

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ070426

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA (Sede en Granada)

Sentencia 2457/2017, de 12 de diciembre de 2017

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 222/2016

SUMARIO:

IBI. Beneficios fiscales. Bonificaciones. Previstas en la Ley de Haciendas Locales. El art. 9.1 TRLHL hace una expresa declaración de la reserva de ley en materia de reconocimiento de beneficios fiscales de carácter municipal, resultando ser la prohibición de carácter taxativo, de tal manera que tanto las bonificaciones establecidas en el apartado 4 (por domiciliación del pago del Impuesto) como en el apartado 5 (familias numerosas) del art. 12 de la Ordenanza Fiscal, al estar previstas, respectivamente, en los arts. 9 y 74.4 del TRLHL tienen cobertura legal, lo que no ocurre con la reducción del 10 por 100 de la cuota íntegra para viviendas titularidad de sujetos pasivos que, constituyendo su residencia habitual, no superen 60.000 euros de valor catastral y reúnan determinados requisitos fundamentada en razones de interés social. La declaración de reserva de ley efectuada en materia de reconocimiento de beneficios fiscales a cargo de las Corporaciones Locales no permite dar cobertura a una bonificación tributaria que no está expresamente reconocida en ley y que se trata de justificar invocando el genérico principio de capacidad económica que inspira el establecimiento de los tributos que, si bien, es eficaz para confirmar si el tributo se inspira en razones de justicia, carece de eficacia jurídica para abrigar una actuación municipal que, en su ejercicio, se excede de las que le quedan reconocidas en las disposiciones legales básicas reguladoras de las Haciendas Locales, razón por la que, dicha bonificación fiscal ha de quedar anulada por ausencia de cobertura legal que la reconozca.

PRECEPTOS:

RDLeg. 2/2004 (TRLHL), arts. 9, 25 y 72.
Ley 29/1998 (LJCA), art. 19.

PONENTE:

Don Federico Lázaro Guil.

Magistrados:

Don JOSE ANTONIO SANTANDREU MONTERO
Don FEDERICO LAZARO GUIL
Don LUIS ANGEL GOLLONET TERUEL

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA

SALA DE LO CONTENCIOSO -ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

RECURSO NÚM: 222/2016

SENTENCIA NÚM. 2457 DE 2.017

Ilmo. Sr. Presidente:

D. José Antonio Santandreu Montero

Ilmos. Sres. Magistrados

D. Federico Lázaro Guil
D. Luis Ángel Gollonet Teruel

En la ciudad de Granada, a doce de diciembre de dos mil diecisiete. Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, se ha tramitado el recurso número 222/2016 seguido a instancia de "COVIRÁN, SOCIEDAD COOPERATIVA ANDALUZA" , que comparece representada por la Procuradora Navarro-Rubio Troisfontaines, siendo parte demandada el AYUNTAMIENTO DE ATARFE , en cuya representación y defensa interviene el Letrado de sus Servicios Jurídicos. La cuantía del recurso es indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Se interpuso el presente recurso el día 24 de febrero de 2015 contra el acuerdo plenario de 30 de diciembre de 2015 del Ayuntamiento de Atarfe por el que se aprueba la modificación de la Ordenanza Fiscal del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia núm. 250, de 31 de diciembre de 2015. Se admitió a trámite y se acordó reclamar el expediente administrativo, siendo remitido por la Administración demandada.

Segundo.

En su escrito de demanda, la parte actora expuso cuantos hechos y fundamentos de derecho consideró de aplicación y terminó por solicitar se dictase sentencia estimando el recurso anulando la modificación de la Ordenanza Municipal arriba identificada y los actos de los que trae causa su aplicación.

Tercero.

En su escrito de contestación a la demanda, la Administración demandada se opuso a las pretensiones de la parte actora, y, tras exponer cuantos hechos y fundamentos de derecho consideró de aplicación, solicitó que se desestime el recurso confirmando en sus términos la disposición general impugnada.

Cuarto.

Acordado el recibimiento a prueba, en dicho período se practicaron aquellas pruebas que propuestas en tiempo y forma por las partes, la Sala admitió y declaró pertinentes, incorporándose las mismas a los autos con el resultado que en estos consta.

Quinto.

Declarado concluso el período de prueba, al no estimarse necesario por la Sala la celebración de vista pública, se acordó dar traslado a las partes para conclusiones escritas, evacuando dicho trámite con el resultado que consta en las actuaciones.

Sexto.

Se señaló para deliberación, votación y fallo del presente recurso el día y hora señalado en autos, en que efectivamente tuvo lugar, habiéndose observado las prescripciones legales en la tramitación del mismo y actuando como Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. Don Federico Lázaro Guil.

FUNDAMENTOS DE DERECHO**Primero.**

Se interpone el presente recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo plenario de 30 de diciembre de 2015 del Ayuntamiento de Atarfe, por el que se aprueba la modificación de la Ordenanza Fiscal del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia núm. 250, de 31 de diciembre de 2015, que en su artículo 11.3 incrementa los tipos de gravamen de determinados inmuebles en atención a su uso urbano, y en su artículo 12.6 establece bonificaciones fiscales por domiciliación bancaria del pago del Impuesto, por familia numerosa, y otras de carácter social para inmuebles que, constituyendo la residencia habitual de sus titulares, su valor catastral no supere los 60.000 euros y reúnan los requisitos que en el precepto se especifican.

Segundo.

Las modificaciones operadas en la Ordenanza Fiscal del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, inicialmente, fueron proyectadas por el Ayuntamiento de Atarfe, tratando de compensar el gasto fiscal que originarían las bonificaciones previstas, con contención del gasto público municipal y aumento de la inspección catastral. Sin embargo, tras un informe de la intervención municipal reparando su posible financiación con ese tipo de medidas, se opta por que la modificación propuesta fuera acompañada de una subida de los tipos de gravamen diferenciados atendiendo a los usos establecidos en la legislación catastral para valorar las construcciones (comercio, industria, deportivo, oficinas, cultural, espectáculos, y ocio y hostelería) conforme a lo previsto en el art. 72.4 del Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En esos términos fue tramitado y finalmente aprobado el procedimiento de modificación de la Ordenanza, previa exposición al público en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial de la Provincia, apertura de trámite de alegaciones, resolución de las que fueron formuladas, y aprobación definitiva en sesión plenaria de 30 de diciembre de 2015 con publicación en el Boletín Oficial de la Provincia del siguiente día.

La demanda, además de advertir la rápida tramitación en el tiempo de las modificaciones operadas en la Ordenanza, denuncia vicio en el procedimiento seguido para llevarla a término porque la subida de tipos impositivos aprobada no se ha visto acompañada de un estudio, análisis o informe económico que la justifique y porque no fue notificada individualmente a los contribuyentes afectados, señalando además que la subida operada atendiendo a los usos urbanos de las construcciones no es criterio indicativo de la capacidad económica gravada en el Impuesto; asimismo, entiende que las bonificaciones propuestas carecen de cobertura legal que las ampare; y que la norma que aprueba la subida de los tipos diferenciados está deficientemente redactada.

Tercero.

La representación procesal del Ayuntamiento demandado, se opone a todos los reparos hechos a la Ordenanza Fiscal por la parte demandante, alegando previamente que se declare la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa de la parte actora para la impugnación del art. 12.6 de la Ordenanza, esto es, aquél en que se reconocen las bonificaciones fiscales de carácter social, y porque su oposición a las modificaciones operadas en ella son excepciones referidas más bien a los preceptos del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que las autorizan.

La causa de inadmisibilidad alegada debe quedar rechazada pues no cabe duda de que la parte actora tiene un interés directo y legítimo en la impugnación de las modificaciones operadas en la norma general relativa al Impuesto sobre Bienes Inmuebles aprobada por el Ayuntamiento de Atarfe, teniendo en cuenta que el gasto fiscal que suponen las bonificaciones que en ella se contemplan, entre los que se encuentran las de carácter social, se

pretende financiar con un aumento de los tipos impositivos diferenciados para los distintos usos constructivos, y resultando ser uno de los tenidos en cuenta para proceder a ese aumento el uso comercial al que dedica su actividad mercantil la cooperativa demandante, el incremento aprobado de las tarifas del Impuesto le afecta de forma inmediata, lo que evidencia su interés directo en la modificación aprobada en esa disposición general y la legitimación que acompaña al ejercicio de su acción procesal.

Por otra parte, la oposición de la actora a las modificaciones aprobadas en el pleno municipal parece evidente que no se dirige a las disposiciones reguladoras del Impuesto en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que las habilitan, sino que van destinadas a anular las modificaciones normativas contenidas en la Ordenanza Fiscal aprobada por el pleno municipal del Ayuntamiento de Atarfe, de modo que con su impugnación no se está defendiendo el interés por la legalidad cuyo ejercicio debe hacerse mediante una acción pública cuyos motivos quedan tasados.

Tampoco se está ante el ejercicio de una acción popular prevista en el art. 19.3 de la Ley de la Jurisdicción, sino oponiéndose a la aprobación de unas modificaciones recogidas en la Ordenanza que para el reconocimiento de ciertos beneficios fiscales prevé su compensación financiera incrementando los tipos de gravamen diferenciados según usos de las construcciones, a uno de los cuales destina la cooperativa demandante su actividad mercantil.

Cuarto.

En cuanto al fondo del asunto, la Sala no comparte el criterio que se sostiene en la demanda, conforme al cual el aumento de los tipos de gravamen en función de los usos de las construcciones no residenciales contraría el criterio de la capacidad económica que debe quedar gravada en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, pues es indudable que los usos a los que se destinan las construcciones urbanas tienen relación con un criterio de capacidad económica muy definido, como lo demuestra el hecho de que las normas sobre valoración catastral de los inmuebles urbanos, para su cálculo, tengan en cuenta su destino según usos al que se destinan las construcciones.

Además de ello, la demanda señala la nulidad de las modificaciones aprobadas en la Ordenanza Fiscal, en primer lugar, porque el aumento de los tipos de gravamen según usos a los que se destinan las construcciones existentes en el término municipal, se ha llevado a cabo sin un previo informe o análisis económico que, a su modo de ver, se hace necesario tras la lectura del art. 72.4 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, argumento al que se opone el Letrado del Ayuntamiento demandado advirtiendo que la obligatoriedad de dicho estudio solo está previsto en esa norma legal para el establecimiento y modificación de las tasas, no de los impuestos como es el caso del que grava los bienes inmuebles.

Dispone el art. 72.4 citado que "dentro de los límites resultantes de lo dispuesto en los apartados anteriores (donde se señalan los incrementos que pueden hacer los Ayuntamientos sobre los tipos fijados en el Texto Refundido), los Ayuntamientos podrán establecer, para los bienes urbanos, excluidos los de uso residencial, tipos diferenciados atendiendo a los usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones". Añadiendo después que "dichos tipos podrá aplicarse, como máximo, al 10 por 100 de los bienes inmuebles urbanos del término municipal que, por cada uso, tenga mayor valor catastral, a cuyo efecto la ordenanza fiscal del impuesto señalará el correspondiente umbral de valor para todos o cada uno de los usos, a partir del cual serán de aplicación los tipos incrementados".

Según esta redacción, el precepto habilita en sus dos primeros párrafos a los Ayuntamientos para que puedan establecer en los bienes inmuebles urbanos, excluidos los de uso residencial, tipos impositivos diferenciados en función de los usos a los que se destinan, pero limita su ámbito objetivo al señalar que estos tipos sólo podrán aplicarse, como máximo, al 10 por 100 de los bienes inmuebles urbanos del término municipal que, para cada uso, tenga mayor valor catastral, exigiendo que la ordenanza fiscal del impuesto ha de señalar el correspondiente umbral de valor para todos o cada uno de los usos, a partir del que se aplicarán los tipos incrementados, habiendo sido calificado este tipo de gravamen diferencial como "un IBI comercial", que se justificó fundamentalmente por la supresión casi total del Impuesto sobre Actividades Económicas y, por tanto, por la necesidad de dotar a los entes locales de otras alternativas de financiación que les permitiese compensar la pérdida recaudatoria que suponía aquella supresión a los efectos de poder garantizar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y, en consecuencia, la suficiencia financiera y autonomía local.

La Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Atarfe, en su art. 11.3 aumenta los tipos de gravamen diferenciados en razón a los usos de determinados inmuebles urbanos y así, por ejemplo, en su letra E) indica: "Para bienes inmuebles urbanos de uso C (Comercial), con valor catastral igual o superior a 700.000 euros, el 1,10% con

la limitación del 10% de los inmuebles", de suerte que aunque de su lectura pudiera deducirse que se ha cumplido con el mandato y límite establecido en el artículo 72.4 del citado Texto Refundido en cuanto en él se fija el umbral a partir del que se exigirá ese incremento impositivo atendiendo al valor catastral del inmueble (700.000 euros), sin embargo no permite conocer cuáles son los inmuebles que, en el mínimo del umbral establecido por la norma, disponen de un mayor valor catastral que les lleva a quedar incluidos en el límite del 10 por 100 de inmuebles de tales características que se señala en el precepto legal. De su lectura se desprende, que es deber de cada Ayuntamiento para establecer este tipo incrementado, hacer un esfuerzo de justificación del tramo impositivo que constituye el umbral del incremento aprobado de modo que proporcione a los potenciales sujetos pasivos de ese tramo, el conocimiento de las correspondientes tablas de unidades de inmuebles existentes en el término municipal para cada uso, con expresión final de la cifra alcanzada tras un estudio económico y de su presupuestada recaudación, lo que permitirá, a su vez, a los potenciales contribuyentes conocer la razón de su inclusión en dicho tramo y la exclusión de quienes no se hallan en él, siendo así también, que es éste un dato que la propia liquidación habrá de contener suficientemente explicitado y justificado, junto a cualesquiera otros esenciales exigidos para su validez.

No se trata evidentemente de confeccionar un estudio económico al modo del exigido en el art. 25 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales cuando se trata del establecimiento o de la modificación de las tarifas de una tasa, pero sí de hacer un informe que justifique el umbral a partir del que se produce el incremento del tipo impositivo del IBI atendiendo a usos no residenciales de inmuebles urbanos, para delimitar después cuáles de ellos han de verse incursos en el límite porcentual del diez, pues solo de este modo quedará justificado en la Ordenanza modificada que no se va sobrepasar el límite legal máximo del 10 por 100 de inmuebles que tienen tipo agravado según la clase de uso, acreditándose en el estudio económico que el umbral fijado en la ordenanza a cada tipo de uso a partir del cual se aplica el tipo agravado, coincide con el número máximo de inmuebles que entran en la categoría de inmuebles.

Como ha señalado el Tribunal Supremo en sentencia de 22 de septiembre de 2011 (RJ 2012,906), aunque legalmente no se prevea para estas modificaciones normativas la elaboración de un informe económico, su preparación para incorporarlo al expediente instruido se hace necesaria a fin de determinar si el aumento de los tipos impositivos sobrepasa el límite legal del 10 por 100 de inmuebles con tipos agravados según clase de uso, y para acreditar que el umbral económico fijado en la Ordenanza a cada tipo de uso, a partir del que se aplicará el tipo agravado, coincide con el número máximo de inmuebles que entran en la categoría del tipo de uso señalado. Si bien, en esta sentencia el Tribunal Supremo declara ajustada a derecho la modificación operada en la Ordenanza municipal, porque en el expediente administrativo instruido para llevarla a cabo sí existía constancia de la elaboración del mencionado informe o estudio económico.

De ahí que el precepto examinado deba ser objeto de anulación.

Quinto.

Queda por último por determinar, si la bonificación prevista en el art. 12.6 de la Ordenanza Fiscal del Impuesto sobre Bienes Inmuebles aprobada por el Ayuntamiento de Atarfe (fundamentada en razones de interés social y que reconoce una reducción del 10 por 100 de la cuota íntegra para viviendas titularidad de sujetos pasivos que, constituyendo su residencia habitual, no superen 60.000 euros de valor catastral y reúnan los requisitos que se detallan en ese apartado del precepto) se ajusta, o nó, a derecho, en los términos defendidos en el escrito de demanda, so pretexto de carecer de la cobertura legal que ofrece el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El art. 9.1 del citado T RLHL hace una expresa declaración de la reserva de ley en materia de reconocimiento de beneficios fiscales de carácter municipal cuando señala: "No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales". Resultando ser la prohibición de carácter taxativo, la capacidad normativa de los Ayuntamientos para el reconocimiento de exenciones y bonificaciones tributarias queda realmente supeditada a su reconocimiento general a través de una ley, de tal manera que tanto las bonificaciones establecidas en el apartado 4 (por domiciliación del pago del Impuesto) como en el apartado 5 (familias numerosas) del art. 12 de la Ordenanza Fiscal, al estar previstas, respectivamente, en los arts. 9 y 74.4 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, tiene cobertura legal, lo que no ocurre con la contemplada en el apartado 6 del mencionado precepto.

En efecto, se señala en el expediente administrativo -y a ello se apela también en el escrito de contestación a la demanda- que una bonificación de características similares fue aprobada por el Ayuntamiento de Granada capital para el ejercicio 2011, publicada en el BOP de 30 de diciembre de 2010, que fue fiscalizada en sentido positivo por la Cámara de Cuentas de esta Comunidad Autónoma considerando su fundamento en la capacidad económica de los contribuyentes. Y siguiendo el criterio sentado por el órgano encargado de controlar las cuentas de los organismos públicos de esta Comunidad, pretende la parte demandada hallar el fundamento que avale su establecimiento que no tiene, sin embargo, otro respaldo legal que una alusión en abstracto al principio de capacidad económica.

Como se acaba de indicar, la declaración de reserva de ley efectuada en materia de reconocimiento de beneficios fiscales a cargo de las Corporaciones Locales contenida en el art. 9.1 del Texto Refundido tantas veces citado aquí, no permite dar cobertura a una bonificación tributaria que no está expresamente reconocida en ley y que se trata de justificar invocando el genérico principio de capacidad económica que inspira el establecimiento de los tributos que, si bien, es eficaz para confirmar si el tributo se inspira en razones de justicia, carece de eficacia jurídica para abrigar una actuación municipal que, en su ejercicio, se excede de las que le quedan reconocidas en las disposiciones legales básicas reguladoras de las Haciendas Locales, razón por la que, la bonificación fiscal recogida en el art. 12.6 de la Ordenanza Fiscal del Impuesto sobre Bienes Inmuebles aprobada en sesión plenaria de 30 de diciembre de 2015 por el Ayuntamiento de Atarfe, ha de quedar anulada por ausencia de cobertura legal que la reconozca.

Sexto.

Por las razones expuestas, el recurso debe ser estimado, con expresa imposición de las costas causadas en esta instancia a la parte demandada, de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción, al haberse rechazado sus pretensiones y no apreciar la Sala la concurrencia de serias dudas de hecho o de derecho en el caso planteado; siendo procedente fijar como cuantía máxima correspondiente a honorarios del Letrado de la parte recurrente la cifra de mil euros, en atención a las circunstancias del asunto y la dedicación requerida para formular la demanda.

Vistos los preceptos legales citados y demás de pertinente y general aplicación, la Sala dicta el siguiente

FALLO

1º. Estima el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de "COVIRÁN SOCIEDAD COOPERATIVA ANDALUZA" contra los arts. 11.3 y 12.6 de la Ordenanza Fiscal del Impuesto sobre Bienes Inmuebles del Ayuntamiento de Atarfe aprobada en sesión plenaria de 30 de diciembre de 2015, y publicada en el BOP del siguiente día, preceptos que se anulan por no ser ajustados a derecho, así como los actos que de ellos deriven.

2º. Se impone a la parte demandada el pago de las costas, con la limitación establecida en el último fundamento jurídico de esta sentencia.

Intégrese la presente sentencia en el libro de su clase y una vez firme remítase testimonio de la misma junto con el expediente administrativo al lugar de procedencia de éste.

Notifíquese la presente resolución a las partes, con las prevenciones del artículo 248.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, haciéndoles saber que, contra la misma, cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, limitado exclusivamente a las cuestiones de derecho, siempre y cuando el recurso pretenda fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, y hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Para la admisión del recurso será necesario que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, de conformidad con los criterios expuestos en el art. 88.2 y 3 de la LJCA. El recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que

se recurre, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido, y seguirá el cauce procesal descrito por los arts. 89 y siguientes de la LJCA . En iguales términos y plazos podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal Superior de Justicia cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma.

El recurso de casación deberá acompañar la copia del resguardo del ingreso en la Cuenta de Consignaciones núm.: 2069000024022216, del depósito para recurrir por cuantía de 50 euros, de conformidad a lo dispuesto en la D. A. 15ª de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre , salvo concurrencia de los supuestos de exclusión previstos en el apartado 5º de la Disposición Adicional Decimoquinta de dicha norma o beneficiarios de asistencia jurídica gratuita.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.