

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 Málaga

Procedimiento ordinario nº 386/2023

Magistrado: Óscar Pérez Corrales

**Recurrente: Junta de Compensación sector SUP BM-1 "Rojas Santa Tecla",
del PGOU de Málaga**

**Letrado y procuradora: Manuel Alejandro Jiménez Baras y Ana Cristina de los
Ríos Santiago**

**Demandado: Ayuntamiento de Málaga, asistido y representado por Juan
Manuel Fernández Martínez, letrado municipal**

SENTENCIA Nº 47/25

En Málaga, a 5 de marzo de 2025.

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- 1. El día 3-12-2023 frente a los acuerdos adoptados en los puntos 8 y 9 de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Málaga celebrada el día 29-9-2023, desestimatorios de las reposiciones intentadas, respectivamente, frente a los puntos terceros de los acuerdos de 21-10-2022 y 14-4-2023.

Ambos acuerdos y en los referidos puntos, se refieren, el primero, a las tasas por el servicio de control de calidad de las obras amparadas por el proyecto de urbanización del sector SUP BM-1 "Rojas-Santa Tecla" del PGOU de Málaga. El segundo, a las tasas por el servicio de control de calidad de las obras amparadas por el modificado del referido proyecto de urbanización, con impugnación indirecta en ambos casos de la artículo 11, epígrafe 3º, tarifa c.3.1 de la Ordenanza Fiscal nº 15 del Ayuntamiento de Málaga, correspondiente a la tasa relativa al control de calidad en los expedientes concernientes a Proyectos de Urbanización y Obras Ordinarias de Urbanización, por la contravención que ella misma supone del artículo 20 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

2. Dictado decreto de admisión a trámite el día 11-12-2023 reclamando el expediente administrativo a la Gerencia de Urbanismo (así había sido solicitado por



el recurrente), el día 16-2-2024 se formalizó el escrito de demanda, pretendiendo el recurrente la nulidad de los actos recurridos y el reconocimiento de su derecho a que la Gerencia de Urbanismo le devolviera la cantidad de 58 116,38 €, con los intereses que correspondan desde la fecha de su pago el 26 de abril de 2023, abonados en concepto de tasa.

El día 26-3-2024 la Gerencia de Urbanismo contestó, dictándose auto el día 3-4-2024 se dictó auto admitiendo la práctica de la prueba estimada pertinente.

3. Mediante escrito presentado el día 31-7-2024, la recurrente solicitó la ampliación del objeto del recurso a la resolución de 21-6-2024 dictada por el Jurado Tributario del Ayuntamiento de Málaga, desestimatorio de la reclamación económico-administrativa interpuesta por la recurrente frente a la desestimación por silencio administrativo de la reposición intentada el día 12-5-2023 frente al punto 3º del acuerdo adoptado el 14-4-2023 por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Málaga, así como frente a la liquidación nº 304613 acordada en aplicación de dicho punto, correspondiente a la tasa de control de calidad por importe de 58 116,38 €. Mostrada su conformidad con la ampliación por la Gerencia demandada, se dictó auto acordándola el día 7-9-2024.

El día 2-10-2024 se formuló por la recurrente nueva demanda, siendo contestada el posterior 16-10-2024 por la Gerencia de Urbanismo alegando falta de legitimación pasiva por tratarse de actos de la Junta de Gobierno Local y del Jurado Tributario. El día 11-11-2024 se dicta auto sobre la prueba propuesta.

4. Mediante providencia de 14-11-2024 se confiere traslado a las partes ante una eventual nulidad de actuaciones por no haber sido emplazado en el recurso c-a quien es autor de la actividad recurrida (el Ayuntamiento de Málaga, que no la Gerencia de Urbanismo, que es una agencia administrativa pública local). Tras evacuarse los traslados, así se acuerda por auto de 25-11-2024, afectando la nulidad a lo actuado tras la presentación del escrito de demanda. El día 13-12-2024 el Ayuntamiento de Málaga presenta escrito de contestación. Practicada la prueba declarada pertinente y evacuado el trámite de conclusiones, quedaron los autos sobre la mesa del proveyente para dictar sentencia el día 3-3-2025.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

ÚNICO.- 1. Objeto de recurso y pretensiones articuladas por la parte recurrente

El objeto de este recurso c-a aparece configurado por la siguiente actividad administrativa:

(i) Acuerdos adoptados en los puntos 8 y 9 de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Málaga celebrada el día 29-9-2023, desestimatorios de las



reposiciones intentadas, respectivamente, frente a los puntos terceros de los acuerdos de 21-10-2022 y 14-4-2023.

El punto 3º del acuerdo de 21-10-2022 (acuerdo que aprueba el proyecto de urbanización) es del siguiente tenor:

3º.- Significar a la entidad promotora del proyecto (de urbanización) que de acuerdo con la Ordenanza nº 15 Reguladora de Tasas por Actuaciones Urbanísticas que sea vigente en el momento de su aplicación, por parte de la promoción se consignará el coste del servicio de Control de Calidad. A estos efectos, el presupuesto de ejecución material de las obras asciende a la cantidad de 37 455 469,59 €, siendo el importe a abonar de 561 832,04 €.

El punto 3º de la sesión de 14-4-2022 (que acordó la aprobación de la modificación del proyecto de urbanización), es del siguiente tenor:

3º.- Significar a la entidad promotora del proyecto que de acuerdo con la Ordenanza nº 15 reguladora de Tasas por Actuaciones Urbanísticas que sea vigente en el momento de su aplicación, por parte de la promoción se consignará el coste del servicio de Control de Calidad. A estos efectos, el presupuesto de ejecución material de las obras asciende a la cantidad de 3 874 425,50 €, siendo el importe a abonar de 58 226,38 €.

(ii) Resolución de 21-6-2024 dictada por el Jurado Tributario del Ayuntamiento de Málaga, desestimatorio de la reclamación económico-administrativa interpuesta por la recurrente frente a la desestimación por silencio administrativo de la reposición intentada el día 12-5-2023 frente al punto 3º del acuerdo adoptado el 14-4-2023 por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Málaga, así como frente a la liquidación nº 304613 acordada en aplicación de dicho punto, correspondiente a la tasa de control de calidad por importe de 58 116,38 €

Ejercita la recurrente una pretensión de plena jurisdicción, pues a la declaración de invalidez de los actos recurridos añade la de reconocimiento de su derecho a la devolución de la cantidad de 58 116,38 € con los intereses que correspondan desde la fecha de su pago el 26-4-2023 abonados en concepto de tasa (apartados 1 y 2 del artículo 31 de la ley jurisdiccional.

2. Las resoluciones recurridas y sus razones

La exigencia de las tasas, según se expresa por la Administración, es tributaria de la labor de la inspección de la ejecución de la obra de urbanización a que se refiere el art. 31 de la ordenanza municipal de urbanización. Precisemos, en todo caso, que el objeto de esta ordenanza, según expresa su artículo 1 es *el establecimiento de las normas reguladoras de los aspectos relativos al proyecto, ejecución material, entrega y mantenimiento de las obras y servicios de urbanización.*

El art. 31 se insiere en la Sección 2ª (agentes en la ejecución de la urbanización) del Título V (ejecución de la urbanización), siendo su tenor literal el siguiente:

Artículo 31.- La inspección de obra.



1.- La inspección de la obra controla que su ejecución se adecua al proyecto aprobado y el cumplimiento de la normativa urbanística y técnica aplicable para el buen fin propuesto.

2.- La inspección de la obra se llevará a cabo por personal técnico de la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructura.

3.- Serán funciones de la inspección:

- Control geométrico de las obras.

- Control cualitativo de la calidad de materiales y puesta en obra en base a la normativa vigente y proyecto aprobado.

- Verificación de prescripciones y las conformidades de Compañías de Servicios, departamentos municipales y otras administraciones sobre la obra ejecutada.

- Control de planos de la liquidación final de obras.

4.- Además, en caso de ejecución simultánea de urbanización y edificación, controlará, en evitación de deterioros de esta última, los procedimientos de la ejecución, informando finalmente de su estado antes de la licencia de primera ocupación.

Por su parte, la ordenanza fiscal nº 15 (Tasas por actuaciones urbanísticas) se refiere en su artículo 11 a las *tasas por la tramitación de expedientes urbanísticos de realización de obras en espacios públicos – incluidas en la ordenanza general de obras y servicios en la vía pública y en la ordenanza de urbanización* -. En la clase de actuación que se describe en el “epígrafe 3” como “control de calidad”, en el apartado C.3.1 sobre “expedientes relativos a proyectos de urbanización y obras ordinarias”, se fija una “escala sobre el presupuesto de ejecución de obras” en los siguientes términos (esta escala sirve para fijar la cuota tributaria conforme dispone el art. 8):

Tipo Presupuesto

| | |
|-------|---------------------------------|
| 4,0 % | Hasta 60 101,00 € |
| 3,0 % | De 60 101,01€ a 300 506,00 € |
| 2,5 % | De 300 506,01€ a 601 012,00 € |
| 2,0 % | De 601 012,01€ a 3 005 060,00 € |
| 1,5 % | Más de 3 005 060,00 € |

Por tanto, nos encontramos ante la ejecución de obras de urbanización que, lógicamente, afectan al espacio público, siendo preceptiva conforme a la ordenanza de urbanización la intervención como “agente de la ejecución” – junto con otros como el promotor, el constructor o el director de la obra o los laboratorios de control de calidad de la urbanización, precisando respecto de estos últimos el art. 30 de la ordenanza de urbanización que *son laboratorios de ensayos para el control de calidad de la urbanización los designados por la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructura para prestar asistencia técnica, mediante la realización*



de ensayos o pruebas de servicio de los materiales, sistemas o instalaciones de una obra de edificación - la "inspección de obras", a quien corresponde las funciones ya expresadas en el art. 31 de la ordenanza de urbanización. Y es precisamente esta intervención preceptiva de la "inspección de obras" como agente de la ejecución la que determina el contenido del punto 4º de las resoluciones recurridas:

4º. Señalar que antes del inicio de las obras, que se ajustarán al proyecto presentado, se dará conocimiento a este Departamento de Arquitectura e Infraestructuras con la finalidad de que se asigne un técnico para la inspección y correcta ejecución de las mismas.

Una vez delimitada la función obligatoria de la "inspección" en la ejecución de las obras de urbanización conforme a la ordenanza de urbanización, la ordenanza fiscal nº 15, por cuanto que se trata de obras que afectan a los espacios públicos, impone por esa tarea de inspección (que se nomina "control de calidad") la exacción de una tasa, cuya cuota se calcula en función del presupuesto de ejecución de las obras.

3. La tesis impugnatoria de la parte recurrente

Centra sus razones la parte recurrente, en síntesis, en la afirmación del interés general que está presente en todo el proceso de transformación del suelo, interés general que estima incompatible con la exigencia de la tasa. Cita numerosa jurisprudencia sobre la impertinencia de la tasa en relación con los proyectos de urbanización.

Especialmente, incide en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Granada dictó sentencia el día 15-6-2009 (rec. 293/2009; ECLI:ES:TSJAND:2009:7047) acogiendo la cuestión de ilegalidad planteada en relación con la ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Granada que configuraba como hecho imponible de una tasa, entre otras actuaciones relativas a planes, la *inspección, control y recepción de obras de urbanización*, refiriéndose al "claro interés predominante y prevalentemente público, que hace imposible su afección al concepto de interés particular propio de la imposición de tasas".

Aduce, en fin, como motivo de impugnación la contravención de la tasa regulada por la ordenanza municipal con el art. 20.1 de la Ley de Haciendas Locales.

4. La decisión sobre el fondo

Tal vez deba de precisarse, en primer lugar, que la exigencia de la debatida tasa no lo es por la comprobación por parte de la administración de la adecuación del proyecto de urbanización a la normativa urbanística. En ello insiste la propia administración en su escrito de contestación, insistencia lógica por cuanto que numerosa jurisprudencia que cita la parte recurrente se refiere a supuestos en los que se ha considerado que tal exacción no era pertinente. De manera destacada ha



de hacerse referencia a la STS, 3ª, Secc. 2ª, de 14-04-2003 (rec. 3420/2001; ECLI:ES:TS:2003:2620). En esta sentencia se pretendía que se fijara como doctrina legal que *.../... al tramitar los Ayuntamientos los Proyectos de urbanización y al realizarse la actuación de control por los técnicos municipales al comprobar si los citados proyectos de urbanización se adaptan a la normativa urbanística vigente, se produce el hecho imponible de la tasa por prestación de servicios urbanísticos a que se refieren los arts. 20 a 27 de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Reconociéndose, asimismo, que la obtención del beneficio particular es innegable al beneficiarse los particulares con importantes plusvalías ganadas por la diferencia de precios entre los terrenos rústicos iniciales y el de los solares resultantes una vez efectuados los Proyectos de Urbanización*

El TS, para rechazar la fijación de la anterior doctrina, razonó en los siguientes términos:

Aunque los proyectos de urbanización son actuaciones urbanísticas de ejecución del planeamiento que carecen de carácter normativo, tienen una relación inmediata con el Plan de Ordenación que tratan de ejecutar, relación que es la que determina tanto que las obras a que se refieren no estén sujetas a licencia y que tampoco lo estén su tramitación y aprobación (la de los Proyectos de urbanización, se entiende), como que tales presupuestos no pueden constituir hecho impositivo legitimador de una tasa municipal por prestación de servicios.

Y es que los tan repetidos proyectos de urbanización son un complemento indispensable del Plan y realizan todas las previsiones del mismo en cuanto a obras de urbanización, tales como vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado, jardinería y otras análogas, y resuelven el enclave de los servicios urbanísticos con los generales de la ciudad, como se desprende claramente de los arts. 67.2 y 70.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 23 de junio de 1978.

De ahí que en ellos prime el interés general sobre el individual y que, en consecuencia, ni su tramitación ni su aprobación, ni la obra urbanizadora en ellos determinada, puedan ser sometidas a licencia ni consideradas hecho impositivo de tasa alguna, aunque, como cualquier instrumento urbanístico, como puede ser la aprobación de un Plan, que sí tienen naturaleza normativa y por ello tampoco pueden ser causa de licencias o tasas, generen siempre un beneficio particular al lado del que su misma existencia puede significar para la colectividad.

Aclarado lo anterior y que no nos encontramos ante un supuesto en el que se esté exigiendo una tasa ni por la tramitación ni por la aprobación del proyecto de urbanización, resulta que el hecho imponible de la real tasa ahora debatida es la actividad de inspección que ha de desarrollar la administración con ocasión de la ejecución de las obras de urbanización previamente aprobadas y que afecta, lógicamente, a los espacios públicos.

En este sentido, considera la administración que la tasa exigida se adecua plenamente al artículo 20.1 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, que habilita a la administración para *establecer tasas por la utilización*



privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos. Sostiene así la administración que ese beneficio particular deriva de la regla de distribución de beneficios y cargas, pues siendo carga de los propietarios-promotores costear la urbanización, ejecutada esta se incorporará a sus facultades como propietarios la de la edificación en los solares resultantes, obteniendo así el beneficio que les corresponde.

Asistiendo razón a la administración en cuanto al planteamiento anterior, pues qué duda cabe que ejecutada la urbanización los promotores-propietarios obtendrán el beneficio expresado patrimonializando su aprovechamiento urbanístico, el mismo (el planteamiento de la administración) supone una suerte de separación absoluta entre el interés general al que responde el proyecto de urbanización (que no se discute no puede someterse a tasa) y el que está presente en la ejecución del mismo, ejecución que afecta necesariamente a espacios públicos.

Cuando nos enfrentamos a un proyecto de urbanización - que es, como se ha expresado, complemento indispensable del plan y que realiza sus previsiones en cuanto a las obras de urbanización (vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado, jardinería, etcétera) y resuelven el enclave de los servicios urbanísticos con los generales de la ciudad - la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para excluir la tasa, pone el acento en que en aquellos proyectos prima el interés general sobre el individual (lo que no significa que no exista un interés individual, pues que prime el interés general solo significa que este es prevalente, predominante), no se ve razón para considerar que cuando de la ejecución de ese mismo proyecto de urbanización hablamos (proyecto de urbanización y su ejecución que necesariamente y en todos los casos va a suponer afectación a los espacios públicos), deba primar o prevalecer o predominar el interés privado erigiéndose este en un beneficio particular que justifique el establecimiento de una tasa que no se justificaba para la elaboración del proyecto. La expectativa de beneficio por los propietarios del suelo, cuando de ejecutar las obras de urbanización se trata, no puede decirse que surja *ex novo* en ese momento, pues lo único que ocurre es que aquella expectativa está más próxima en el tiempo que cuando se inició el complejo proceso de crear ciudad mediante la ordenación urbanística, entre cuyos fines que ponen de manifiesto su dimensión orientada al interés general, se encuentra conseguir un desarrollo sostenible y cohesionado del municipio en términos sociales, culturales, económicos, sanitarios y ambientales, con el objetivo fundamental de mantener y mejorar las condiciones de calidad de vida de la población (así lo dice el art. 3.2 a) de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía).

En definitiva, que no parece que exista razón alguna para distinguir, como hace la administración, entre proyecto de urbanización y su ejecución, respondiendo ambas fases al mismo interés general prevalente que prima en el proceso de transformación del suelo. Por lo demás, no se comparte la cita que hace la



administración en su contestación a la sentencia nº 106/2016, de 11 de marzo, dictada por este mismo juzgador en el recurso nº 407/2013, que no integra precedente alguno que haya de respetarse ahora en debido respeto del principio de igualdad en la aplicación de la ley, y ello por cuanto que el único elemento en común con el supuesto que ahora se plantea es que se debatía sobre una tasa, pero en ningún caso referida a la ejecución de un proyecto de urbanización.

Desde la perspectiva expuesta, habrá de estimarse el recurso interpuesto declarando la invalidez de los actos recurridos por sustentarse las tasas exigidas (y la liquidación correspondiente) en aquel artículo 11 (*tasas por la tramitación de expedientes urbanísticos de realización de obras en espacios públicos – incluidas en la ordenanza general de obras y servicios en la vía pública y en la ordenanza de urbanización -*; epígrafe 3 (clase de actuación que se describe como “control de calidad”; apartado C.3.1 sobre “expedientes relativos a proyectos de urbanización y obras ordinarias”, en el que se fija una “escala sobre el presupuesto de ejecución de obras”, de la ordenanza fiscal nº 15 del Ayuntamiento de Málaga, que se estima contraria al art. 20.1 RDL 2/2004 y que, por ello, debe inaplicarse al amparo del art. 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin perjuicio de plantearse, de llegar a ser firme esta sentencia, la cuestión de ilegalidad prevista en el art. 27 de la ley jurisdiccional, precisándose que la nulidad solo, exclusivamente, cabe apreciarla ahora en la medida en que la ordenanza fiscal sujeta a tasa la ejecución de los proyectos de urbanización a que se refieren los artículos 3 a) y 11.1 de la ordenanza de urbanización.

Consecuencia del pronunciamiento anulatorio será la de reconocer el derecho de la recurrente a la devolución de la cantidad de 58 116,38 €, que devengará el interés de demora desde el día 26-4-2023.

Sin costas al ser la cuestión debatida estrictamente jurídica y dudosa.

FALLO

ESTIMO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Compensación sector SUP BM-1 “Rojas Santa Tecla”, del PGOU de Málaga, frente a las siguientes resoluciones, que anulo:

(i) Acuerdos adoptados en los puntos 8 y 9 de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Málaga celebrada el día 29-9-2023, desestimatorios de las reposiciones intentadas, respectivamente, frente a los puntos terceros de los acuerdos de 21-10-2022 y 14-4-2023.

(ii) Resolución de 21-6-2024 dictada por el Jurado Tributario del Ayuntamiento de Málaga, desestimatorio de la reclamación económico-administrativa interpuesta por la recurrente frente a la desestimación por silencio administrativo de la reposición intentada el día 12-5-2023 frente al punto 3º del acuerdo adoptado el 14-4-2023 por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Málaga, así como frente a la liquidación nº 304613 acordada en aplicación de dicho punto, correspondiente a la tasa de control de calidad por importe de 58





116,38 €.

ESTIMO la pretensión del recurrente sobre reconocimiento de su derecho a la devolución por el Ayuntamiento de Málaga de la cantidad de 58 116,38 €, que devengará el interés de demora desde el día 26-4-2023.

De ser firme esta sentencia, dese cuenta para plantear por auto la cuestión de ilegalidad.

Sin costas.

Instrucción de recursos: cabe recurso de apelación, que deberá interponerse en este juzgado en el plazo de quince días

Así lo acuerda y firma el Ilmo. Sr. Dº. Óscar Pérez Corrales, magistrado, lo que autorizo como letrada de la A.J.



