y "los restantes actos de construcción, edificación y uso del suelo promovidos por la Administración de la Junta de Comunidades, cuando razones de urgencia o excepcional interés público así lo exijan".

Para remarcar esta idea, el art. 22.3 de la misma ley , tras exponer la aprobación por la Comunidad Autónoma de esos proyectos de singular interés, establece que "dichos proyectos que, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones tributarias, no estarán sujetos a licencia municipal, serán trasladados a las Corporaciones Locales en cuyo territorio se vayan a realizar las obras, para su conocimiento e informe previo, en su caso". Trámite de informe que, efectivamente, se llevó a cabo en nuestro caso, aunque el Ayuntamiento de Cuenca evacuara el mismo fuera del plazo de un mes previsto en la ley.

Tercero. Pues bien, este conflicto de intereses, salvo error en la búsqueda por el Ponente, no se ha planteado en idénticos términos ante la Sala, aunque sí un caso semejante, al que luego nos referiremos. O bien hemos solventado supuestos de "excepcional interés público", apartado 1.c) del art. 173 TRLOTAU, cuando no se había declarado, precisamente, ese interés público "excepcional", sino sólo "interés público" en las obras (por ejemplo, Sentencia de uno de julio de 2013, recurso de apelación 338/2011); o bien supuestos de exención del tributo, apartado segundo del art. 100, saneamiento de poblaciones o aguas residuales, algo evidentemente distinto de la "no sujeción" que ahora nos convoca; o bien, en suma,



tangencialmente se ha planteado la cuestión de los proyectos de singular interés, en relación con la concertación administrativa del art. 10, apartados uno y dos, del TRLOTAU y el trámite de consulta sustitutorio de la licencia de obras (Sentencia de ocho de junio de 2009 , autos de recurso de apelación 112/2008), donde por cierto ya apuntábamos que el pase a informe del Ayuntamiento al que se refiere el apartado tercero del art. 22 LOTAU no era, pues, para que el Ayuntamiento protagonice el control del que habla el art. 178 de la Ley, aunque fuera como obiter dicta.

Cuarto. Ahora bien, la Sentencia de esta Sala y Sección que con tanta insistencia menciona la parte apelante, de fecha diez de octubre de 2003 , autos de recurso de apelación 64/2003, nos sirve por aproximación para solventar nuestro pleito. Allí no se suscitaba un caso de proyecto de singular interés, como en el nuestro, apartado 1.b) del art. 173 de la LOTAU, pero sí el de excepcional interés público, apartado 1.c) del mismo precepto, que conducía a la misma sustitución de la licencia urbanística por el trámite de consulta antecitado y, entendemos, a la misma solución que debemos proporcionar ahora.

(...)

Quinto. Pues bien, en nuestro caso ocurre algo muy parecido: el supuesto de hecho encaja en el mismo precepto, aunque se trate de diferentes apartados, y en lugar de hablar de proyectos de excepcional interés público nos referimos a los proyectos de singular interés, así declarados por el órgano administrativo competente; en el caso que nos convoca, en fecha dieciocho de septiembre de 2009 se publicó en el DOCM el acuerdo de quince de septiembre inmediato anterior por el que el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-



La Mancha aprobó definitivamente el Proyecto de Singular Interés "Nueva Área Dotacional El Terminillo (Cuenca)". A partir de ahí, nuevamente se plantea el caso de obras que no precisan de licencia urbanística municipal porque así lo exceptúa la ley, y que por ello no colma el hecho imponible de un tributo que exige para su nacimiento, precisamente, que las obras o instalaciones necesiten obtener licencia de obras, se haya conseguido -incluso solicitado- o no, hasta el punto de que su devengo no se produce siquiera con la obtención de la licencia o con su solicitud, sino con la realización de las construcciones o instalaciones, art. 102.4 TRLHL. En similar sentido ya se pronunció el Tribunal Supremo, en Sentencia de diecinueve de febrero de 2000, ROJ STS 1249/2000 , aunque en relación a un supuesto de obras de extraordinario interés público, pronunciamiento que contiene la misma idea de que no se devenga este tributo si las obras en cuestión no precisan licencia urbanística municipal por expresa disposición normativa >>.

Por su parte, la STSJ Canarias (sec. 1ª) núm. 138/2016, de 11 de marzo (rec. 224/2015), también extractada parcialmente en el escrito de demanda, hace referencia al informe sustitutivo de licencia:

<< Por tanto, la necesidad de licencia-se haya obtenido o no- constituye un elemento objetivo normativo del hecho imponible, si bien, en el caso examinado, la Administración del Estado acudió al procedimiento sustitutivo previsto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 13/2003, que bajo la rúbrica, "Construcción de las obras públicas de interés general", decía lo siguiente:

"1. Los proyectos de obras públicas de interés general se remitirán a la Administración urbanística competente, al objeto de que informe sobre la adaptación de dichos proyectos al planeamiento urbanístico que resulte de aplicación. Este informe se emitirá en el plazo de un mes, pasado el cual se entenderá evacuado en sentido favorable.

2. En el supuesto de que tales obras vayan a construirse sobre terrenos no reservados por el planeamiento urbanístico, y siempre que no sea posible resolver las eventuales discrepancias mediante acuerdo, de conformidad con la normativa de aplicación, la decisión estatal respecto a la ejecución del proyecto prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico, cuyo contenido deberá acomodarse a las determinaciones de aquélla.

3. La construcción, modificación y ampliación de las obras públicas de interés general no estarán sometidas a licencia o a cualquier otro acto de control preventivo municipal, siempre que se siga lo previsto en el apartado 1 de esta disposición.

4. No procederá la suspensión de la ejecución de las obras públicas de interés general por los órganos urbanísticos cuando éstas se realicen en cumplimiento de los planes y proyectos de obras aprobados por los órganos competentes por el procedimiento establecido o se trate de obras de emergencia".

Puede concluirse, por tanto, que en el caso, existe un primer argumento que sirve de aval a la improcedencia de la liquidación, que no es otro que la propia aceptación por el Ayuntamiento del procedimiento del apartado 1º de la precitada Disposición Adicional en cuanto que el Estado optó por la consideración de la obra pública como de interés general, y por



tanto, excluida del control municipal previo propio de los actos de naturaleza urbanística, y solicitó informe urbanístico, emitido en sentido desfavorable pero sin objeción a esa calificación de la obra pública como de interés general.

CUARTO. Por lo demás, desde el punto de vista de la dinámica de la gestión del impuesto, la liquidación provisional va unida al inicio de la construcción, instalación u obra, tratándose de una liquidación provisional (art 104 TRLHL), de forma que, en el caso examinado, el inicio de la construcción - tras el acta de replanteo.-- se produce bajo la vigencia de la Ley 2/2008, de Presupuesto Generales del Estado para el año 2009 , cuya Disposición Adicional Sexagésima, bajo la rúbrica, infraestructuras penitenciarias, establece lo siguiente: "Con efectos de 1 de enero de 2009 y vigencia indefinida, las obras para la construcción y reforma de los diferentes establecimientos penitenciarios que se hallen incluidas en los Planes de Infraestructuras Penitenciarias aprobados por Acuerdos del Consejo de Ministros tendrán, a todos los efectos previstos en las leyes, la consideración de obras de interés general".

Dicha previsión normativa deja zanjada la cuestión pues todas las obras de infraestructuras penitenciarias, siempre y cuando se hallen incluidas en los Planes de Infraestructuras Penitenciarias aprobados por Acuerdo de Ministros, pasan a ser calificadas "ex lege" la consideración de obras de interés general, y, por ello, excluidas del hecho imponible del ICIO.

Es más, esa dinámica del impuesto supone la práctica de la liquidación definitiva una vez finalizada la construcción, obra o instalación como parte del procedimiento en relación con el



mismo impuesto, sin que ofrezca la menor duda la vigencia de la nueva normativa en ese momento.

QUINTO. En cualquier caso, y a propósito de la inexistencia de hecho imponible, con ánimo de apurar el razonamiento jurídico, y como argumenta la Administración del Estado, no cabe atribuir al informe urbanístico de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 13/03 la consideración de un acto típico de intervención en forma de control del ejercicio de las facultades urbanísticas por los particulares, o modo de control sustitutivo de la licencia, sino que se trata de un mecanismo de cooperación administrativa para obras de interés general, y no para otras, entendidas aquellas como las que trascienden a lo urbanístico "strictu sensu" y se enmarcan en lo que es ordenación del territorio, al margen o con abstracción de que su ubicación física lo sea en uno u otro municipio.

(...)

Queda, pues, claro que el Ayuntamiento con la contestación a la solicitud de informe de la tan mentada Disposición Adicional Tercera de la Ley 13/03 no ejerce ninguna competencia de intervención en materia urbanística, de control del ejercicio por los particulares o por otras Administraciones de sus derechos urbanísticos, que es la que daría lugar al hecho imponible, sino de cooperación mutua en el ejercicio de las potestades administrativas conforme a los principios que informan las relaciones entre Administraciones en la LRJPAC >>.



Esta doctrina se reitera en la STSJ Canarias núm. 229/2017, de 4 de mayo (recurso 23/2017): <<<Resulta patente que el precepto en cuestión requiere un primer elemento objetivo, la exigencia de que exista obligación de obtener una licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no. El Ayuntamiento pretende equiparar los supuestos en que existe una comprobación de adecuación al planeamiento a la exigencia de licencia de obras o urbanística, pero ello no es posible ya que supone una interpretación forzada del precepto en cuestión. Si el legislador hubiera querido gravar con el impuesto todos los actos de construcción, edificación y uso del suelo, con independencia de que precisaran licencia de obras o urbanística, así lo hubiera dicho, suprimiendo el requisito de la obligación de obtener licencia. Esta interpretación es conforme con el contenido del apartado 2 del art. 100 al establecer las exenciones>>>. En consecuencia, la STSJ Canarias determina que, dada la naturaleza de las obras a ejecutar, la inclusión dentro de la cooperación interadministrativa y la no sujeción a la obtención de licencia municipal, se produce la falta del primer requisito exigido en el artículo 100.1 del TRLRHL, estando ante un supuesto de no sujeción a ICIO.

A la luz de todo lo anterior, se conviene con la parte actora que el procedimiento sustitutivo de licencia seguido en este supuesto (no discutido por el Ayuntamiento de Ciudad Real) se puede asemejar al trámite de consulta sustitutorio de licencia previsto en el artículo 173 del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Castilla-La



Mancha, y en el artículo 35 del Decreto 34/2011, de 26 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Es más, como se puede apreciar, en la liquidación practicada por el Ayuntamiento demandado [documento 2 (páginas 84 y 85 del expediente administrativo)], de la que no consta su carácter provisional o definitivo, aparece en su descripción el siguiente texto: <<TRÁMITE DE CONSULTA SUSTITUTIVO LICENCIA OBRAS CONEXIÓN PEATONAL>>. Del mismo se colige que el propio Ayuntamiento de Ciudad Real era perfectamente consciente de que no había otorgado licencia de obras, ni podía hacerlo. A pesar de ello, la Concejalía de Urbanismo del citado Ayuntamiento, con la finalidad de justificar la improcedente liquidación del ICIO, dictó Propuesta (que se adjuntó como documento 16, páginas 143 a 145 del expediente administrativo) en cuyo apartado Primero afirmaba: <<CONCEDER la licencia de obras solicitada, a través del trámite de consulta>>. Sin embargo, ninguna licencia de obras había sido solicitada ni por la recurrente ni por la Consejería de Fomento.

En definitiva, mediante el trámite de consulta sustitutorio de licencia, como su propio nombre indica y como establece la normativa indicada, el Ayuntamiento afectado en cada caso solo debe emitir un informe sobre su conformidad, o en su caso alegaciones, con la ejecución de la obra o construcción, en relación con los planes e intereses del Municipio en cuestión. Pero no le está permitido llevar a cabo ninguna actuación previa, simultánea o posterior de control de las obras, ni, por tanto, está habilitado para dictar liquidación alguna por el ICIO, siquiera sea con carácter provisional, pues no se ha producido el hecho imponible del impuesto ni devengado el mismo, como prevén los artículos 100.1



del TRLRHL y 1 de la Ordenanza del ICIO del Ayuntamiento de Ciudad Real, al establecer lo siguiente: <<El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa, siempre que la expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición>>. Es decir, a los efectos del ICIO, los Ayuntamientos ejercen una actividad de control a través de la exigencia de obtención de licencia. Por lo tanto, con la ausencia de ese ejercicio de las potestades de intervención propias del urbanismo por parte de un Ayuntamiento, por razones de urgencia, especial interés público o cualquier otra razón que se prevea, no se produce el hecho imponible de ICIO.

Con base en lo anterior, queda demostrado que no depende de la voluntad del Ayuntamiento que surja o no el hecho imponible. Como señala la defensa de la parte actora: o surge o no surge, pues rige el principio de legalidad tributaria, de modo que no se produce el hecho imponible del ICIO si las obras en cuestión no precisan de licencia de obra o licencia urbanística municipal, debido a que así lo exceptúa la ley expresamente. En su lugar, se trata de obras sujetas al régimen de cooperación interadministrativa, por el que la Administración municipal competente no realiza una actividad de control urbanística. En consecuencia, si no se produce el hecho imponible de un Impuesto, no nace la obligación tributaria, ni, por consiguiente, está en la mano del Ayuntamiento exigirlo.



En suma, la extensión del hecho imponible del ICIO a supuestos como el que aquí nos ocupa -trámite de consulta-, en los que no se utiliza el procedimiento de obtención de licencia, supone una extensión analógica del mismo, incompatible, pues, con la prohibición de analogía en el ámbito tributario establecida en el citado art. 14 LGT.

TERCERO.- Sobre las demás cuestiones eventualmente planteadas.

A la vista de las conclusiones alcanzadas en el Fundamento Jurídico precedente, se hace innecesario examinar las demás alegaciones contenidas en los escritos de demanda y contestación, ni valorar más prueba.

CUARTO.- Pronunciamientos, costas y recursos.

Procede estimar el recurso contencioso-administrativo (art. 70.1 LJCA).

Aunque se han estimado las pretensiones de la parte actora, en aplicación de lo dispuesto en el primer párrafo *in fine* del art. 139.1 LRJCA, no se hará expresa condena en costas. Y ello por cuanto que el caso presenta dudas de derecho, que se ponen de relieve en el bloque de alegaciones de ambas partes, sustentado por jurisprudencia. Tales dudas exceden, a criterio de este Juzgador, de las que de ordinario se suscitan en cualquier litigio. Es más, las propias partes vienen a reconocer que la cuestión nuclear debatida con carácter principal se presta a gran controversia.

La presente sentencia es susceptible de apelación conforme al art. 81.1 LJCA.



Por todo ello, vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación, en nombre de SM El Rey y en uso de la potestad que me confiere la Constitución Española,

FALLO

Que debo estimar y estimo el recurso contencioso-administrativo presentado por la representación procesal de Seranco SAU Azul Construcción Repair SA Unión Temporal de Empresas, contra la resolución identificada en los Antecedentes de Hecho Primero y Tercero de la presente Sentencia, la cual se declara nula por no ser ajustada a Derecho. En su lugar, se declara improcedente la liquidación del ICIO practicada a la entidad actora por el Ayuntamiento de Ciudad Real, y se ordena la devolución a dicha entidad de la cantidad indebidamente ingresada con fecha 19 de marzo de 2024: 174.784,64 euros, más los intereses de demora devengados desde la fecha del ingreso. Sin expresa condena en costas.

Notifíquese la presente resolución a las partes, advirtiéndoles que no es firme y podrá ser recurrida en apelación. El recurso será resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha conforme a lo dispuesto en el art. 81 y ss. LRJCA, por los trámites y en los plazos previstos en el art. 85 de dicha Ley de la Jurisdicción contenciosa, previa constitución de un depósito de 50 € conforme a la DA 15ª de la LOPJ en la cuenta de consignaciones



que indique el Juzgado. En su caso, una vez declarada la firmeza de la sentencia, devuélvase el expediente a la Administración pública de origen del mismo.

Así, por esta mi sentencia, la pronuncio, mando y firmo.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.