

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ082147

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

Sentencia 754/2020, de 16 de diciembre de 2020

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 631/2020

SUMARIO:

IAE. Cuota. Índice de situación. *Impugnación indirecta ordenanza IAE.* Constituye una clara exigencia de la jurisprudencia que el callejero fiscal o índice fiscal de calles que autoriza establecer a los Ayuntamientos el art. 87 TRLHL esté precedido una memoria, estudio o justificación técnica, aunque no exista una norma legal que lo imponga expresamente. La doctrina sobre la impugnación indirecta de las ordenanzas a través de la crítica del estudio económico-financiero es perfectamente trasladable a los estudios de establecimiento o modificación del índice fiscal de calles. La expectativa de que la zona se erija en el centro comercial del municipio fue la razón para modificar la categoría de la calle donde se encuentra ubicado el casino. Aparte de la cuestión de si un mero futurible es un elemento válido que justifique el cambio de categoría fiscal de una calle -cuestión en la que no es preciso entrar ahora-, lo decisivo para resolver el litigio es la mera circunstancia de que la previsión que se recogía en el informe no se ha cumplido. Aparte de las consideraciones que recoge la prueba pericial aportada por la entidad es un hecho notorio que el PAU posee un desarrollo incompleto, con unas condiciones muy alejadas de las que debe ostentar el centro comercial de cualquier municipio. Con independencia de otros valores que pueda presentar esa zona, y que no fueron tenidos en cuenta para elevar su categoría fiscal, el centro de la actividad comercial del municipio parece seguir localizado en el casco urbano, en el que no está integrado el inmueble del casino. En conclusión, el motivo para modificar la categoría fiscal de la parcela donde se sitúa el casino resultaba manifiestamente incorrecto, como ha demostrado el fracaso de las previsiones urbanísticas en que se basó. Esta circunstancia equivale a una ausencia de motivación de la modificación del anexo de la Ordenanza que conlleva su declaración de nulidad, así como de las liquidaciones recurridas.

PRECEPTOS:

Ley 58/2003 (LGT), art. 8.

RDLeg 2/2004 (TR LHL), arts. 15, 16, 24, 25 y 87.

Constitución española, arts. 9, 31 y 133.

PONENTE:

Don Jose Luis Quesada Varea.

Magistrados:

Don JOSE LUIS QUESADA VAREA

Don RAMON VERON OLARTE

Don MATILDE APARICIO FERNANDEZ

Don JOAQUIN HERRERO MUÑOZ-COBO

Don NATALIA DE LA IGLESIA VICENTE

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Novena C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33010310

NIG: 28.079.00.3-2019/0007479

Recurso de Apelación 631/2020

Recurrente: COMAR INVERSIONES DE CAPITAL S.A.U.

PROCURADOR D./Dña. ENRIQUE ALEJANDRO SASTRE BOTELLA

Recurrido: AYUNTAMIENTO DE ARANJUEZ

LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

SENTENCIA No 754

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN NOVENA

Ilmos. Sres.

Presidente:

D. José Luis Quesada Varea

Magistrados:

D. Ramón Verón Olarte

D^a. Matilde Aparicio Fernández

D. Joaquín Herrero Muñoz-Cobo

D^a Natalia de la Iglesia Vicente

En la Villa de Madrid a dieciséis de diciembre de dos mil veinte.

Visto por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-administrativo de este Tribunal Superior de Justicia el presente recurso de apelación número 631/2020 contra la sentencia 70/2020, de 12 de marzo, dictada en el procedimiento ordinario 147/2019 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 32 de Madrid, en el que es parte apelante COMAR INVERSIONES DE CAPITAL SAU, representada por el Procurador D. Enrique-Alejandro Sastre Botella, y apelada el Ayuntamiento de Aranjuez, representado por la Letrada consistorial Dña. María Hernández Cerezo.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La sentencia recurrida contiene el siguiente fallo:

I.-Que DESESTIMO el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación presunta por silencio administrativo del Recurso de Reposición presentado contra las liquidaciones del Impuesto sobre Actividades Económicas correspondientes al ejercicio 2018 ante el Ayuntamiento de Aranjuez con 30 de noviembre de 2018, y en consecuencia, declaro ajustada a derecho la resolución impugnada.

II.-Sin expresa imposición de las costas.

Segundo.

Contra esta resolución, el Procurador D. Enrique-Alejandro Sastre Botella, en representación de dicha recurrente, interpuso recurso de apelación en el que solicitaba a la Sala:

[D]icte sentencia por la que se revoque la Sentencia número 70/2020 de 12 de marzo del mismo año (P.O. 147/2019 B) dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 32 de Madrid y, por ende, acoja las pretensiones formuladas por esta parte y declare la nulidad de pleno derecho de las liquidaciones del Impuesto

sobre Actividades Económicas correspondientes al ejercicio 2018 ante el Ayuntamiento de Aranjuez y, en consecuencia, del Anexo de la Ordenanza Fiscal reguladora del IAE del municipio de Aranjuez vigente en el ejercicio 2018.

Tercero.

La Letrada del Ayuntamiento de Aranjuez solicitó la desestimación de la apelación con imposición de costas a la apelante.

Cuarto.

Se señaló para la votación y fallo el 26 de noviembre de 2020, en que tuvo lugar.

Quinto.

En la tramitación de esta segunda instancia se han observado las prescripciones legales.

Es ponente el Magistrado D. José Luis Quesada Varea.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Es objeto de esta apelación la sentencia del Juzgado que desestimó el recurso formulado por COMAR INVERSIONES DE CAPITAL SAU (COMAR), contra las liquidaciones del impuesto sobre actividades económicas (IAE) del ejercicio 2018, giradas por el Ayuntamiento de Aranjuez por las diversas actividades que aquella desarrolla en el inmueble donde se encuentra el casino, plaza de la Unesco, 1. La recurrente fundamentó el recurso en la ilegalidad de asignar a dicho inmueble la superior de las categorías fiscales en el callejero que incluye el anexo de la Ordenanza reguladora del IAE.

El Juez de instancia sustentó su decisión en que el recurso está basado en un defecto formal de falta de motivación de la Ordenanza, lo que no es aceptable porque existe un informe del Jefe de los Servicios Tributarios del año 2004 que justifica el incremento de los coeficientes correctores de ubicación de las calles. La categorización de las calles fue aprobada en 1992, y estuvo vigente hasta que en 2004 se modificó la Ordenanza del IAE incluyendo dentro de la primera categoría a todas las zonas calificadas como terciario del PAU La Montaña, donde se localiza el casino, modificación ésta que vino acompañada del ya citado informe. Declara asimismo la sentencia:

Atendiendo al Planeamiento aprobado en el que se señala el Casino de Aranjuez como centro del Sector de la Montaña y, además su ubicación, convierte al casino en una situación privilegiada dada su similitud con disposición prevista del Palacio Real en la configuración del entramado urbano de Aranjuez, ya que su acceso se realiza desde la Plaza de la Unesco, espacio público más significativo del sector, no pudiendo considerarse que su ubicación esté en vías secundarias.

Segundo.

COMAR discute el criterio de la instancia y precisa que esta Sala del Tribunal Superior ha admitido la impugnación indirecta de ordenanzas fiscales, para lo que no es un inconveniente que la disposición ahora impugnada haya estado vigente desde 2005.

También alega que no existe un informe en el que se justifique la categorización de calles. A su juicio, el informe en que se basa el Juez no expone los parámetros tomados en consideración para la clasificación como de primera categoría fiscal a los inmuebles de uso terciario del PAU La Montaña, más allá de decir que, en el futuro, la zona será el centro comercial.

Como segundo motivo argumenta que la clasificación fiscal de calles debe atender a la realidad de la localización del inmueble y a los servicios existentes, no solo las expectativas urbanísticas. Por otro lado, nada justifica que un mismo inmueble pueda tener dos categorías fiscales de calle y aplicarle dos coeficientes de situación diferentes, como ocurre en este caso.

Por último, denuncia el error en la valoración probatoria de la instancia, puesto que la sentencia omite toda consideración al informe pericial aportado.

El Ayuntamiento apelado insiste, en primer lugar, en la extemporaneidad del recurso de reposición que presentó COMAR contra la liquidación. Indica además que el Juzgado no ha negado la posibilidad de impugnar de forma indirecta la Ordenanza, sino que esa impugnación fundamente en los motivos alegados por la actora. Destaca,

a mayor abundamiento, que la falta de motivación de la clasificación de las calles no se produce, como prueba el informe de 4 de noviembre de 2004 del Jefe de los Servicios Tributarios.

Alega que la clasificación de las calles atiende a su ubicación real y no a meras expectativas, puesto que el sector de La Montaña es un hoy día un área de ocio de referencia a nivel comarcal. Por último, considera que el Juez valora la prueba pericial, aunque da preferencia al criterio de ubicación del casino.

Tercero.

No podemos admitir la oposición al recurso de apelación que formula el Ayuntamiento, quien se funda en la extemporaneidad del recurso de reposición contra las liquidaciones formulado por COMAR y cuya desestimación por silencio administrativo constituye la actividad contra la que se interpuso el recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado.

Tal causa de inadmisión fue alegada en la instancia y rechazada por el Juez en un pronunciamiento cuya impugnación ante esta Sala requiere que la parte demandada apele la sentencia, ya de modo principal, ya adhesivo. En caso contrario, como aquí ocurre, el fallo de primera instancia, en el particular que afecta a dicha excepción procesal, ha ganado firmeza y no puede ser traído de nuevo a la litis.

Cuarto.

Constituye una clara exigencia de la jurisprudencia que el callejero fiscal o índice fiscal de calles que autoriza establecer a los Ayuntamientos el art. 87 TRLHL esté precedido una memoria, estudio o justificación técnica, aunque no exista una norma legal que lo imponga expresamente.

Tal jurisprudencia tiene un hito decisivo en la STS 5 de junio de 2009 (rec. 3440/2003), luego reproducida en la STS 20 de junio de 2014 (rec. 1665/2012) y en muchas de esta Sala (por ejemplo, sentencias de la Sección 2ª nº 829/2014, de 1 de octubre, rec. 1402/2012, y de esta Sección 9ª 1125/2016, de 28 de octubre, rec. 158/2016).

Aquella destaca que el cambio de categoría de las calles y la consiguiente repercusión en el coeficiente de situación a efectos del IAE debe ser suficientemente motivado, especificando 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. A modo de motivación, señala dicha sentencia: "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". Y concluye: "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".

A estas consideraciones añadió la citada STS de 20 de junio de 2014: "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. nº 178/1996) y ha sido reiterada en la sentencia de 28 de mayo de 2008 (rec. nº 5082/2002)".

Por consiguiente, consideramos fuera de toda duda que la doctrina sobre la impugnación indirecta de las ordenanzas a través de la crítica del estudio económico-financiero es perfectamente trasladable a los estudios de establecimiento o modificación del índice fiscal de calles.

Quinto.

Puesto que en el recurso se ha suscitado el tan frecuente tema de los límites de la impugnación indirecta de las ordenanzas fiscales, no está de más que hagamos una breve referencia al hecho de que recientemente el Tribunal Supremo ha resuelto dos recursos de casación fijando su criterio al respecto. Las SSTS 1464/2020, de 5 de noviembre (rec. 1567/2018), y 1468/2020, de 6 de noviembre (rec. 6474/2018), exponen de este modo su doctrina:

1.- En lo que hace a una tasa local, la Ordenanza fiscal es ciertamente un requisito formal legalmente dispuesto para que esta clase de tributo pueda ser establecido y exigido (artículo 15.1 TR/LRHL); pero también constituye un instrumento normativo para determinar sus elementos esenciales [artículo 16.1.a) del mismo texto legal].

Y en la determinación de estos últimos tal Ordenanza fiscal no puede contradecir la ley reguladora de los mismos, pues así resulta del principio de jerarquía normativa y del mandato de reserva de ley tributaria que proclaman la Constitución y la Ley General tributaria (artículos 9.3 , 31 y 133 CE y 8 LGT).

2.- Esa doble faceta que presenta la Ordenanza fiscal hace que el mecanismo procesal legalmente establecido para hacer valer los vicios formales acaecidos durante su procedimiento de elaboración sea el recurso contencioso administrativo directo que la Ley reguladora de esta jurisdicción dispone contra las disposiciones generales de rango inferior a la ley; y que, en principio, resulte inadmisibles utilizar la vía de impugnación indirecta contra una Ordenanza fiscal para hacer valer esos vicios formales.

II.- Sin embargo, no son meros vicios formales de la Ordenanza y sí vicios sustantivos, susceptibles por ello de impugnación indirecta, la inclusión en su texto normativo de hechos o magnitudes económicas, para determinar los elementos cuantificadores de la deuda tributaria, que no resulten debidamente justificados, en los informes técnico-económicos o en la memoria económico financiera que a tal efecto disponen los artículos 25 TR/LRHL y 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, a efectos de lo siguiente:

-Que tales hechos o magnitudes económicas son el resultado de haber observado debidamente el principio ecuación costes/ingresos establecido en el artículo 24.2 del citado TR/LHL.

-Y que, una vez cumplidas las exigencias que conlleva esa ecuación, la desigual fijación del importe de las cuotas individuales que sea establecida por razones de capacidad económica sí cumple con las pautas de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad que se indican en el siguiente fundamento de derecho de esta sentencia.

III.- En la impugnación indirecta será carga del accionante determinar y acreditar: el elemento legal que resulta vulnerado y es determinante de la invalidez de la liquidación directamente impugnada; la concreta ilegalidad que se imputa a la Ordenanza fiscal; y la relación causal existente entre esta imputación y la disconformidad a Derecho de la liquidación o acto de aplicación de esa Ordenanza.

Así pues, el recurso indirecto no otorga unas ilimitadas potestades de impugnación de la disposición general, pues, salvo en caso de incumplimientos manifiestos y graves, no pueden alegarse vicios formales o del procedimiento de elaboración, pero sí aquellos defectos que repercuten en el concreto acto de aplicación. Cuando se cuestiona el informe técnico-económico es admisible alegar todos aquellos vicios que afectan a la justificación de los elementos esenciales del tributo, como la base imponible, la cuota y, en general, el respeto de los principios de proporción y equivalencia. Esta consecuencia es extensible a la justificación de la categorización de las calles del municipio, elemento determinante de la tarifa.

Sexto.

Como hemos visto, el callejero fiscal de Aranjuez contenido en el anexo de la Ordenanza reguladora del IAE data de 1992, y la atribución de la categoría primera a la calle o lugar donde se halla el casino fue producto de una modificación operada en 2004. En el ejercicio de 2018 disponía:

ZONA DE CATEGORIA 1ª.- Estarán incluidos en esta categoría de zona todos los establecimientos situados en las calles o tramos de calles que estén dentro del polígono formado por los ejes de las calles San Pascual, Capitán, Reina y Florida. Además estarán incluidos en esta categoría todas las zonas calificadas como "Terciario" en el Plan de Sectorización del sector de la Montaña, incluido el Campo de Golf.

La justificación del acuerdo municipal figura en el informe que menciona la sentencia recurrida, emitido el 4 de noviembre de 2004 por el Jefe de los Servicios Tributarios sobre la modificación de las ordenanzas fiscales para 2005. El informe fue aportado al Juzgado por el Ayuntamiento (folios 130, 131 y 132 de los autos) junto a un segundo informe técnico del mismo órgano pero de fecha actual, destinado, según en él se afirma, a justificar la inclusión dentro de la zona 1 de las ordenanzas la zona terciario de La Montaña.

Sin duda, el segundo de tales informes es inválido a efectos de este proceso, donde lo cuestionado no es tanto si la situación del casino merece la superior categoría dentro del callejero de Aranjuez, como dilucidar si el acuerdo fue adoptado sobre una motivada o razonable base técnica.

Pues bien, el citado informe de 2004 se limitó a manifestar lo siguiente:

La propuesta de incluir dentro de la categoría 1ª a todas las zonas calificadas como "Terciario" en el Plan de Sectorización, incluido el Campo de Golf, y en categoría 3ª el resto de zonas del Pau de la Montaña entiendo que es adecuada. En efecto la previsión de que el sector calificado como terciario se destine a dotaciones de carácter supramunicipal va a suponer que en el futuro estas zonas sean el centro comercial del Municipio, lo que avala esta propuesta de incluirlo en primera categoría. El resto del ámbito del Pau de la Montaña, de carácter residencial, se incluye en categoría tercera, categoría en que están calificadas otras zonas residenciales del municipio, como El Deleite, Olivas, etc...

Por consiguiente, solo hay una razón: la expectativa de que la zona se erija en el centro comercial del municipio.

Aparte de la cuestión de si un mero futurible es un elemento válido que justifique el cambio de categoría fiscal de una calle -cuestión en la que no es preciso entrar ahora-, lo decisivo para resolver el litigio es la mera circunstancia de que la previsión que se recogía en el informe no se ha cumplido. Aparte de las consideraciones

que recoge la prueba pericial aportada por COMAR, es un hecho notorio que el PAU La Montaña posee un desarrollo incompleto, con unas condiciones muy alejadas de las que debe ostentar el centro comercial de cualquier municipio. Con independencia de otros valores que pueda presentar esa zona, y que no fueron tenidos en cuenta para elevar su categoría fiscal, el centro de la actividad comercial de Aranjuez parece seguir localizado en el casco urbano, en el que no está integrado el inmueble del casino.

En conclusión, el motivo para modificar la categoría fiscal de la parcela donde se sitúa el casino de Aranjuez resultaba manifiestamente incorrecto, como ha demostrado el fracaso de las previsiones urbanísticas en que se basó. Esta circunstancia equivale a una ausencia de motivación de la modificación del anexo de la Ordenanza que conlleva su declaración de nulidad, así como de las liquidaciones recurridas.

Séptimo.

La estimación de la apelación exime de la condena en costas, pronunciamiento que debe extenderse a las causadas en primera instancia, ya que la disparidad de criterios entre el Juzgado y la Sala revela que el asunto presentaba serias dudas (art. 139.1 y 2 LJCA).

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

Primero.

ESTIMAMOS el recurso de apelación formulado por el Procurador D. Enrique-Alejandro Sastre Botella, en representación de COMAR INVERSIONES DE CAPITAL SAU, contra la sentencia 70/2020, de 12 de marzo, dictada en el procedimiento ordinario 147/2019 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 32 de Madrid, la cual revocamos.

Segundo.

ESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha recurrente contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición formulado contra las liquidaciones del IAE del ejercicio 2018 giradas a aquella por las actividades realizadas en el inmueble situado en la Plaza de la Unesco, 1, de Aranjuez, que anulamos.

Tercero.

Declaramos nulo el anexo de la Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre actividades económicas de Aranjuez en lo que respecta a la inclusión del indicado inmueble en la "Zona de categoría 1ª".

Cuarto.

No imponemos las costas de ninguna de las dos instancias.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2583-0000-85-0631-20 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo concepto del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569- 92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2583-0000-85-0631-20 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

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 tutela 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.

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.