

CONSULTA

Formulada por: JEFE DE LA OFICINA MUNICIPAL DE LA JUNTA MUNICIPAL DE VILLA DE VALLECAS.	
Asunto: Consulta sobre doble gravamen en obras de nueva planta y reconstrucción de aceras.	Fecha: 16/01/2002 Ref: IMF/pmm

Texto consulta:

“Se ha planteado en esta Junta Municipal de Distrito consulta sobre el doble gravamen que se establece en los *casos de obras de nueva planta para la reconstrucción de las aceras deterioradas por la realización de la acometida de los servicios generales del edificio tales como agua, suministro de energía eléctrica etc...*

A este respecto el art. 44.3 de la OTL establece la obligación de constituir fianza con el objeto de responder de los daños producidos en la vía pública por esas obras, pero así mismo en la Ordenanza Fiscal Reguladora de la tasa por obras en la Vía pública (art.2.a) también define como hecho imponible a efectos de tasa, la reconstrucción de aceras en la vía pública. De la lectura de ambos preceptos se observa que el constructor está obligado con un doble gravamen por un mismo hecho que no es otro que la reconstrucción de las aceras.

Por todo ello solicitamos se nos informe sobre el procedimiento a seguir en orden a la exigencia de ambos conceptos y en su caso cual de las dos actuaciones previstas debe ser exigida, es decir, si cuando se solicita la licencia de reconstrucción de aceras procede el cobro de la tasa o la incautación de la fianza en la cuantía correspondiente al importe de los daños causados”.

Contestación:

1º.- Fianza y tasa por obras en la vía pública.

Fianza y tasa son dos figuras de naturaleza jurídica distinta, la garantía consiste en el depósito de dinero que hace una persona en manos de otra para responder del cumplimiento de una determinada obligación.

Para garantizar la obligación de satisfacer el coste de mantener las vías públicas en adecuado estado de conservación tras la realización de obras de edificación el art. 44.3 de la Ordenanza Especial de Tramitación de Licencias y Control Urbanístico de 29.07.97 señala que en los casos de *“obras de nueva edificación o demolición, el promotor, constructor o solicitante de la licencia deberá afianzar la correcta ejecución de las obras en relación con los servicios públicos y la vía pública, mediante la constitución de garantía en cualquiera de las formas legalmente establecidas”*. El procedimiento para la devolución de estas garantías se regula en la Instrucción de la Tercera Tenencia de Alcaldía de 16 de marzo de 1998 sobre exigencia y devolución de las garantías para la correcta ejecución de las obras de edificación en relación con los servicios públicos y la vía pública.

En cuanto a la tasa por obras, esta constituye un tributo establecido por la realización de obras en la vía pública por el Ayuntamiento a solicitud de un particular, si bien el particular puede realizar las obras contratando directamente una empresa homologada a tal fin, en cuyo caso sólo habrá de pagar por el Epígrafe B) de la ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Obras en la Vía Pública (O.F.T.O.V.P.)

La reconstrucción de aceras está sujeta a 2 tributos más, el impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (I.C.I.O.), y la Tasa por Utilización Privativa o Aprovechamiento Especial del Dominio Público Local, arts. 18 Epígrafe I de su Ordenanza Fiscal y 3.6 de la Ordenanza Reguladora de la Tasa por Obras en la Vía Pública, que se exige como consecuencia de la utilización del dominio público que lleva aparejada la realización de obras para reconstrucción de aceras.

Como se ve, la reconstrucción de acera genera tres hechos impositivos distintos (tasa por obras en la vía pública, tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial e I.C.I.O.) y la obligación de constituir una fianza en el momento de solicitar la licencia de obras, por lo que no existe doble imposición por unos mismos hechos en términos tributarios (que prohíben que un mismo hecho imponible sea objeto de tributos distintos) aunque sí un doble gravamen en términos económicos puesto que la reconstrucción de aceras genera la obligación de realizar diversos ingresos.

2º.- Finalidad de la fianza y de la tasa por obras en la vía pública.

El hecho de que la reconstrucción de aceras implique la prestación de una fianza y el pago de la tasa por obras en la vía pública puede generar cierta confusión, pues el constructor está obligado con un doble gravamen por un mismo hecho, que no es otro que la reconstrucción de aceras.

El hecho imponible de la tasa está constituido por la realización de obras en la vía pública y pretende retribuir el servicio prestado por la Administración al realizarse tales obras. Dicha tasa cumple con lo exigido por el art. 24.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales 39/1988 de 28 de diciembre (L.R.H.L.), según el cual *“el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida”*, de forma que el art. 6 de la Ordenanza Reguladora de la tasa contempla las bases, tipos y cuotas de lo que, por regla general, es el coste previsible de las obras en la vía pública.

La fianza, por el contrario, no pretende retribuir ninguna actividad de la Administración, sino que su objetivo es garantizar que se abone el coste necesario para que las vías públicas queden en perfecto estado tras la realización de obras de edificación permitiendo al Ayuntamiento resarcirse de tal coste sin necesidad de tener que acudir para ello a la vía ejecutiva.

La exigencia de esta fianza proviene con carácter general de lo previsto en el art. 24.5 L.R.H.L. y de manera específica en el art. 7.1 de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Obras en la Vía Pública, que dispone que *“Cuando cualquiera de los aprovechamientos de la vía pública produzca destrucción, deterioro o desarreglo temporal de las vías públicas, parques, jardines, bulevares o instalaciones municipales, el beneficiario del mismo, sin perjuicio del pago de la tasa a que hubiere lugar estará obligado al reintegro del coste total de los de los respectivos gastos de reconstrucción o reparación y al depósito previo de su importe, que le será notificado por el Ayuntamiento antes de realizar las obras y trabajos. Una vez realizada la obra y evaluado definitivamente el coste de la misma se reclamará o devolverá al interesado, según proceda, las diferencias resultantes”*.

Obsérvese que la Ordenanza Fiscal emplea el término *“coste total de los respectivos gastos de reconstrucción o reparación”* y éste es el importe que debe cubrir la fianza, el cual no tiene porqué coincidir con la cuota de la tasa, que tal y como se recoge en la Ordenanza cubre el coste previsible de las obras, ello supone que aun habiéndose practicado la liquidación definitiva de la tasa, el coste total puede haber sido mayor; supongamos, por ejemplo, que la reconstrucción de aceras a realizar implica el traslado de un

PRIMERA TENENCIA DE ALCALDIA
Dirección de Servicios de Coordinación Territorial
Departamento de Asuntos Jurídicos y Organización

árbol protegido que ha de ubicarse en otra calle, en este caso el coste de dicho traslado puede ser superior a lo que se prevé en el epígrafe A) 12.6 (O.F.T.O.V.P.) para la supresión de árboles o plantaciones y el coste total de la reconstrucción puede ser superior a la liquidación definitiva de la tasa.

Con arreglo a la instrucción de 16 de marzo de 1998 la valoración del coste total de las obras se realiza por referencia a las liquidaciones provisional y definitiva de la tasa, y si alguna de estas no se paga se procede a la ejecución de la garantía prestada. Se evita así tener que acudir a la vía ejecutiva para cobrar el coste de las obras (basta con ejecutar la garantía)

Si se prescinde de la exigencia de garantía en la creencia de que con la liquidación definitiva de la tasa se satisfará al Ayuntamiento el coste de las obras, cuando el coste total sea superior a dicha liquidación el Ayuntamiento no tendrá fianza con cargo a la cual satisfacer tal diferencia, y debería realizar una liquidación por la misma y en caso de impago acudir a la vía ejecutiva. Igual ocurre en el caso de que las obras sean realizadas por el particular, pues serían necesarias 2 liquidaciones, una por el epígrafe B) de la tasa y otra por el coste de realización de las obras necesarias para dejar las aceras en correcto estado (en el caso de que las obras realizadas por la empresa homologada contratada por el interesado hubiesen dejado desperfectos) y 2 cargos a ejecutiva.

En ninguno de los casos descritos la Administración podrá ingresar (por liquidación o por ejecución de garantía) más de lo que suponga el coste total de las obras, de forma que:

- Si se pagan todas las liquidaciones, ha de devolverse la totalidad de la garantía prestada.
- Si no se paga la liquidación provisional se ejecutará la garantía prestada y una vez practicada/s la/s liquidación/es definitiva/s si la cantidad incautada es insuficiente para cubrir la deuda, se procederá a proponer el cargo a la Recaudación Ejecutiva Municipal de la diferencia resultante; si la cantidad incautada resulta superior al importe de la deuda, se procederá de oficio a la devolución del sobrante al interesado.
- Si se paga la liquidación provisional pero no la/s definitiva/s, se ejecutará la garantía por la diferencia entre ambas. Si la cantidad afianzada es insuficiente para cubrir la deuda se ejecutará la garantía y posteriormente, se procederá a proponer el cargo a la Recaudación Ejecutiva Municipal de la parte no satisfecha; si la cantidad afianzada resulta superior al importe de la deuda, se ejecutará la garantía y se procederá de oficio a la devolución del sobrante al interesado.

3°.- Conclusiones.

- La exigencia de una garantía en el momento de solicitar una licencia de obras de nueva edificación o demolición y la liquidación de la tasa por obras en la vía pública por realizar obras de reconstrucción de aceras no vulnera la prohibición de que por un mismo hecho imponible no puedan exigirse dos tributos, ya que se trata de figuras de naturaleza jurídica distinta (una es una fianza y otra un tributo).
- En ningún caso podrá el Ayuntamiento ingresar (por liquidación o por ejecución de garantía) mas de lo que suponga el coste total de las obras; ambos conceptos pueden compensarse entre sí hasta alcanzar dicho coste total en la forma prevista en la Instrucción de la Tercera Tenencia de Alcaldía de 16 de marzo de 1998 y que se describe en el presente informe.