

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NFJ071979

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**

Sentencia 258/2018, de 13 de julio de 2018

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 83/2017

**SUMARIO:**

**IAE. Cuota. Índice de situación.** En el supuesto de hecho que nos ocupa no existe, ni en el texto de la Ordenanza ni en documento anexo alguno, un estudio técnico o memoria que proporcione una explicación o justificación razonada y bastante que motive la clasificación de calles que recoge o establece la propia Ordenanza. El Ayuntamiento de referencia no ha justificado la variación de las características de las vías urbanas afectadas por la modificación acordada, que explique las nuevas categorías asignadas. Los índices de situación han de ser fijados por los Ayuntamientos de manera motivada, racionalmente referidos a criterios de justicia fiscal y expresados de manera entendible para los contribuyentes que pueden impugnarlos, correspondiendo a los Tribunales el control y, en su caso, rectificación de los índices, sin que a ello se sustraiga la actividad discrecional en su elaboración por los Ayuntamientos [Vid. STSJ de Madrid, de 19 de abril de 2012, recurso n.º 1317/2011 (NFJ048570)]. El examen de los dos expedientes administrativos remitidos por la Administración evidencia que el Ayuntamiento no ha colmado en este caso las exigencias mínimas de motivación anteriormente indicadas, porque el informe de la Universidad no contiene un razonamiento específico acerca de dichos coeficientes -por más que la ampliación de las categorías de calles imponga una nueva determinación de coeficientes-, y porque la mera remisión al artículo 87 TRLRHL, con respeto de las previsiones mínimas y máximas de coeficientes que dicho precepto autoriza, no constituye a juicio de la Sala motivación suficiente de los nuevos y concretos coeficientes fijados por la Ordenanza dentro del mínimo y máximo autorizados por la norma. Por lo expuesto, procede declarar nulos los coeficientes fijados.

**PRECEPTOS:**

Ley 58/2003 (LGT), arts. 17, 19, 20, 23 y 29 y 35.  
RDLeg. 2/2004 (TRLHL), arts. 17 y 87.

**PONENTE:**

*Don Emilio Molins García-Atance.*

Magistrados:

Don EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE  
Don EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUACEL  
Don FERNANDO GARCIA MATA

**S E N T E N C I A nº 000258/2018**

ILUSTRÍSIMOS SEÑORES

PRESIDENTE :

D. EUGENIO ANGEL ESTERAS IGUACEL

MAGISTRADOS:

D. FERNANDO GARCIA MATA  
D. EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE

-----  
En Zaragoza, a trece de julio de dos mil dieciocho.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN (Sección 2ª), el recurso contencioso- administrativo número 83 del año 2017, seguido entre partes; como demandante la mercantil SOCIEDAD ANÓNIMA INDUSTRIAS CELULOSA, S.A. (SAICA) , representada por la procuradora doña Pilar Morellón Usón y asistida por el abogado don Juan Francisco Sáenz de Buruaga y Marco; y como Administración demandada el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA , representado por la procuradora doña Sonia Salas Sánchez y asistido por el Letrado don Carlos García Palacián.

Es objeto de impugnación el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 23 de diciembre de 2016 por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza Fiscal nº 1 y su Anexo relativo a la categoría fiscal de las calles de la ciudad, y la correlativa modificación del artículo 7.3 de la Ordenanza Fiscal nº 3 del Impuesto sobre Actividades Económicas.

Ponente : Ilmo. Sr. Magistrado D. EMILIO MOLINS GARCIA-ATANCE.

#### ANTECEDENTES DE HECHO:

##### Primero.

La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 24 de marzo de 2017, interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución citada en el encabezamiento de esta resolución.

##### Segundo.

Previo la admisión a trámite del recurso y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables, concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que, con estimación del recurso:

"a) Declare no ser conforme a derecho el Anexo de la Ordenanza Fiscal nº 1 del Ayuntamiento de Zaragoza que detalla el "callejero fiscal" de la ciudad y la división de calles a efectos tributarios de los impuestos I.A.E. e I.C.I.O. en 7 categorías (BOP de Zaragoza de 29 y 31 de diciembre de 2016).

b) Reconozca como situación jurídica individualizada a favor de SAICA que la categoría fiscal de la Avenida de San Juan de la Peña nºs pares del 90 al 194, en el apartado letra "B" debe ser en todo caso la que corresponde al número 7.

c) Declare no ajustados a derecho, por su evidente falta de motivación al tiempo de su modificación, los coeficientes de situación recogidos en el artículo 7.3 de la Ordenanza Fiscal nº 3, del I.A.E. (BOP de Zaragoza de 29 de diciembre de 2016).

d) Todo ello con expresa imposición de costas a la administración demandada."

**Tercero.**

El Ayuntamiento de Zaragoza demandado, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto.

**Cuarto.**

Recibido el juicio a prueba con el resultado que es de ver en autos, y tras evacuarse por las partes el trámite de conclusiones, se acordó como diligencia final requerir la remisión del expediente tramitado para la aprobación de la Ordenanza Fiscal nº 3, y finalmente se celebró la votación y fallo el día señalado, 11 de julio de 2018.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO:****Primero.**

Se impugna en el presente proceso el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 23 de diciembre de 2016 por el que se aprobó definitivamente la Ordenanza Fiscal nº 1 y su Anexo relativo a la categoría fiscal de las calles de la ciudad, y la correlativa modificación del artículo 7.3 de la Ordenanza Fiscal nº 3 del Impuesto sobre Actividades Económicas.

**Segundo.**

La parte recurrente formula en primer lugar óbices formales acerca de la tramitación seguida en la aprobación de las Ordenanzas: a) reprocha que la propuesta del Pleno municipal sin rectificaciones del 28 de octubre de 2016 no fue expuesta en el tablón de anuncios del Ayuntamiento -art. 17.1 Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales-, si bien admite que se publicó en el diario oficial -folios 117 y 118- y de manera incompleta en el diario "El Periódico de Aragón". Alega que esta omisión comporta la nulidad del texto aprobado por ser una condición irrenunciable para la legitimación de la norma. En conclusiones expone que el anuncio de modificación solo se expuso en la sede electrónica del Ayuntamiento, y no en su tablón, b) no existe en todo el expediente administrativo remitido ni un solo informe, estudio, antecedente, documento o resolución que motive o razone la categorización de cada una de las calles y su cambio de categoría en relación con la anterior en función de su "capacidad económica", que es el presupuesto del que se parte para elaborar la revisión del callejero, según resulta del acuerdo de incoación del procedimiento para la modificación de las Ordenanzas. Reprocha que el Informe de la Universidad de Zaragoza en el que se pretenden justificar los cambios es un mero estudio estadístico para intentar justificar la reducción de 9 a 7 categorías de calles. Señala que no puede conocer por qué razón la avenida de San Juan de la Peña números pares del 90 al 194 ha pasado de la categoría fiscal 8 a la 4, con notable repercusión tributaria al rectificarse también los coeficientes de situación a efectos del impuesto sobre actividades económicas, c) La fijación de estos coeficientes de situación no fue objeto del informe final de la Universidad de Zaragoza -así lo admite el arquitecto municipal-, ni de ningún otro informe técnico o jurídico que sustente el cambio de criterio, d) advierte la ausencia de un verdadero expediente tramitado para la modificación de la Ordenanza Fiscal nº 1 y su Anexo y la parte no ha podido conocer ningún informe o justificación referente a su calle. Reprocha que se haya elaborado ex novo un expediente para su remisión a la Sala, como la propia demandada admite en su contestación, y además con una unión que no respeta el orden temporal. Considera que se ha remitido incompleto, sin los datos de la contratación del informe a la Universidad de Zaragoza de cuya existencia la parte afirma no haber tenido previo conocimiento; expone que el expediente enviado no es el verdadero.

Por lo que concierne a lo que la parte denomina "aspectos materiales" expone: a) que debe analizarse si el cambio de categorías se ha hecho con criterios razonados y razonables o de forma arbitraria, b) no se pone de manifiesto ninguna motivación formal o material, no bastando para ello con meras fórmulas convencionales, sino que es necesario que se expresen las circunstancias que determinan las diferentes categorías de las calles, c) que el informe de la Universidad de Zaragoza carece de fecha y firma y a lo sumo podría justificar la reducción de categorías, pero no el cambio de clasificación que afecta a la recurrente de categoría 8 a 4, d) no se justifica una variación significativa de las características de las vías urbanas afectadas por la modificación; refiere la actividad

industrial de SAICA -que se pondera con un 40% - en el tramo de los números 90 a 194 y en particular del 90 a 182, con servicios urbanos propios de esta actividad -con su propio colector, reordenación interna del tráfico de camiones, todo ello costado por SAICA-, a diferencia del destino de los números impares; refiere que los indicadores urbanísticos y comerciales y de espacios y zonas verdes no guardan ninguna relación de identidad entre la zona residencial de los números impares y la de los pares, por lo que no se justifica la igualación de categoría de ambas; alega que si el indicador de actividad que se pondera es de un 40% es notorio que la actividad de industria no se ha tenido en cuenta; como tampoco el valor catastral, que se pondera en un 30%, porque los números impares forman parte del polígono 43 -con un valor de repercusión básico de 574 euros/m2- y los pares del polígono 53 -con un valor unitario de los terrenos de la recurrente de 65 euros/m2- y ello obedece no solo a la estructura urbana, sino también al uso o actividad; por ello, dada la evidente diferencia al menos en los indicadores de actividad y valor catastral, que suponen un 70% de la ponderación total, no se justifica, ni argumenta la inclusión de los terrenos de la recurrente en la misma categoría 4 que los números pares de carácter residencial; insiste en que lo razonable hubiese sido mantener dos categorías fiscales distintas, en todo caso la 7 -equiparable a las categorías 8 y 9 antiguas- para los números pares del 90 al 194, dado que la única intervención municipal en la zona que justifique un cambio es la construcción del carril bici, e) reitera que no existe una justificación específica de la modificación concreta de la categoría fiscal de cada calle y ello comporta la anulación de la disposición adicional segunda de la Ordenanza nº 1 por falta de motivación y por arbitrariedad.

Respecto a la fijación de coeficientes de situación de la Ordenanza Fiscal nº 3 alega que la misma se ha hecho igualmente sin justificación. Ni de la propuesta del Consejero de Economía y Cultura, ni de ningún otro documento se desprende qué criterio, razonamiento o motivación se ha seguido para fijar estos índices.

Y finalmente alega que recae sobre el Ayuntamiento la carga de la prueba que acredite la correcta publicación de las nuevas ordenanzas fiscales y la documentación que estuvo a disposición de los contribuyentes; los hechos determinantes que se han incorporado novedosamente por razón de la actividad municipal en los números pares del 90 al 194 de San Juan de la Peña desde 2012; y qué criterios se han usado para fijar razonablemente los coeficientes de situación del art. 7.3 de la Ordenanza Fiscal nº 3.

### **Tercero.**

Para resolver las cuestiones controvertidas debemos previamente destacar lo dispuesto en los artículos 17 y 87 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:

*"Artículo 17. Elaboración, publicación y publicidad de las ordenanzas fiscales.*

1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

2. Las entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial.

3. Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.

4. En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

5. Las diputaciones provinciales, consejos, cabildos insulares y, en todo caso, las demás entidades locales cuando su población sea superior a 20.000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.

En todo caso, las entidades locales habrán de expedir copias de las ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demanden.

#### Artículo 87. *Coefficiente de situación.*

1. Sobre las cuotas modificadas por la aplicación del coeficiente de ponderación previsto en el artículo anterior, los ayuntamientos podrán establecer una escala de coeficientes que pondere la situación física del local dentro de cada término municipal, atendiendo a la categoría de la calle en que radique.

2. Dicho coeficiente no podrá ser inferior a 0,4 ni superior a 3,8.

3. A los efectos de la fijación del coeficiente de situación, el número de categorías de calles que debe establecer cada municipio no podrá ser inferior a 2 ni superior a 9.

4. En los municipios en los que no sea posible distinguir más de una categoría de calle, no se podrá establecer el coeficiente de situación.

5. La diferencia del valor del coeficiente atribuido a una calle con respecto al atribuido a la categoría superior o inferior no podrá ser menor de 0,10".

Y en interpretación del art. 87 antes transcrito el Tribunal Supremo ha señalado:

"Hemos dicho en la sentencia de 5 de junio de 2009 (casa. núm. 3440/2003), a propósito de la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Actividades Económicas por el Ayuntamiento de Tarragona, que "el cambio de categoría de las calles y la consiguiente repercusión en el coeficiente de situación a efectos del Impuesto de Actividades Económicas tiene que haber sido suficientemente motivado. La modificación de la categoría e índice de situación de determinadas calles, sobre todo cuando es cuestionada durante la tramitación del expediente, exige especificar el criterio o dato concreto que determina la modificación al alza de la categoría e índices de situación de cada una de las calles afectadas. Es preciso que figuren los datos de la nueva categoría de la vía pública: los datos urbanísticos (pavimentación y acerado), los de servicios (alumbrado y alcantarillado), los comerciales (existencia de numerosos locales comerciales), los valores catastrales, el valor medio de repercusión comercial, la categoría anterior de la calle y la propuesta asignación de nueva categoría. Hay que saber el grado de influencia de cada uno de dichos factores en la nueva clasificación de ciertas calles.

Es necesario, como dijimos en nuestra sentencia de 16 de julio de 2003, que la documentación o los informes correspondientes a la Ordenanza Fiscal reflejen en qué se basa la diferencia de categorías entre unas calles o vías públicas y otras, sin que a tal efecto sirvan generalizaciones de las que difícilmente pueda extraerse la justificación del razonable ejercicio de una potestad discrecional.

En el caso que nos ocupa no se indica en el expediente cómo incidían los criterios urbanísticos u otros para la inclusión de las vías públicas afectadas en una u otra categoría, utilizándose sólo una fórmula genérica de criterios aplicados a todas las calles cuya modificación de categoría se propone, sin determinar cuál había sido el concreto en cada caso, con lo cual se anulaba la posibilidad de los administrados de impugnar la clasificación concreta de una calle.

La doctrina legal señala que la disposición o el acto administrativo que limite derechos o imponga cargas ha de estar motivado y obvio es que la inclusión de una calle en una categoría u otra del callejero fiscal afecta a los derechos del contribuyente. La motivación no se cumple con fórmulas convencionales, sino que ha de darse razón,

con la amplitud necesaria, del proceso lógico y jurídico que determina la decisión, para el debido conocimiento de la misma por los interesados y posterior potencial de defensa de sus derechos e intereses. Por tanto, para la aprobación o modificación de un callejero fiscal complementario de una Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto de Actividades Económicas deben constar en el expediente no solo la clasificación de las calles y la adscripción de cada una a una concreta categoría, sino también los criterios motivadores de la misma como único medio de poder valorar el actuar administrativo.

Por consiguiente, es preciso que la Administración local exprese las circunstancias que determinan las diferentes categorías de las calles o vías públicas del municipio a los efectos de la asignación de los índices de situación. En consecuencia, causa indefensión la omisión de las circunstancias que permitan ponderar el cambio o modificación del correspondiente índice de situación y categoría de cada una de las vías públicas afectadas por el cambio. Si no se explicitan los criterios básicos tenidos en cuenta para la elevación de los coeficientes de situación y la asignación de nuevas categorías a determinadas calles del municipio respecto a los anteriormente existentes, no es posible comprobar ni la "ponderación" en el uso de la potestad discrecional de los Ayuntamientos para su fijación y modificación ni la motivación exigible.

El criterio de que el Ayuntamiento ha de probar la variación significativa de las características de las vías urbanas que asciende de categoría, como presupuesto previo a la nueva clasificación, fue limpiamente formulado en la sentencia de esta Sección de 28 de abril de 2001 (rec. num. 178/1996) y ha sido reiterada en la sentencia de 28 de mayo de 2008 (rec. num. 5082/2002).

En el supuesto de hecho que nos ocupa no existe, ni en el texto de la Ordenanza ni en documento anexo alguno, un estudio técnico o memoria que proporcione una explicación o justificación razonada y bastante que motive la clasificación de calles que recoge o establece la propia Ordenanza. En efecto, no existe en el expediente administrativo documentos o informes correspondientes a la Ordenanza Fiscal que reflejen en qué se basa la diferencia de categorías entre unas calles o vías públicas y otras, ni tampoco constan exposiciones técnicas que expliquen los criterios motivadores a los que responden las soluciones concretas adoptadas.

El Ayuntamiento de referencia no ha justificado la variación de las características de las vías urbanas afectadas por la modificación acordada, que explique las nuevas categorías asignadas. Y corresponde, evidentemente, al Ayuntamiento la prueba del supuesto de hecho que justifique la alteración en la clasificación de las vías urbanas" - Sala 3ª, sec. 2ª, sentencia de 20-6-2014, rec. 1665/2012-.

Por otra parte, para valorar la corrección de los trámites seguidos en el procedimiento administrativo se debe destacar que se han seguido, ad intra y ad extra, distintos traslados para informes y audiencia sin que se advirtiera por los destinatarios omisión alguna de documentación -entre dicha documentación, señaladamente, el informe de la Universidad que se menciona reiteradamente en el expediente como fundamento para la revisión del callejero fiscal vigente, basado hasta entonces en un estudio de 1997-, constando en el expediente administrativo las alegaciones de diferentes interesados, entre ellos la sociedad ahora recurrente -folios 133 y siguientes del expediente- que insistió en la necesidad de seguir diferenciando la situación de los números pares de la calle (entre el 90 y el 194) de San Juan de la Peña por radicar en ellos una zona industrial, manteniendo así la distinción que el Ayuntamiento ya había acogido en los años 1983, 1994 y 1998, en todos los cuales solicitó la empresa, y admitió el Ayuntamiento, distinguir tramos de calles atendiendo a los distintos usos realizados a los dos lados de la vía.

Respecto a la numeración del expediente remitido por el Ayuntamiento: 2017/0392250 no se advierte irregularidad alguna por el hecho de iniciar un expediente nuevo para remitir la "documentación solicitada y que forma parte del expediente nº 0360637/2016, de modificación de la Ordenanza Fiscal nº 1, reguladora de la gestión, inspección y recaudación de los tributos y demás ingresos fiscales de derecho público y su anexo relativo a las calles de la ciudad para el ejercicio 2017". La parte insiste en que se omita la contratación del informe de la Universidad, pero tal extremo constituye a lo sumo un antecedente del expediente que nos ocupa y lo determinante es el resultado del informe, que se incorporó al expediente nº 0360637/2016.

Por otra parte se ha practicado prueba acerca de la exposición al público en el tablón de anuncios de la sede electrónica del Ayuntamiento, desde el 31 de octubre al 15 de diciembre de 2016, ambos inclusive, del anuncio de la aprobación provisional de la modificación de las Ordenanzas fiscales nº 1 y 3, "a fin de que los interesados, en el plazo de treinta días hábiles, contados a partir del siguiente a la publicación del presente anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia, puedan examinar los expedientes de lunes a viernes en horario de 9 h a 14 h, en el Servicio de Atención al Contribuyente (Departamento de Hacienda y Economía), ubicado en el Edificio Seminario, planta 1ª, y presentar las reclamaciones y sugerencias que estime oportunas".

Respecto a la utilización de la sede electrónica, la misma resulta correcta. En este sentido el art. 12 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, disponía:

"Artículo 12. *Publicación electrónica del tablón de anuncios o edictos.*

La publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en tablón de anuncios o edictos podrá ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente".

Por su parte, los arts. 45.4 y 46 de la Ley 39/2015 establecen:

"45.4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44, la publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deba practicarse en tablón de anuncios o edictos, se entenderá cumplida por su publicación en el Diario oficial correspondiente.

Artículo 46. Indicación de notificaciones y publicaciones.

Si el órgano competente apreciase que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el Diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento.

Adicionalmente y de manera facultativa, las Administraciones podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión que no excluirán la obligación de publicar en el correspondiente Diario oficial".

En el expediente consta la publicación en el BOP -folios 114 a 119- entendiéndose cumplida con esta formalidad la exigencia de publicación en el tablón de anuncios - art. 45.4 de la Ley 39/2015.

Y finalmente, el uso de la sede electrónica está previsto en el art. 24 de la Ordenanza de Administración Electrónica, que en su apartado primero dispone que "El Ayuntamiento de Zaragoza dispondrá en su sede electrónica de un tablón municipal electrónico de edictos y anuncios, destinado a la publicación preceptiva de normas, acuerdos, resoluciones, comunicaciones y cualesquiera otras informaciones de interés municipal".

En cuanto a la información proporcionada en la exposición al público, el anuncio precisa claramente las distintas ordenanzas objeto de aprobación provisional e informa del lugar y horario de consulta para el examen de los expedientes por los interesados. Se debe reiterar que no consta advertencia o queja de la omisión del informe técnico del Grupo de Análisis de Mercado de la Universidad de Zaragoza en el que se realiza una nueva categorización de las calles. Este informe fue elaborado en el expediente 132972/16 -así consta indicado, entre otros apartados, en el informe de recepción del estudio, folio 544 del expediente remitido a la Sala.

Por último, el que adicionalmente se publicara el 4 de noviembre de 2016 en el diario El Periódico de Aragón el anuncio de aprobación provisional de la modificación de las ordenanzas, con remisión al plazo de 30 días hábiles para presentar reclamaciones a contar desde la publicación en el BOP, no constituye irregularidad invalidante, por ser un medio de publicidad meramente auxiliar y facultativo y contemplar un plazo suficientemente amplio para examinar el expediente y realizar alegaciones al mismo, como ha hecho el propio recurrente.

Objeta la parte que el informe carece de firma, pero sus autores se encuentran perfectamente identificados mediante la contratación de los trabajos -a través de un contrato menor y con un coste de 14.000 euros- y su elaboración plasmada en los distintos informes que integran el estudio.

No se advierte, en fin, que se haya causado indefensión alguna a la parte recurrente.

Se alega, tanto por razones formales como sustantivas, que la nueva categorización única de los dos lados de la calle en el tramo analizado carece de la debida motivación y que en cualquier caso no se justifica la existencia de cambios urbanísticos relevantes, costeados por el Ayuntamiento, que permitan la referida modificación introducida en las nuevas categorías de calles. A lo sumo la parte admite que lo más que podría entenderse justificado con el reiterado estudio de la Universidad es la clasificación en 7 grupos distintos en lugar de 9, pero no el cambio que ha afectado a la recurrente.

Sin embargo de lo actuado cabe concluir lo contrario, la existencia formal y sustantiva de justificación suficiente para el cambio acordado por la Administración local. En efecto, la cuestión que se suscita es si el Ayuntamiento, en uso de su potestad reglamentaria - art. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases

del Régimen Local- está facultado para elaborar un nuevo callejero fiscal basado en unos concretos tramos e indicadores que constan perfectamente reseñados en el reiterado estudio técnico, o bien si debe ampararse una relativa petrificación de la norma que imponga para dicha sociedad el mantenimiento de la morfología antigua -con distinción de lados pares e impares- y los criterios de clasificación fiscal precedentes de su tramo de calle.

Para contestar a esta cuestión hay que recordar que "El cambio de categoría de las calles y la consiguiente repercusión en el coeficiente de situación a efectos del Impuesto de Actividades Económicas exige, como presupuesto previo, una variación significativa de las características de las vías urbanas afectadas por la modificación o la adopción de nuevos criterios, como se deduce de nuestra sentencia de 28 de Abril de 2001 (rec nº 178/1996), cuya doctrina ha sido reiterada recientemente en las de 28 de Mayo de 2008 (rec 5082/2002) y 5 de Marzo de 2009 (rec 344/2003) - STS Sala Tercera, Sección 2ª, de 27 Ene. 2010, Rec. 3411/2004-.

Pues bien, esto último -la adopción de nuevos criterios-, es lo que ha acontecido en el caso que nos ocupa.

Y para enjuiciar el carácter razonable y no arbitrario del ejercicio de dicha potestad reglamentaria y la justificación de la nueva regulación basta examinar los nuevos criterios tomados en consideración y las conclusiones que se alcanzan en el informe final, entre ellos la morfología de los tramos -con longitud de 600 metros, salvo zonas homogéneas en las que se puedan adoptar longitudes superiores, pero sin distinción de lados pares e impares dentro de cada tramo, a diferencia de la situación anterior- y los criterios de clasificación y su porcentaje de aplicación:

#### "1. Introducción

El objetivo de este proyecto es desarrollar una metodología que permita actualizar el callejero municipal de la ciudad de Zaragoza a efectos de la recaudación del Impuesto de Actividades Económicas. El trabajo ha sido llevado a cabo por profesores de la Universidad de Zaragoza en colaboración con los miembros del equipo técnico de la Agencia Municipal Tributaria del Ayuntamiento de Zaragoza.

La metodología elaborada permite determinar las categorías fiscales para cada uno de los 3298 tramos de calles en los que se ha dividido la ciudad, a partir de la información proporcionada por el Ayuntamiento de Zaragoza sobre diversas características (valor catastral, actividad comercial, transporte, urbanismo, proximidad a zonas verdes y de ocio y estado de conservación de los inmuebles). En un primer paso, a partir de dichas características se ha elaborado un conjunto de indicadores que sintetizan su información y que permiten evaluar la calidad de vida y el nivel de atractivo comercial de cada uno de los tramos. En un segundo paso y utilizando las valoraciones obtenidas, se han aplicado algoritmos estadísticos de Análisis Clúster basados en una combinación de métodos jerárquicos y no jerárquicos, con el fin de determinar una categorización de los tramos en grupos homogéneos respecto a dichas valoraciones.

En este proceso de agrupación, y siguiendo las recomendaciones de los miembros del equipo técnico del Ayuntamiento, se ha tomado como referencia la categorización actual del Ayuntamiento de Zaragoza, buscando evitar cambios demasiado drásticos en la calificación de los tramos. No obstante, la metodología aquí presentada abre la posibilidad de actualizaciones futuras, con las periodicidades que se consideren oportunas, aplicando cambios tanto en las variables utilizadas como en sus ponderaciones, que permitan un funcionamiento más "libre" de los tramos disminuyendo el efecto de la restricción de movimientos con respecto a la clasificación actual de los tramos.

El proyecto se ha desarrollado de acuerdo a las siguientes 6 fases:

Fase 1: Confección de la base de datos con las variables relevantes para llevar a cabo la categorización.

Fase 2: Análisis inicial de la base de datos

Fase 3: Construcción de indicadores sintéticos a partir de las variables

Fase 4: Valoración de los tramos en términos de los indicadores

Fase 5: Determinación de grupos de tramos mediante algoritmos de clasificación

Fase 6: Obtención de la categorización final

En este informe final se presenta una síntesis de la labor realizada en cada una de estas fases, aunque una versión detallada del trabajo llevado a cabo se recoge en los tres informes previos elaborados durante todo el proceso.



## 2. Confección de la base de datos

Tras una evaluación de las diferentes opciones existentes para determinar la unidad muestras objeto de estudio (calles completas, manzanas, tramos de una determinada distancia, portales), se tomó la decisión de trabajar a nivel de tramos de calle de una longitud aproximada de 600 metros, exceptuando las zonas homogéneas (polígonos industriales, caminos rurales...) donde la variabilidad entre las diferentes partes de la calle es menor en cuyo caso se adoptaron longitudes de tramo superiores. En la construcción de los tramos, las calles con una longitud superior a los 600 metros, avenidas en su mayoría, fueron cortadas en los cruces con otras vías importantes.

Este proceso se desarrolló de acuerdo a los siguientes pasos:

- Comprobación de la calidad de la base de partida
- Elaboración del tramero
- Codificación del tramero
- Cruce de la base portales con la de tramos
- Conteo de portales por tramo
- Rellenado de tramos sin portal

La base del tramero final constó de 3298 tramos y los detalles de cada uno de los pasos necesarios para completarlo pueden verse en el Informe I del proyecto. A continuación se procedió a elaborar la base de todos con las diferentes variables a incorporar en el estudio. Siguiendo las indicaciones de los miembros del equipo técnico de la Agencia Municipal Tributaria del Ayuntamiento de Zaragoza y tras haber analizado trabajos previos hechos en los Ayuntamientos de otras ciudades españolas (Málaga, Castellón, Leganés), se decidió utilizar en el estudio las siguientes características de los tramos agrupadas por tipología de utilizar en el estudio las siguientes características de los tramos agrupadas por tipología de variables:

- Tamaño del tramo: longitud y número de portales.
- Calidad urbanística: anchura medias del pavimento, de la acera, de la calzada, de las zonas ajardinadas y de los carriles bici.
- Estado de conservación: media ponderada del estado de conservación de todos los fragmentos del tramo con valores de 0 (malo ) a 3 (muy bueno).
- Valor catastral de los equipamientos y edificios: ponencias de valor de la vivienda, comercios, oficinas, industrias, turismo, garajes, trasteros y anejos, y equipamientos.
- Actividad Económica: concentración de negocio (número de locales por longitud de tramo), a excepción de los polígonos industriales que se calculan como un único tramo cada uno de ellos.

Ocio: proximidad a locales de ocio (teatros, cines, casas de juventud, museos, salas de exposiciones, espacios deportivos, campos de fútbol, pabellones, monumentos y grandes espacios y puntos de interés).

Zonas verdes: proximidad a zonas verdes (parques y zonas ajardinadas).

Transporte: indicadores de movilidad privada (proximidad a aparcamientos públicos, parking de motos y bicicletas) y de movilidad pública (proximidad a paradas de autobús, tranvías, autobuses, estaciones de cercanías, paradas de taxis y carriles bici).

El proceso de elaboración de la base fue largo y tedioso puesto que hubo que subsanar multitud de errores debidos a problemas con zonas incompletas, con cambios de tipología de los diferentes elementos de las calles y de los polígonos, geometrías no válidas, superposición de polígonos y errores de codificación de calles y asignación de polígonos. Los detalles de dicho proceso de depuración pueden verse en el informe I del proyecto.

## 3. Análisis inicial de la base de datos

Una vez confeccionada la base de datos se procedió a un análisis estadístico inicial de las variables observadas sobre los 3298 tramos de calles de Zaragoza mediante el programa estadístico SPSS 22. El análisis consistió en un análisis exploratorio univariante de cada una de las variables así como de un análisis multivariante de las tipologías de variables anteriormente listadas utilizando técnicas del Análisis Factorial. Los detalles, tablas, gráficos y conclusiones del estudio estadístico realizado pueden verse en el Informe II del proyecto.

#### 4. Construcción de indicadores

Realizado el análisis estadístico inicial de las variables individuales y de sus relaciones, se decidió construir un conjunto de indicadores sintéticos de dichas variables con el fin de evitar redundancias en la información proporcionada por cada una de ellas. Para la construcción de dichos indicadores se tuvo en cuenta además, la opinión de los miembros del equipo técnico de la Agencia Municipal Tributaria del Ayuntamiento de Zaragoza.

En primer lugar, se procedió a tipificar cada una de las variables para eliminar la influencia de las unidades de medida y el tamaño de cada variable (los detalles matemáticos pueden verse en el informe III del proyecto). A partir de sus valores tipificados se construyeron los siguientes indicadores:

- Un indicador de urbanismo definido como un promedio de los valores tipificados de las anchuras medias del pavimento, de la acera, de la calzada, de las zonas ajardinadas y de los carriles bici. Este indicador mide la calidad del material urbanístico localizado en el tramo.

- Un indicador del estado de conservación de los elementos (edificios, aceras, jardines, etc) situados en el tramo a partir de la variable correspondiente.

- Un indicador del valor catastral de los edificios y equipamientos situados en el tramo definido como un promedio del valor tipificado de las ponencias de valor de las viviendas y comercios del tramo.

- Un indicador de ocio que mide el nivel de las actividades de ocio realizadas en el tramo elaborado a partir de la variable correspondiente.

- Un indicador de zonas verdes que mide la proximidad de las viviendas situadas en el tramo a zonas verdes a partir de la variable correspondiente.

- Un indicador del nivel de actividades económicas realizadas en el tramo elaborado a partir de la variable concentración de negocio.

- Un indicador del nivel de transporte que mide el grado de accesibilidad a los elementos del tramo a partir del promedio de las variables indicadoras de movilidad pública y privada.

Finalmente, y con el fin de agregar la información obtenida para cada indicador, se procedió a tipificarlos. Un estudio estadístico detallado de cada uno de los indicadores, de las relaciones existentes entre ellos así como de su distribución espacial puede verse en el informe III del proyecto.

#### 5. Valoración de los tramos

Con el fin de poder construir una valoración sintética de cada uno de los 3298 tramos que tenga en cuenta todos los aspectos recogidos por los indicadores anteriores, se procedió a la agregación de los mismos. Concretamente, la valoración de un tramo se hizo de forma similar a la utilizada por otros Ayuntamientos (Castellón, Leganés) mediante una media ponderada de los 7 indicadores y en la que los pesos se eligieron teniendo en cuenta las opiniones de los miembros del equipo técnico del Ayuntamiento de Zaragoza.

Más específicamente, los pesos se eligieron otorgando una mayor importancia al valor catastral, a las actividades económicas y al nivel de transporte del tramo debido a que están más relacionados con la filosofía del Impuesto de Actividades Económicas; aunque para su determinación final, se aplicó un proceso de búsqueda sistemática muy laborioso entre vectores de pesos que satisficieran las restricciones impuestas por el equipo técnico del Ayuntamiento (ver Informe III para todos los detalles matemáticos).

#### 6. Determinación de grupos de tramos

En el proceso de búsqueda sistemática de los pesos se aplicó el algoritmo de clasificación descrito en el anexo IV del informe III que permite para cada conjunto de pesos determinado obtener a su vez una clasificación de los tramos. El algoritmo es una combinación de un método jerárquico aglomerativo basado en el método del Ward y un método no jerárquico tipo K-medias que determina grupos homogéneos con respecto a la valoración de los tramos del grupo permitiendo, además, determinar el número de agrupaciones utilizando la metodología propuesta recientemente en Fujita y otros (2014). De esta forma cada vector de pesos nos lleva a una agrupación de los tramos diferente y, para seleccionar la mejor categorización de los tramos, se evaluó cada clasificación obtenida mediante 3 criterios:

- Criterio 1: % de movimientos no deseables en ramos de categoría alta.
- Criterio 2: % de movimientos no deseables de tramos de categoría media-baja.
- Criterio 3: Correlación entre la clasificación nueva y la actual del Ayuntamiento de Zaragoza.

Los 3 criterios toman como referencia la clasificación actual de las calles de Zaragoza que utiliza el Ayuntamiento a la hora de aplicar el Impuesto de Actividades Económicas, buscando evitar cambios demasiado drásticos en la calificación de los tramos.

En el caso de que el tramo estuviera encuadrado en las categorías que pagan un nivel más alto de impuestos, se consideró como poco deseable que se disminuyera en dos o más niveles y, en este sentido, el criterio 1 mide qué porcentaje de dichos tramos están en dicha situación. Por otra parte, si el tramo estaba encuadrado en categorías que pagan un nivel medio-bajo de impuestos, se consideró como poco deseable que cambiase en 2 o más niveles tanto hacia arriba como hacia abajo. En este sentido, el criterio 2 mide el porcentajes de tramos que están en esta segunda situación. Finalmente, el criterio 3 mide la discrepancia de la clasificación propuesta con la clasificación antigua en términos del coeficiente de correlación existente entre los niveles propuestos en cada una de ellas, de forma que cuanto mayor es el valor del coeficiente de correlación, más semejantes son ambas clasificaciones.

Se observó un comportamiento inverso del criterio 1 con respecto a los criterios 2 y 3, de forma que vectores de pesos que obtenían buenos resultados con respecto al criterio 1 tendían a obtener malos resultados en los criterios 2 y 3, de forma que si una clasificación propuesta tenía un bajo porcentaje de movimientos no deseables en las clases medias-bajas y un menor grado de correlación con respecto a la clasificación que hemos tomado como referencia (todos los detalles del estudio se encuentran en el informe III).

Los pesos que más influencia ejercieron en el proceso de categorización han sido el valor catastral y la actividad económica que son los que más ponderación tienen en el proceso de valoración, de forma que, cuanto mayor es el valor del peso de actividad económica, mayor es el porcentaje de movimiento no deseable de los tramos clases altas y menor el movimiento de las clases medias-bajas, ejerciendo el efecto contrario el valor del peso catastro. El efecto del peso del resto de los criterios no es claro observándose tan solo que, valores alto de los pesos de los criterios e urbanismo, ocio, zona verde y estado de conservación tienden a disminuir el valor de las correlaciones.

Con el fin de analizar la robustez de los patrones anteriores se realizó un estudio de sensibilidad respecto al valor de la categoría utilizada para separar las clases altas de las medio-bajas y respecto al conjunto de tramos utilizados para calcular los porcentajes y correlaciones anteriores. Los resultados se muestran en el anexo III del informe III y se puede comprobar que dichos patrones no cambiaron, en general, sustancialmente.

Visto el comportamiento inverso de los criterios 1 a 3 y de cara a obtener soluciones óptimas, se optó, de acuerdo con los miembros del equipo técnico del Ayuntamiento, por fijar nuestra atención únicamente en aquéllos vectores de pesos cuyos valores del criterio 1 fueran menores o iguales que el 5%. Una vez fijado este criterio de búsqueda se procedió a seleccionar como valores de los pesos aquéllos para los que los valores del criterio 2 fueran los mínimos posibles y los del criterio 3 los máximos. Esta forma de actuar trata de evitar cambios traumáticos en la categorización fiscal de los tramos que ha estado funcionando durante los últimos 19 años, sin renunciar por ello, a una adecuada actualización de la misma.

Los detalles del proceso de búsqueda de pesos y de la selección de la clasificación propuesta aparecen en el informe III. Como resultado de todo el análisis llevado a cabo se obtuvieron 8 clasificaciones óptimas para diversas combinaciones de límites de categorías altas y conjunto de tramos utilizado en el cálculo de los criterios. Todas las soluciones obtenidas fueron muy similares entre sí y proporcionaron entre 7 y 8 categorías.

## 7. Obtención de la categorización final

A la vista de los resultados obtenidos con cada una de las 8 clasificaciones óptimas que se proporcionaron al equipo técnico de la Agencia Municipal Tributaria del Ayuntamiento de Zaragoza, se ha optado por una solución que maximiza la correlación con la clasificación antigua tomando como tramo de clase alta los catalogados en las categorías 1 a 3 de la clasificación antigua del Ayuntamiento y calculando los criterios utilizando los tramos de las categorías 1 a 8 de dicha clasificación. Esta clasificación también maximiza dicha correlación tomando como tramo de clase alta los clasificados en las categorías 1 a 2. Por tanto, esta solución es la que muestra un comportamiento

más equilibrado respecto a los 3 criterios, otorgando un valor del criterio 1 cercano al límite 5%, un valor del criterio 2 de aproximadamente un 43% y un valor del criterio 3 aproximadamente de 0,75.

La solución seleccionada categoriza a los 3298 tramos en 7 grupos con la siguiente distribución. Un 1,94% de tramos se catalogan en la categoría 1, un 3,85% en la categoría 2, un 11,13% en la 3, un 21,59% en la 4, un 23,68% en la 5, un 20,59% en la 6 y un 17,22% en la 7. Es decir, los grupos mayoritarios tienden a ser los de categorías intermedias (4 a 6) en las que se encuentran encuadradas alrededor del 65% de los tramos. Las categorías con un porcentaje menor de tramos son la 1 y la 2 que abarcan alrededor de un 5% y la categoría 7 abarca un 17,22% de los tramos.

Las ponderaciones asignadas a cada uno de los indicadores para obtener esta clasificación fueron de un 40% para el indicador de actividad económica, con un 30% se ponderó al indicador del valor catastral, un 15% al indicador de transporte, un 7,5% al de urbanismo, un 4,5% al indicador de ocio y un 1,5% tanto al indicador de zonas verdes y de conservación."

A los anteriores razonamientos cabe añadir, respecto al tramo 3296 discutido, el informe acompañado con la contestación en el que se señala:

#### "1. Formación del Tramo

El tramo 3296 de la Avenida San Juan de la Peña, se constituye según la división de la citada vía en dos partes, siguiendo el criterio II de conformación de tramos: "las calles de más de 600 m en zonas habitadas se dividen por sus cortes con otras avenidas o calles importantes". "En este caso la línea de corte es el cruce con la avenilla Valle de Broto, quedando la avenida fraccionada en los tramos: 2546 de 605 m de longitud y 3296 de 1220 m.

#### 2. Indicadores Utilizados

Los indicadores utilizados en la caracterización del tramo son los siguientes: Urbanismo, estado de conservación, valor catastral, ocio, zonas verdes, concentración de negocio y transporte público y privado.

- Urbanismo: anchuras medias del pavimento, de la acera, de la calzada, de las zonas ajardinadas y de los carriles bici.

En este caso, el valor del indicador una vez tipificado por el máximo, es de 0,174, situándose por encima de la media de la ciudad que es de 0,116. El 281 de los 3296 si ordenamos por su valor.

- Estado de conservación: La valoración de bueno, regular, malo, hecha por el servicio de infraestructuras del ayuntamiento se traduce a números (3-2-1). Después se halla la valoración media de cada tramo con la media ponderada de la superficie de cada una de las valoraciones que componen el urbanismo del citado tramo (calzada, acera, zona ajardinada...). En este caso el valor del tramo es de 0,686 por debajo de la media situada en 0,819, siendo por orden el valor 1783.

- Valor catastral: es un promedio del valor tipificado de las ponencias de valor de las viviendas y comercios del tramo.

Para obtener el valor, se recoge el de cada uno de los portales pertenecientes al tramo y se calcula la media. Lo que hace, que en tramos como el 3296, donde se produce un cambio de valoración esta sea una media de todas las valoraciones existentes, ponderada por el número de portales de cada una. Esto suaviza el cambio de valoración entre los dos lados de la calle.

En este caso el tramo tiene un valor de 0,194, interior a la media de la ciudad situada en 0,25. Es un valor parecido al que se da en la Avenida Cataluña en sus tramos 657 y 3238 (0,182 y 0,179), donde existe un uso mixto industrial-residencial de la vía. Si ordenamos los valores sería el tramo 2129.

- Ocio: mide el nivel de las actividades de ocio realizadas en el tramo teniendo en cuenta los espacios culturales, deportivos... próximos al tramo.

Para este indicador el tramo tiene un valor de 0. La media de la ciudad es de 0.044 debido a que en 1500 tramos este indicador es 0.

-Zonas verdes: mide la proximidad de los portales del tramo a zonas verdes a partir de la variable correspondiente.

Esta valora según distancias a cada portal del tramo y m2 de zona verde. Haciendo posteriormente la media de los valores de cada uno de ellos. La valoración tipificada de este indicador en el tramo es de 0,767, siendo la media de la ciudad de 0,456, situándose por orden en el puesto 1121.

- Actividad económica: Se elabora a partir de la variable de concentración de negocio que se calcula por número de negocios dividido por la longitud del tramo. En este caso el valor del tramo se sitúa en un valor de 0,16 por encima de la media que está en 0,069. Teniendo en cuenta que 1250 tramos tienen valor 0. Ordenando por valor sería el número 421.

En este indicador los tramos incluidos en un polígono industrial se consideran como un único tramo, aunando la longitud de todos ellos y toda su actividad económica.

-Transporte: mide el grado de accesibilidad a los elementos del tramo a partir del promedio de las variables de movilidad pública y privada.

Transporte =? (Z ind\_t\_priv +Zin\_t\_publi)

Estas tienen en cuenta el transporte público (bus, tranvía, taxi y bicicleta) y el privado (parkings públicos, aparcamientos de motos y de bicicletas) dando diferentes ponderaciones a cada uno de ellos. Estos valores de proximidad se trasladan a los portales del tramo a partir de los cuales se calcula la media del mismo.

En este caso el valor del tramo es de 0,097, siendo la media de la ciudad de 0,122 y situándose por orden en la posición.

En resumen, la valoración de los indicadores con respecto a otras zonas, marca que:

- Es un tramo con un urbanismo superior a la media debido a que es una avenida de varios carriles, con algún espacio ajardinado y carril bici.

- Su grado de conservación se encuentra un poco por debajo de la media, aunque este indicador es apenas influyente en el resultado final.

- La valoración catastral está por debajo de la media moviéndose en unas cifras de zona mixta, siendo más baja que otras avenidas, pero más alta que las zonas rurales y polígonos industriales.

- Las zonas verdes son superiores a la media al contar el tramo con zonas ajardinadas y estar próximo a un parque de mayor tamaño.

- La actividad económica es media-alta sin llegar a ser una tan alta como una avenida donde solo existe el sector servicios al contar por una parte con actividad industrial y por otra con negocios del sector servicios.

- En el caso de transporte se sitúa en torno a la media de la ciudad, al contar el tramo con varias líneas de autobús, parada de taxi, varias paradas de bicicleta pública y parkings de motos, por encima de zonas rurales y polígonos industriales donde este tipo de dotación es inferior.

### 3. Obtención de la Categorización Final

El número de grupos se redujo a 9 a 7 porque, tal y como se aprecia en la parte izquierda de la Figura 1 del informe final y de acuerdo con nuestras valoraciones, había un gran solapamiento entre los grupos 4 a 7 y el grupo 9.

El grupo 9 era un grupo de tramos de calle (en su mayor parte en torno a la Expo) pendientes de ser actualizadas en cuanto a su categoría fiscal.

Por su parte el grupo 8 abarcaba un porcentaje muy alto de tramos (un 40,81%) existiendo una gran heterogeneidad en su composición existiendo tramos de calle con valoraciones situadas al nivel de tramos del grupo 3 junto con otros con valoraciones claramente inferiores al resto.

Tal y como demuestra la parte derecha de la figura 1 del informe el algoritmo utilizado consigue 7 grupos claramente separados y con valoraciones más homogéneas, con la única excepción del grupo 1 en el que existen algunos tramos con valoraciones más altas que el resto.

En la Tabla anterior se puede observar como el tramo 3296 tiene una valoración superior al 75% de los tramos, siendo los indicadores más destacados: transporte y actividad económica.

En esta tabla se puede ver como la valoración final del tramo (0,1939) lo sitúa ligeramente por encima del promedio de los tramos de categoría 4, dentro del margen de una desviación típica."

Interesa destacar que en este informe específico se toma en consideración la singularidad de existir un uso industrial en uno de los lados del tramo, estableciendo por ese motivo una media de todas las valoraciones catastrales existentes, lo que "suaviza el cambio de valoración entre los dos lados de la calle" y también esa especificidad se contempla en el indicador de actividad económica, considerando toda la actividad de los tramos incluidos en un polígono industrial como un único tramo, resultando en estos índices unos valores intermedios entre zonas rurales o meramente industriales y zonas solo de sector servicios.

A la vista de lo expuesto y a juicio de la Sala, el Ayuntamiento ha probado las circunstancias que permitan ponderar el cambio o modificación de las distintas categorías de calles, aportando " un estudio técnico o memoria que proporcione una explicación o justificación razonada y bastante que motive la clasificación de calles que recoge o establece la propia Ordenanza". Asimismo razona adecuadamente el cambio del número de grupos del callejero fiscal. Colma, en fin, la exigencia probatoria de las modificaciones operadas. Frente a esta información la parte actora discute la corrección de los porcentajes de ponderación aplicados a cada uno de los factores, pero lo hace sin acompañar una prueba pericial que permita desvirtuar fundamentalmente las conclusiones sentadas por la Administración a partir del razonado estudio técnico que se ha transcrito parcialmente. Por lo expuesto, procede desestimar en este extremo el recurso interpuesto.

Distinta es, sin embargo, la conclusión respecto a la fijación de coeficientes de situación. La recurrente alega que la misma se ha hecho igualmente sin justificación. Expone que ni en la propuesta del Consejero de Economía y Cultura, ni en ningún otro documento consta qué criterio, razonamiento o motivación se ha seguido para fijar estos índices.

La parte demandada opone que los coeficientes de situación se han establecido en función de la capacidad económica de cada una de las categorías de calle y su justificación está implícita en el estudio de la Universidad que fundamenta la modificación del callejero y obedecen a la escala del mismo. Expone que las Ordenanzas 1 y 3 se aprobaron conjuntamente y que en la modificación de la primera de ellas los coeficientes de situación no se han incrementado para ninguna de las 7 categorías que han quedado establecidas en base al estudio de la Universidad, ajustándose la escala de coeficientes a lo establecido en el art. 87.2 TRLHL.

La comparación de los coeficientes de situación de 2016 y 2017 muestra que en las tres primeras de las siete categorías que se establecen en 2017 se mantiene el mismo coeficiente de situación que en las tres primeras del año anterior, y en las cuatro siguientes, entre ellas la cuarta que corresponde al tramo de calle en que se sitúa la empresa recurrente, el coeficiente es menor, esto es, se ha mantenido o reducido la ponderación de los coeficientes ya realizada por el Ayuntamiento en años precedentes en las siete primeras categorías. Sin embargo, en 2017 se han suprimido dos categorías precedentes que tenían asignados coeficientes inferiores a los ahora fijados para la categoría 7ª. Sobre esta cuestión inciden algunas de las alegaciones que constan en los expedientes administrativos remitidos por el Ayuntamiento.

Así, por ejemplo, la CEOE expone que aquellos locales que estuvieran en las categorías 8 y 9 ( con coeficientes 1,43 y 1,33 respectivamente), al suprimirse estas categorías, como mínimo pasarían en 2017 a la categoría 7 (coeficiente 1,52), de forma que estos incrementos ya seguros serían del 6,3% y del 14,3% respectivamente. Y expone que todas las empresas ubicadas en polígonos industriales van a registrar subidas.

A esta y otras alegaciones similares se contestó con una mera alusión a la nueva confección del callejero y la cita de las previsiones mínimas y máximas de coeficientes autorizados por el art. 87 del TRLRHL.

Sobre esta cuestión hay que recordar que " A dicho precepto es aplicable la doctrina del T.S. en orden a la necesaria motivación de la fijación de los índices de situación que pueden llevar a cabo los Ayuntamientos para establecer el coeficiente del IAE, excluyendo toda arbitrariedad. Así se desprende, con toda claridad, no sólo de los arts. 103.1 (LA LEY 2500/1978) y 106.1 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) EDL1978/3879, sino también del 1º y concordantes de la Ley de ésta Jurisdicción y, específicamente en materia de Haciendas Locales, del art. 14.5º de su Ley Reguladora .

El hecho de que la Ley Reguladora de Haciendas Locales reconozca a los Ayuntamientos la facultad de incrementar o modificar las cuotas mínimas fijadas en las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas y de establecer, además, sobre las cuotas mínimas o, en su caso, modificadas, determinados índices de situación , no puede significar, en manera alguna, que en el establecimiento de esas cuotas o esos índices la Administración municipal pueda actuar sin sujeción a criterio alguno dentro de los márgenes permitidos por los preceptos

habilitantes y, mucho menos, sin que el criterio que definitivamente adopte -esto es, la cuantificación concreta de tales índices o coeficientes- quede excluido de la obligada fiscalización jurisdiccional, ya que los citados coeficientes han de obedecer a criterios razonados y razonables donde los principios de capacidad económica y proporcionalidad sean, por supuesto, tenidos en cuenta. En este punto, la motivación en la Ordenanza fiscal correspondiente ha de ser lo suficientemente expresiva como para permitir deducir, con claridad, cuáles hayan sido esos criterios.

En conclusión, los índices de situación han de ser fijados por los Ayuntamientos de manera motivada, racionalmente referidos a criterios de justicia fiscal y expresados de manera entendible para los contribuyentes que pueden impugnarlos, correspondiendo a los Tribunales el control y, en su caso, rectificación de los índices, sin que a ello se sustraiga la actividad discrecional en su elaboración por los Ayuntamientos - Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia 597/2012 de 19 Abr. 2012, Rec. 1317/2011

El examen de los dos expedientes administrativos remitidos por la Administración evidencia que el Ayuntamiento no ha colmado en este caso las exigencias mínimas de motivación anteriormente indicadas, porque el informe de la Universidad de Zaragoza no contiene un razonamiento específico acerca de dichos coeficientes -por más que la ampliación de las categorías de calles imponga una nueva determinación de coeficientes-, y porque la mera remisión al artículo 87 TRLRHL, con respeto de las previsiones mínimas y máximas de coeficientes que dicho precepto autoriza, no constituye a juicio de la Sala motivación suficiente de los nuevos y concretos coeficientes fijados por la Ordenanza dentro del mínimo y máximo autorizados por la norma.

Por lo expuesto, procede estimar en parte la demanda y declarar nulos los coeficientes fijados en el art. 7.3 de la Ordenanza Fiscal nº 3 del Impuesto sobre Actividades Económicas aprobada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 23 de diciembre de 2016, sin hacer expresa imposición de costas - art. 139 LJCA-.

## FALLAMOS

### Primero.

Estimamos en parte el presente recurso contencioso administrativo nº 83/2017 interpuesto por la mercantil SOCIEDAD ANÓNIMA INDUSTRIAS CELULOSA, S.A. (SAICA) en el único sentido de declarar nulos los coeficientes fijados en el art. 7.3 de la Ordenanza Fiscal nº 3 del Impuesto sobre Actividades Económicas aprobada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 23 de diciembre de 2016.

### Segundo.

No hacemos especial declaración de costas.

Contra la presente resolución podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal Supremo por infracción de norma estatal o de la Unión Europea o recurso de casación ante este Tribunal por infracción de derecho autonómico, según lo previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (EDL 1998/44323), redacción dada por la LO 7/2015, de 21 de julio (EDL 2015/124945). Recurso que se preparará ante esta Sala, en el plazo de 30 días contados desde el siguiente a la notificación de la resolución, por escrito que deberá cumplir los requisitos del artículo 89 del citado texto legal.

Una vez firme, publíquese el fallo en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, 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.