



**TRIBUNAL DE INSTANCIA
SECCION DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
PLAZA N° 2
SALAMANCA**

SENTENCIA: 00129 / 2026

SERVICIO COMUN TRAMITACION CIVIL, C/A y SOCIAL - SALAMANCA

Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA

GRAN VIA 39-41, 2ª PLANTA

DIR 3: J00004600

Teléfono:

Correo electrónico: SCT.AREACIVILSOCCA.SALAMANCA@JUSTICIA.ES

N.I.G: 37274 45 3 2026 0000104

Procedimiento: PA PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000053 / 2026 /

Sobre: COMISION DE LICENCIAS

De D/Dª:

Abogado:

D./Dª:

Contra D./Dª ORGANISMO AUTONOMO DE GESTION ECONOMICA Y RECAUDACION DEL AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA

Abogado: LETRADO DE CORPORACION MUNICIPAL

Procurador D./Dª

SENTENCIA N° 129/2026

En SALAMANCA, a diecisiete de junio de dos mil veintiséis.

Vistos por Dª. Magistrada de la Plaza nº 2 de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de Salamanca los autos que constituyen el recurso contencioso-administrativo registrado con el **número 53/2026** y seguido por el procedimiento abreviado, en el que se impugna la **Resolución de fecha 29/12/2025 del OAGER, que desestima el recurso de reposición interpuesto frente a la liquidación practicada en concepto de tasa por licencia de apertura.**

Consta como demandante
que comparece representada por la
y bajo la dirección del **Letrado D.**
siendo demandado el **O.A.G.E.R.**, que comparece



representado y defendido por la **Letrada D^a**

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la

en el nombre y representación indicados, se interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución reseñada en el encabezamiento de la presente sentencia.

Tras alegar los hechos e invocar los fundamentos de Derecho que estimó de aplicación, solicita se dicte sentencia por la que se declare no ajustada a Derecho la resolución impugnada con los pronunciamientos contenidos en el suplico de la demanda.

SEGUNDO.- Por Decreto se admitió la demanda interpuesta, decidiéndose su sustanciación por los trámites del procedimiento abreviado, y en la misma se acordó requerir a la Administración demandada para que remitiera el expediente administrativo.

TERCERO.- Convocadas las partes para el acto de la vista, se celebró con el resultado que consta en el soporte de grabación audiovisual.

CUARTO.- La cuantía del recurso ha quedado fijada en **5.183,33 euros.**

QUINTO.- En la sustanciación del procedimiento se han observado los trámites y prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sustenta su demanda la recurrente en los siguientes hechos:

Que en fecha de 4 de abril de 2024, presentó un proyecto ante el Ayuntamiento de Salamanca que tenía por objeto la autorización para la realización de determinadas obras y el cambio de uso del inmueble, con la intención, quizá a futuro, de poder explotar comercialmente el local para uso turístico.





Es por ello por lo que se aportó un proyecto, con una declaración responsable para la realización de las obras y una solicitud de cambio de uso del inmueble para uso turístico.

Así, resalta la demandante, el motivo del trámite iniciado, en el que se señala "cambio de uso de construcción o instalación existente".

Sostiene que en la casilla de "datos de la actividad", no se marca ninguna de las opciones disponibles, esto es, ni licencia ambiental, ni DR Actividad (que supone se refiere a Declaración Responsable de Actividad); ni Comunicación ambiental, ni cambio de titularidad.

El formulario se auto titula, como se puede ver en la parte superior, "Declaración responsable de obras, usos e instalaciones".

El proyecto, a su vez (documento nº 4), se auto titula PROYECTO TÉCNICO PARA CAMBIO DE USO DE LOCAL PARA APARTAMENTOS TURÍSTICOS.

Dicho expediente concluyó con el desistimiento acordado de oficio por la propia corporación local, tras la emisión de varios informes en los que, en esencia, se venía a advertir la insuficiencia y carencias del proyecto aportado.

Aduce que esos informes técnicos se emitieron para una eventual licencia de apertura y/o licencia ambiental, extremo que nunca había sido solicitado.

Por ello, dado que en ningún momento se ha solicitado licencia de apertura, licencia ambiental, o se ha efectuado la declaración responsable de inicio de actividad considera improcedente la liquidación girada en concepto de Tasa por licencia de apertura.

Fundamenta su demanda en la inexistencia del hecho imponible de la tasa.

Considera evidente que se ha desarrollado una actividad administrativa; actividad que sin duda ha de ser remunerada mediante la correspondiente tasa.





Sin embargo, la administración ha aplicado la Ordenanza Fiscal nº 20 de Salamanca, lo que considera manifiestamente incorrecto en el presente procedimiento.

Alega que de conformidad con el Art. 2 de la citada Ordenanza Fiscal, habiendo presentado la recurrente una DECLARACIÓN RESPONSABLE DE OBRAS, dicha solicitud no se ajusta a los supuestos de hecho del hecho imponible.

En este mismo orden de cosas citando lo establecido en el art. 7.1 de la Ordenanza nº 20, considera evidente que -en este caso- no ha existido solicitud de licencia ambiental o comunicación de apertura y/o declaración responsable, sino que se ha presentado una declaración responsable de obras.

Finalmente, se remite la parte actora a los formularios puestos a disposición en la propia página web del Ayuntamiento y que aporta con su demanda, a saber:

.- Como documento nº 9, información de la página web del ayuntamiento de salamanca sobre Declaración responsable de obras, usos e instalaciones y formulario para su presentación; que fue el que cumplimentó la demandante.

.- Documento nº 10, información de la página web del ayuntamiento de salamanca sobre Comunicación de inicio de actividad / Solicitud de declaración de conformidad, con su correspondiente formulario, que no se ha presentado.

La Administración demandada se opone a la estimación del recurso y alega que la naturaleza y destino de la solicitud de la recurrente vinculan a la Administración, habiendo manifestado la demandante que la pretensión era el cambio de uso del local para destinarlo a apartamentos turísticos.

Así consta en el objeto del Proyecto presentado, en la memoria descriptiva y la declaración responsable de la modificación del uso del inmueble requiere que previamente por la administración se compruebe si se puede o no desarrollar la actividad en las condiciones proyectadas.

En el presente caso, sostiene, existe actuación administrativa tendente a verificar la idoneidad del establecimiento tramitado por el Servicio de Policía





Administrativa por lo que se entiende realizado el hecho imponible de la tasa.

Aduce que el objeto reconocido el propio proyecto presentado contradice las alegaciones de la demandante ya que la finalidad de la declaración presentada es la de comprobar el cumplimiento de la normativa en vigor y de las obras necesarias para el acondicionamiento del local al uso que se pretende implantar.

Por tanto, el hecho imponible se ha producido con independencia de que el expediente de policía administrativa y actividades clasificadas se encuentre finalizado, es decir, procede el abono de la tasa con independencia del resultado del expediente, todo ello porque los informes realizados por los técnicos municipales son la actividad que grava la tasa.

Así lo dispone el art. 7.3 de la ordenanza fiscal al disponer que se devenga la tasa cuando se inicie la actividad municipal que constituye el hecho imponible y en este caso la actividad municipal se ha iniciado lo que conlleva el obligado pago de la tasa. De manera que para que nazca el hecho imponible no se exige que el establecimiento llegue a abrir ni que la actividad llegue a funcionar, sino que se exige el inicio de la actividad administrativa de comprobación.

Añade a sus alegaciones que el hecho de terminar el expediente con el desistimiento declarado por la administración no anula la actividad de comprobación realizado por la administración.

Finalmente, alega que lo contrario conduciría a que se pudiera someter por los ciudadanos a la administración al proceso de comprobación y examen de proyectos para luego eludir el pago de la tasa con el argumento empleado por la demandante cuando ya se ha iniciado y realizado la actividad de comprobación y devengado el coste de la misma.



SEGUNDO.- Expuestas las pretensiones de las partes, tal y como se relata en el anterior fundamento de derecho, la parte recurrente sostiene que no se ha producido el hecho imponible previsto en la Ordenanza Fiscal nº 20, por cuanto únicamente presentó una declaración responsable de obras y una solicitud de cambio de uso del inmueble, sin haber solicitado licencia ambiental, licencia de apertura, comunicación ambiental ni declaración responsable de inicio de actividad.



Por su parte, la Administración demandada considera, por el contrario, que la actuación administrativa desplegada para examinar la viabilidad del uso pretendido constituye el hecho imponible de la tasa, siendo irrelevante que el expediente concluyera mediante desistimiento.

Así las cosas, la cuestión controvertida se centra en determinar si la actuación llevada a cabo por la Administración demandada puede subsumirse en los supuestos previstos en el artículo 2 de la Ordenanza Fiscal nº 20., que establece:

"Constituye el hecho imponible de la Tasa la actividad municipal, tanto técnica como administrativa, tendente a verificar si los establecimientos industriales o mercantiles reúnen las condiciones de tranquilidad, sanidad y salubridad y cualesquier otras exigidas por las correspondientes Ordenanzas y Reglamentos municipales o generales, para su normal funcionamiento, como presupuesto necesario y previo para el otorgamiento por este Ayuntamiento de la Licencia Ambiental (antes licencia de actividad clasificada), la realización de la Comunicación Ambiental, el cumplimiento de la comunicación de inicio de actividad, declaración responsable, la comunicación de apertura y/o la emisión de la declaración de conformidad municipal, a que se refieren la Ley 11/2003, de 8 Abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, la Ordenanza Municipal sobre Prevención Ambiental, la Ordenanza Municipal reguladora de establecimientos Públicos y Actividades Recreativas y la Ordenanza Municipal reguladora de las Actividades Inocuas"

Examinada la documentación obrante en el expediente (doc. 3 de la demanda) resulta acreditado que la recurrente presentó una declaración responsable de obras, usos e instalaciones acompañada de un proyecto técnico para cambio de uso de local para apartamentos turísticos.



No consta la presentación de solicitud de licencia ambiental, comunicación ambiental, comunicación de inicio de actividad, declaración responsable de actividad ni comunicación de apertura.

No es cuestión controvertida que el expediente tramitado concluyó mediante desistimiento, sin llegar a autorizarse



actividad alguna ni producirse el inicio de explotación del establecimiento; tampoco consta acreditado que llevaran a cabo obras en el inmueble.

Hechas las anteriores consideraciones conviene diferenciar entre declaración responsable de obras y declaración de inicio de actividad, ya que se trata de solicitudes diferentes por su propia finalidad. Así, mientras que la declaración responsable de obras está destinada a la obtención de autorización para la realización de determinadas obras, la segunda alude, indudablemente, al efectivo ejercicio de determinada actividad.

Como puede verse, la Ordenanza Fiscal nº 20, tantas veces citada, condiciona el nacimiento de la obligación tributaria a actuaciones administrativas relacionadas con la implantación o ejercicio de actividades, lo que no es equivalente a la realización de obras o a la solicitud de cambio de uso.

Por lo tanto, la mera presentación de la declaración responsable de obras, aun cuando acompañara un proyecto que, según su objeto, describe la actividad de apartamentos turísticos para la comprobación del cumplimiento de la normativa en vigor y de las obras necesarias para su acondicionamiento al uso pretendido, no puede considerarse producido el hecho imponible.

Interesa poner de manifiesto que de conformidad con lo establecido en el Art. 7 de la Ordenanza la tasa se devenga cuando se inicie la actividad municipal constitutiva del hecho imponible, precisando que, en los supuestos de actividades clasificadas, ello acontece con la solicitud de licencia ambiental y, en los demás casos, con la realización de la comunicación de apertura o declaración responsable correspondiente.

Ninguno de dichos presupuestos concurre en el supuesto examinado.

Así, el Art. 7.1 de la Ordenanza nº 20 establece:

"Se devenga la tasa y nace la obligación de contribuir, cuando se inicie la actividad municipal que constituye el hecho imponible. A estos efectos se entenderá iniciada dicha actividad."





a. En los casos de actividades clasificadas, en la fecha de solicitud de la licencia ambiental.

b. En los casos de actividades que no requieran Licencia Ambiental, en la fecha de realización de la Comunicación de Apertura y/o declaración responsable"

Pues bien, en el presente caso la actividad administrativa desarrollada por el Ayuntamiento tuvo su origen en una solicitud distinta de las expresamente contempladas en la Ordenanza. De manera que el hecho de que los servicios técnicos emitieran informes relativos a una eventual actividad futura no permite extender por analogía el ámbito de aplicación del tributo más allá de los supuestos definidos por la norma fiscal.

En este orden de cosas interesa poner de manifiesto que conforme al principio de reserva de ley y al artículo 14 de la Ley General Tributaria, no cabe la analogía para extender el hecho imponible más allá de sus términos estrictos.

Ello, ha de entenderse, sin perjuicio de que la actuación administrativa desarrollada pueda dar lugar, en su caso, a otras tasas o exacciones previstas legalmente para la tramitación urbanística o de obras.

Lo contrario conduciría a gravar con la misma tasa cualquier declaración responsable presentada ante el Ayuntamiento, con independencia de su naturaleza urbanística o de actividad, ampliando indebidamente el ámbito del tributo y vulnerando los principios de seguridad jurídica y de reserva de ley en materia tributaria.

Aduce la demandada que la tasa es procedente toda vez que la finalidad última del proyecto, su objeto, era destinar el inmueble a apartamentos turísticos y que, por ello, resultaba necesario verificar la viabilidad de dicha actividad. Pretensión que no puede admitirse, ya que el hecho imponible de una tasa no viene determinado por la finalidad económica futura perseguida por el interesado, sino por la concreta actuación administrativa efectivamente solicitada.

En definitiva, lo determinante en el caso que nos ocupa, no es que el proyecto contemplara eventualmente un uso turístico, sino que la recurrente no instó ningún procedimiento de apertura, inicio de actividad o control





ambiental, limitándose a promover un expediente urbanístico de obras y cambio de uso.

En este sentido no puede olvidarse que la propia Ordenanza Fiscal nº 20 que se ha aplicado se denomina "*Tasa por licencia ambiental comunicación de inicio de actividad o de apertura de establecimientos*", de modo y manera que la producción del hecho imponible exige la efectiva concurrencia del supuesto descrito en la norma tributaria, sin que sea posible equiparar una declaración responsable de obras a una solicitud de licencia ambiental, comunicación de inicio de actividad o de apertura de establecimientos.

En este sentido, se ha de recordar que es doctrina consolidada la que establece que en las tasas por licencias o actuaciones administrativas el nacimiento de la obligación tributaria no depende del éxito de la solicitud ni de la obtención de la autorización pretendida, sino de la efectiva realización de la actividad administrativa constitutiva del hecho imponible; supuesto que aquí no acontece.

En definitiva, una cosa es que la Administración haya desplegado actividad técnica o administrativa y otra distinta que dicha actividad sea subsumible en el concreto hecho imponible configurado por la Ordenanza Fiscal nº 20.

Siendo esencial en este caso que la recurrente no instó la comprobación administrativa necesaria para el inicio de una actividad económica, sino actuaciones previas relativas a la adecuación física y urbanística del inmueble.

En consecuencia, con independencia de que por la actividad desplegada por la Administración, tales actuaciones no pueden alterar la verdadera naturaleza del procedimiento iniciado ni servir de fundamento para liquidar una tasa cuyo hecho imponible se encuentra legalmente delimitado a actuaciones administrativas diferentes.



En este sentido y por todas citaremos la Sentencia nº 98/2019, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2019, Recurso 1898/2017. Ponente: de Resolución: Sentencia que establece que la mera existencia de actividad administrativa no basta para legitimar cualquier liquidación tributaria, sino únicamente aquella cuya actuación



administrativa coincida con el supuesto de hecho definido en la ordenanza fiscal correspondiente.

A mayor abundamiento, añadiremos, lo declarado en la Sentencia nº 1345/2022, Contencioso-Administrativo 1345/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y 260/2022 de 30 de noviembre del 2022. Ponente:

que analiza precisamente la Ordenanza Fiscal nº 20 del Ayuntamiento de Salamanca, en su FJº Tercero señala:

"Así, el artículo 26 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 (TRLRHL) -que en lo esencial reproduce el artículo 15 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP)- señala que " 1. Las tasas podrán devengarse, según la naturaleza de su hecho imponible y conforme determine la respectiva ordenanza fiscal:

a) Cuando se inicie el uso privativo o el aprovechamiento especial, o cuando se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad, aunque en ambos casos podrá exigirse el depósito previo de su importe total o parcial.

b) Cuando se presente la solicitud que inicie la actuación o el expediente, que no se realizará o tramitará sin que se haya efectuado el pago correspondiente" .

En congruencia con esta previsión el artículo 7º, sobre devengo, de la Ordenanza Fiscal nº 20 del Ayuntamiento de Salamanca, reguladora de la tasa por licencia ambiental, comunicación de inicio de actividad o de apertura de establecimientos, disponía en la redacción vigente en el año 2014 que " Se devenga la tasa y nace la obligación de contribuir, cuando se inicie la actividad municipal que constituye el hecho imponible. A estos efectos se entenderá iniciada dicha actividad. a. En los casos de actividades clasificadas, en la fecha de solicitud de la licencia ambiental. b. En los casos de actividades que no requieran Licencia Ambiental, en la fecha de realización de la Comunicación de Apertura y/o declaración responsable".

Por otro lado, el artículo 5º, sobre base imponible, establece que " 1. Constituye la base imponible de esta tasa el valor catastral del establecimiento en el momento de la solicitud de la Licencia Ambiental (para las actividades clasificadas) o de la realización de la Comunicación de Apertura y/o declaración responsable (para las actividades inocuas o no clasificadas). A tal efecto, se tomará en consideración la valoración catastral que efectúe la Gerencia





Territorial del Catastro, una vez haya tenido en cuenta las modificaciones, ampliaciones o alteraciones producidas en el inmueble."

Por lo tanto, si bien el supuesto analizado era diferente al que nos ocupa, la citada resolución considera que el artículo 7 de la Ordenanza vincula el devengo de la tasa a la solicitud de licencia ambiental o, en su caso, a la realización de la comunicación de apertura o declaración responsable correspondiente.

Por todo cuanto antecede el presente recurso ha de ser íntegramente estimado declarando la nulidad de la resolución impugnada que se deja sin efecto declarando el derecho de la recurrente a obtener el reintegro de la cantidad abonada más los intereses legales correspondientes.

TERCERO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la L.J.C.A no se considera procedente realizar especial pronunciamiento en materia de costas procesales en atención a las dudas interpretativas que suscitan supuestos como el aquí enjuiciado.

CUARTO.- En virtud de lo dispuesto en el art.- 81.1 de la L.J.C.A. y atendiendo a la cuantía del recurso, frente a la presente resolución no cabe interponer recurso de apelación.

FALLO

ESTIMO del recurso contencioso administrativo interpuesto por _____ que comparece representada por la _____

frente a la **Resolución de fecha 29/12/2025 del OAGER, que desestima el recurso de reposición interpuesto frente a la liquidación nº 2560635406, practicada en concepto de tasa por licencia de apertura** y, en consecuencia declaro su nulidad por no ser ajustada a derecho con todos los efectos inherentes a dicha declaración de nulidad.

Todo ello sin realizar especial pronunciamiento en materia de costas procesales.

Así por esta mi sentencia, frente a la que no cabe interponer recurso de apelación, lo 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.

