



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de ... solicita, mediante escrito de fecha 17 de julio pasado, y registro de entrada en Diputación el día 21 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación con el escrito presentado en el Ayuntamiento por la propietaria de un terreno, situado en el Camino del Lobo, en el que alega *“no tener que pagar contribuciones especiales”*, porque el terreno de su propiedad *“estaba calificado como suelo rústico en el momento de la ordenación e imposición de contribuciones especiales”*.

A tales efectos, el Sr. Alcalde nos remite una copia del mencionado escrito, así como, de aquellos otros documentos que ha juzgado de interés para el objeto de nuestro Informe, como la notificación de la liquidación efectuada a la interesada y sendos certificados de los acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento, en relación con la ordenación e imposición de las citadas contribuciones. Al tiempo, nos informa que contra el referido proyecto de ordenación e imposición de contribuciones especiales, aprobado en el año 2004 con carácter definitivo, no se formuló alegación alguna.

Así pues, vistos los diversos documentos remitidos y estudiada la concreta y precisa cuestión sometida a nuestra consideración, a la luz de la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después citaremos, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

La cuestión formulada se centra en tratar de conocer nuestra opinión, sobre la legalidad o ilegalidad de aplicar Contribuciones Especiales al propietario de un terreno clasificado urbanísticamente como suelo de naturaleza rústica, y afectado por la ejecución de unas obras de pavimentación y renovación de la red de distribución de agua, a cargo del Ayuntamiento.

Pues bien, desde nuestro punto de vista, cuando el artículo 28 del Texto Refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL),



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, al determinar el hecho imponible de las Contribuciones Especiales en el ámbito local, define a éste como *“la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes”*, como consecuencia de *“la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local”*, explícitamente está configurando como elemento central de la tributación, la obtención por el sujeto pasivo – persona que realiza el hecho imponible – de un beneficio o un aumento en el valor de sus bienes, sin mencionar para nada la clasificación urbanística que éstos pudieran tener.

Tampoco lo hace el artículo 32.1 siguiente del propio TRLRHL, cuando, al referirse a las reglas para el reparto de la base imponible entre los diversos sujetos pasivos afectados, menciona entre los diversos módulos de reparto en él recogidos, *“el valor catastral a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles”* [letra a)], sin distinguir, por tanto, entre bienes de naturaleza urbana o rústica. Regla que, por lo que ahora nos interesa, se recoge también de una manera más explícita – si bien expresado en otros términos – en los antecedentes legislativos de la actual legislación sobre Haciendas Locales, constituida por el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, y Título VIII – hoy derogado – del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, el cual, en su artículo 222.1, al establecer las reglas para el reparto de las contribuciones especiales, menciona, en su letra a), *“las bases imponibles de las contribuciones territoriales rústica y urbana de las fincas beneficiadas”*.

Por tales razones, consideramos que la clasificación urbanística del suelo como de naturaleza rústica no debe ser un obstáculo para la exacción de Contribuciones Especiales, siempre que pueda acreditarse la producción de un beneficio especial para los propietarios o titulares de los mencionados bienes inmuebles, que resultaran afectados por la realización de obras o el establecimiento o ampliación de servicios municipales. Por tanto, el núcleo central del problema planteado reside en poder llegar a determinar, en cada caso, si verdaderamente se produce un beneficio especial, o, por el contrario, sólo se puede hablar de un beneficio general, difuso y no evaluable económicamente.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

En este sentido, hay que recordar que una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo – Sentencias de 2/2/1996, 28/2/1996 y 10/7/1998 – viene considerando que, con carácter general, el beneficio no puede predicarse respecto de los terrenos rústicos o que, aún estando urbanizados, carecen de aprovechamiento urbanístico en el momento de ejecución de las obras. En concreto, la Sentencia de 10 de julio de 1998 [RJ 1998/6040, Aranzadi], en su Fundamento de Derecho Tercero, afirma que: *“Las fincas que sólo pueden destinarse a explotaciones agrícolas (...), carecen de las condiciones para materializar las ventajas singulares que pueden reportar las obras y servicios públicos financiados mediante contribuciones especiales y sólo les alcanza el beneficio general difuso que ya compensan con sus impuestos los propietarios de dichas clases de terrenos”*; añadiendo también que: *“el beneficio especial legitimador de la imposición de contribuciones especiales tiene que ser real, efectivo y actual, es decir, producido y evaluable en el momento de realizarse las obras o instalarse los servicios y no depender de circunstancias hipotéticas y aleatorias de futuro, eventual e incierto”*.

Por tanto, si respetamos la autoridad que, sin duda, tienen las Sentencias del Supremo, en principio, no podrían aplicarse Contribuciones Especiales en terrenos de naturaleza rústica, por las razones citadas. Ahora bien, a nuestro juicio, la doctrina anterior debe ser matizada y aplicada en cada caso, a la luz de lo dispuesto en la respectiva legislación urbanística, pues, desde nuestro punto de vista, es indudable que la dotación de nuevos servicios – de pavimentación y distribución de agua –, en una zona próxima o colindante con la malla urbana, puede efectivamente beneficiar de modo especial a los propietarios de los inmuebles afectados, por cuanto, además de ayudarles a obtener para sus terrenos la condición de solar – y como tal, ponerles en disposición de tener que ser clasificados necesariamente como suelo urbano, como consecuencia de ser ésta una actividad reglada –, la anticipación de los referidos servicios, si no se contribuye, les produce también un evidente ahorro o enriquecimiento injusto respecto del resto de los propietarios afectados, al no tener que realizar a su cargo, cuando cambie la clasificación del suelo o se autorice sobre ellos la realización de una actuación urbanizadora – posible en suelo rústico, según nuestra legislación urbanística –, las obras ya ejecutadas.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

SEGUNDO

Respondida la cuestión principal, queremos, no obstante, llamar la atención del Ayuntamiento sobre las obras de *“renovación de la red de distribución de agua”*, y su posible exclusión del hecho imponible de las Contribuciones Especiales, pues, conviene recordar como, a diferencia de lo que ocurría en el derogado artículo 216.1 del TRRL, que hablaba de *“establecimiento, ampliación o mejora de servicios municipales”*, como elementos objetivos del hecho imponible, el actual artículo 28 del TRLRHL, sólo habla de *“establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local”*, sin mencionar para nada el término “mejora”.

Es decir, actualmente, en el hecho imponible que determina la exacción de Contribuciones Especiales a los distintos sujetos pasivos, no se encuentran incluidas las obras de “mejora” de los servicios públicos, pues, el legislador ha considerado que tales obras podrían ser materialmente consideradas como gastos de funcionamiento de los servicios y, como tales, financiables sólo a través de tasas y precios públicos.

Por tanto, habrá de valorarse por el Ayuntamiento, si las obras de *“renovación de la red de distribución de agua”* pueden ser consideradas como una mejora en sentido estricto, es decir, como una modificación meramente cualitativa de la red de distribución de agua existente, sin ampliación cuantitativa de ésta o incremento alguno respecto del volumen del servicio prestado, o, por el contrario, se trata de un incremento cuantitativo del servicio, equiparable, por tanto, a una verdadera ampliación, en cuyo caso sí quedaría incluida en el hecho imponible del tributo.

A este respecto, conviene recordar la tesis mantenida por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en su Sentencia de 14 de abril de 1997 [JT 1997/608, Aranzadi], en relación con la realización de unas obras municipales de renovación de la red de saneamiento existente para ser sustituida por otra distinta (la Sentencia habla también de *“obras de sustitución de la canalización de agua potable”*), que dieron lugar a la imposición de Contribuciones Especiales. Según la citada Sentencia: *“no son susceptibles de integrar el hecho imponible de las Contribuciones Especiales, no ya sólo conceptos tales como reparación, entretenimiento o conservación de las obras o servicios existentes, sino tampoco, a diferencia de lo que ocurría hasta la Ley 39/1988, la mejora o sustitución de los servicios”* [Fundamento de Derecho Primero]. El



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

argumento del Tribunal es que el legislador estatal, al definir el hecho imponible de las Contribuciones Especiales locales, en el artículo 28 de la Ley 39/1988 de Haciendas Locales – sustituida hoy por el TRLRHL –, buscaba la máxima identificación con el hecho imponible de las Contribuciones Especiales en general, reguladas en el artículo 26.1, letra b), de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria – entonces vigente –, hasta el punto de que el tenor literal de ambos preceptos era idéntico.

No obstante lo anterior, hay que recordar también que, tras la desaparición del término “mejora” de la definición del hecho imponible contenida en el referido artículo 28, la decisión sobre cuándo se da el hecho imponible que habilita para la aplicación de Contribuciones Especiales no es una cuestión fácil y mucho menos pacífica, pues, además de que determinados autores consideran que el término “mejora” se encuentra comprendido en el de “ampliación”, algunos Tribunales Superiores de Justicia, como el murciano, han utilizado los términos “ampliación” y “mejora” como sinónimos, incluyendo, por ejemplo, en el ámbito de la imposición de las Contribuciones Especiales la subsanación de servicios urbanísticos deficientes.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no supe en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 4 de Agosto de 2008