

IV. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE

133

MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Sección Novena

EDICTO

D./Dña. JOAQUIN SAMPEDRO ESCOLAR, Letrado/a de la Administración de Justicia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

DOY FE: Que en el Recurso de Apelación 128/2021 se ha dictado resolución del tenor literal siguiente:

«SENTENCIA N.º 176

Ilmos. Sres.

Presidente:

D. José Luis Quesada Varea.

Magistrados:

D^a. Matilde Aparicio Fernández.

D. Joaquín Herrero Muñoz-Cobo.

D^a Natalia de la Iglesia Vicente.

En la Villa de Madrid, a veintiuno de abril de dos mil veintiuno.

Visto por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal Superior de Justicia el presente recurso de apelación número 128/2021, contra la sentencia 271/2020, de 12 de noviembre, dictada en el procedimiento abreviado 118/2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo 5 de Madrid, en el que son partes, como apelante, MONTAKIT SL, representada por el Procurador D. Pablo-José Trujillo Castellano, y, como apelada, el AYUNTAMIENTO DE FUENLABRADA, representado por la Procuradora Dña. María de Villanueva Ferrer.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia apelada contiene el siguiente fallo:

“Desestimando el recurso interpuesto, por ser ajustada a Derecho la actuación administrativa, debo confirmar y confirmo la resolución impugnada, desestimando todos los pedidos de la demanda.

No se realiza pronunciamiento en costas”.

SEGUNDO.- Contra dicha resolución, el Procurador D. Pablo José Trujillo Castellano, en representación de la citada recurrente, interpuso recurso de apelación en el que solicitaba a la Sala:

“Dicte en su día Sentencia por medio de la cual, revocando la Resolución impugnada, declare la anulación de la liquidación del Impuesto de Bienes Inmuebles del año 2019 practicada, por ser la misma contraria a Derecho, y acuerde la emisión de nueva liquidación aplicando el tipo general, que ha de ser notificada individualmente, condenándose al Ayuntamiento de Fuenlabrada a la devolución del importe ingresado, con los intereses procedentes, y al abono de las costas causadas en la primera instancia”.

TERCERO.- La Procuradora Dña. María de Villanueva Ferrer, en representación del Ayuntamiento de Fuenlabrada, se opuso al recurso de apelación y solicitó su desestimación.

CUARTO.- Se señaló para votación y fallo el 24 de marzo de 2021, en que tuvo lugar.

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

Es ponente el Magistrado D. José Luis Quesada Varea.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en este recurso la sentencia del Juzgado que desestimó la acción deducida por MONTAKIT SL contra dos liquidaciones del IBI, ejercicio 2019, de dos inmuebles de su propiedad situados en Fuenlabrada, así como contra, indirectamente, la Ordenanza fiscal reguladora de dicho impuesto, en concreto su art. 8.4, relativo a la aplicación de los tipos diferenciados.

Para resolver la apelación debemos partir de una síntesis de la evolución de dicha Ordenanza que en parte ya hemos expresado en otras sentencias (656/2009, de 7 de mayo, rec. 1323/2008; 713/2009, de 1 de junio, rec. 1221/2008; 275/2019, de 6 de mayo, rec. 375/2018; 341/2019, de 30 de mayo, rec. 710/2018; 408/2019, de 27 de junio, rec. 301/2018; 413/2019, de 2 de julio, rec. 493/2018; 666/2019, de 15 de noviembre, rec. 746/2018; 777/2019, de 23 de diciembre, rec. 661/2018; 15/2020, de 13 de enero, rec. 1027/2018; 104/2020, de 10 de febrero, rec. 1267/2019, y 127/2020, de 19 de febrero, rec. 1540/2019). Este planteamiento servirá para exponer la postura de las partes y el criterio de la Sala.

SEGUNDO.- El art. 72 TRLHL establece unos tipos de gravamen del IBI mínimos y supletorios cuyo incremento admite en determinadas circunstancias. En el apartado 4, que es el que ahora nos interesa, dispone lo siguiente:

“Dentro de los límites resultantes de lo dispuesto en los apartados anteriores, los ayuntamientos podrán establecer, para los bienes inmuebles urbanos, excluidos los de uso residencial, tipos diferenciados atendiendo a los usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones. Cuando los inmuebles tengan atribuidos varios usos, se aplicará el tipo correspondiente al uso de la edificación o dependencia principal.

Dichos tipos solo podrán aplicarse, como máximo, al 10 por ciento de los bienes inmuebles urbanos del término municipal que, para 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”.

1. En ejercicio de esta potestad, el Ayuntamiento de Fuenlabrada estableció en la Ordenanza fiscal reguladora del IBI las normas para la aplicación de los tipos diferenciados o agravados. La Ordenanza vigente para el año 2006 fijaba los tipos de gravamen y añadía:

“El tipo diferenciado se aplicará al 10% de las unidades urbanas con mayor valor catastral y uso de construcción distinto al residencial. Los umbrales de valores catastrales de aplicación del tipo diferenciado en el apartado 3.2 se concretará una vez la Gerencia del Catastro de Madrid-Provincia remita el Padrón de IBI de Urbana”.

Esta norma fue impugnada ante la Sala porque remitía a un momento posterior al de aprobación de la Ordenanza la determinación de los umbrales de valor a los que habría de aplicarse el tipo diferenciado, y dio lugar a las ya citadas sentencias núm. 656/2009 y 713/2009, que reprodujeron lo declarado en la sentencia núm. 1011/2008, de 8 de julio (rec. 247/2008), relativa a la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid para 2005. En aquellas, respondiendo a los argumentos deducidos por la parte recurrente, no se consideró contrario al ordenamiento jurídico la concreción de los inmuebles comprendidos en ese 10% en los primeros meses del siguiente año, de acuerdo con el padrón catastral que debe remitir es esas fechas la Gerencia del Catastro.

2. Por acuerdo del Pleno Municipal de fecha 27 de diciembre de 2010 fue aprobada una nueva Ordenanza fiscal del mismo impuesto (BOCM 311, de 30 de diciembre de 2010). Su art. 8.3 establecía el tipo de gravamen diferenciado y relacionaba los umbrales que corresponden a los distintos usos, pero agregaba:

“Dichos umbrales tiene el carácter de provisional, quedando definitivamente fijados con ocasión de la aprobación del Padrón del impuesto en cada anualidad.

El tipo de gravamen diferenciado solo podrá aplicarse, como máximo, al 10 por 100 de los bienes inmuebles de naturaleza urbana del término municipal que, para cada uso, tengan mayor valor catastral”.

Esta redacción fue anulada por la Sala en el resto de las sentencias que hemos citado. El fundamento de la nulidad consistía en que el texto de la norma habilitaba al órgano administrativo que debía elaborar el padrón del impuesto para decidir por sí mismo, dentro del intervalo comprendido entre el cero y el 10%, el porcentaje de contribuyentes que han de soportar la mayor carga fiscal, otorgándole, con ello, potestades normativas.

3. En sesión plenaria de 19 de diciembre de 2017 el Ayuntamiento aprobó la nueva modificación del art. 8 de la Ordenanza (BOCM 304, de 22 de diciembre de 2017). El artículo fijó en su número 4 los umbrales de valor de cada uso que estarían sometidos al tipo diferenciado, e incorporó este párrafo:

“En todo caso, los tipos de gravamen diferenciados a que se refiere este apartado solo podrán aplicarse, como máximo, al 10 por 100 de los bienes inmuebles del término municipal que, para cada uso, tengan mayor valor catastral. A tal fin, los valores a los que se apliquen tipos diferenciados según los usos quedarán definitivamente fijados con ocasión de la aprobación del padrón del impuesto en cada anualidad”.

4. Por último, el párrafo ha sido modificado por acuerdo de 20 de diciembre de 2019 (BOCM 306, de 26 de diciembre de 2019), pasando a tener esta redacción:

“En todo caso, los tipos de gravamen diferenciados a que se refiere este apartado se aplicarán en el marco de lo preceptuado en el artículo 72.4, párrafo segundo, del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales”.

TERCERO.- Las razones que abonaron la legalidad y la posterior declaración de ilegalidad de dichas normas de la Ordenanza son las que latén en este litigio.

El Juez de instancia fundamentó su sentencia en otra dictada por el Juzgado núm. 34 el 20 de octubre de 2020 (procedimiento ordinario 92/2020) y consideró que no eran trasladables a la ordenanza vigente en 2019 las mismas razones que habían determinado la nulidad de la ordenanza de 2016, ya que se trataba de redacciones diferentes. El texto que era cuestionado en este recurso era similar al vigente en 2006 cuya legalidad había avalado la Sala.

Con esta idea, la sentencia apelada señala que en la reforma vigente para 2016 fue declarada la ilegalidad del precepto porque posponía a la aprobación de la ordenanza la fijación de los umbrales a los que habría de aplicarse el tipo diferenciado del impuesto, de modo que podía darse el caso de que afectaran a un número indeterminado de inmuebles entre el 0 y el 10%. Sin embargo, en la modificación vigente a partir de 2018 “no se recogen umbrales provisionales, sino que se arbitra un procedimiento para que se determine, cuando se aprueba el Padrón del IBI, los inmuebles concretos a los que se aplicará el tipo incrementado (con el límite máximo del 10% para cada uno de los usos posibles)”.

La contribuyente, MONTAKIT, apela la sentencia bajo un motivo que denomina “único”, pero cuyo enunciado comprende estas infracciones: “Incumplimiento del artículo 67.1º de la LJCA en relación con el art. 218.1º de la LEC, por incongruencia de la Sentencia y por falta de motivación en cuanto a las peticiones efectuadas por esta parte. Existencia de error de hecho en la sentencia impugnada que conlleva al dictado de un fallo incongruente. Error de hecho en la valoración de la prueba. Falta de motivación. Incongruencia omisiva. Resolución contraria al criterio del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Vulneración del art. 24 de la CE”.

En realidad, la alegación de ciertas de estas infracciones es superflua, pues lo que se discute esencialmente en el litigio es una cuestión de estricta interpretación jurídica, la cual reside en si los defectos determinantes de la nulidad de la disposición general apreciada anteriormente por la Sala subsisten en la redacción que se ha aplicado en las liquidaciones que ahora combate la actora. Esta dice que el Juzgado omitió uno de los fundamentos en que la Sala basó la nulidad y que consistía en la delegación de un órgano diferente del pleno del Ayuntamiento la fijación definitiva de los umbrales de valor que, dentro de cada uso catastral, han de soportar el tipo diferenciado, delegación que comprendía la facultad de establecer el porcentaje de inmuebles sometidos a esta regla especial. Y ello cuando se delimita claramente en la ley que el establecimiento de los tipos debe hacerse en la ordenanza correspondiente.

La apelante adiciona estos argumentos con los relativos a la incongruencia omisiva de la sentencia, la facultad de impugnación indirecta de las disposiciones generales y determinados defectos formales en el procedimiento de elaboración de la ordenanza.

El Ayuntamiento apelado rebate la denuncia de incongruencia y alega la inadmisibilidad de plantear en el recurso indirecto vicios del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales. Por lo demás, defiende el ajuste a la legalidad de la norma cuestionada, pues entiende que es competencia de la oficina tributaria municipal la aprobación del padrón del IBI y la fijación de los umbrales sujetos al tipo agravado, operación automática que se practica con los datos suministrados por el catastro. Incide el apelado en el hecho de

que la redacción de la disposición no es semejante a la anulada por la Sala, por lo que no son aplicables los mismos fundamentos. Cita en su apoyo la STS 1911/2017, de 23 de diciembre, y termina diciendo que el IBI que recae sobre los inmuebles de la recurrente estaría en todo caso sujeto al tipo diferenciado.

CUARTO.- Una notoria doctrina puntualiza que la incongruencia por omisión es equivalente a una ausencia de respuesta judicial a las pretensiones de las partes, es decir, a un desajuste entre el fallo de la sentencia y los términos en que las partes formulan sus pretensiones.

Ahora bien, una cosa son las pretensiones deducidas oportunamente por los litigantes y otra muy distinta las alegaciones o argumentos que utilizan en defensa de esas pretensiones. Solo las primeras merecen una respuesta congruente, pero no es necesario ni exigible un examen detallado y exhaustivo de todos y cada uno de los argumentos que deduzcan los litigantes. Dicho de otro modo, no es precisa una correlación literal entre el desarrollo argumentativo de los escritos de demanda y de contestación y el de los fundamentos jurídicos de la sentencia (SSTS 198/2016, de 28 de noviembre, 128/2017, de 13 de noviembre, 7/2021, de 25 de enero, y las muchas que estas citan).

Ateniéndonos a este caso, se observa sin dificultad que el Juez de instancia examinó la cuestión fundamental en que se sustentaba el recurso, a la que ofreció una respuesta jurídica. Es cierto que no se detuvo en responder pormenorizadamente a los diversos argumentos de la demandante, pero de ninguna manera estaba obligado a fundamentar la sentencia con un discurso paralelo a la demanda hasta agotar todos y cada uno de los puntos que esta abordaba. La reproducción de otras resoluciones judiciales no elude la motivación, más aun cuando es válida la mera motivación por remisión (STC 11/1995, de 16 de enero, 171/2002, de 30 de septiembre, y otras).

QUINTO.- De los denunciados por la recurrente, el único vicio formal del procedimiento de elaboración de la Ordenanza que puede tenerse por tal es la coincidencia entre el ponente de la resolución del Tribunal Económico-Administrativo y la persona que propuso la modificación de la ordenanza. Los otros dos defectos que alega afectan en realidad a la cuestión de fondo, es decir, a la competencia para fijar los umbrales sobre los que aplicar el tipo diferenciado.

Después de una jurisprudencia vacilante, últimamente han sido dictadas cuatro sentencias que clarifican el ámbito en que debe desenvolverse la impugnación indirecta de disposiciones generales.

Las SSTS 1464/2020, de 5 de noviembre (rec. 1567/2018), y 1468/2020, de 6 de noviembre (rec. 6474/2018) declaran categóricamente que el mecanismo procesal legalmente establecido para hacer valer los vicios formales acaecidos durante su procedimiento de elaboración es el recurso contencioso administrativo directo que la Ley reguladora de esta jurisdicción prevé contra las disposiciones generales de rango inferior a la ley, y, en principio, resulta inadmisibles utilizar la vía de impugnación indirecta contra una Ordenanza fiscal para hacer valer esos vicios formales.

Pero matizan esta proclamación del siguiente modo:

“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”.

Por otro lado, las SSTS 37 y 38/2021, de 21 de enero (rec. 4783/2018 y 2314/2019), declaran:

“En armonía con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y con el principio de justiciabilidad plena de los actos y disposiciones generales de la Administración (art. 106 CE), es de declarar que los datos, documentos o actuaciones que afecten a la ulterior determinación de los elementos esenciales del tributo (...), pueden ser objeto de alegación y prueba como fundamento de la ilicitud del acto de aplicación basado en tales datos, en su fundamentación o su ausencia.

A tales efectos, la denuncia de arbitrariedad, exceso o falta de justificación no constituyen defectos formales que impidan un análisis y decisión judicial al respecto, sino que forman parte indudable del derecho subjetivo procesal que habilita el artículo 26, en relación con el 56.1, de la LJCA, de obtener una respuesta judicial plena y razonada, lo que conlleva el correlativo deber del juez o tribunal de examinar los motivos así planteados, dándoles respuesta fundada, sin poder soslayarlos de modo liminar”.

Según esta doctrina, resulta inadmisibile a través del presente recurso indirecto suscitar irregularidades de alcance formal que inciden exclusivamente en el procedimiento de elaboración de la ordenanza, con sin duda es la aquí alegada.

SEXTO.- La Sala no advierte que la modificación del art. 8 de la ordenanza producida por acuerdo plenario de 19 de diciembre de 2017 supere los inconvenientes que habían provocado la nulidad de la anterior redacción.

Es más, la comparación de ambas disposiciones permite comprobar que son muy similares, si no idénticas, pues solo varía el orden de sus párrafos, según puede percibirse en los fragmentos subrayados a continuación.

Redacción anulada por la Sala:

“Dichos umbrales tienen el carácter de provisional, quedando definitivamente fijados con ocasión de la aprobación del Padrón del impuesto en cada anualidad.

El tipo de gravamen diferenciado solo podrá aplicarse, como máximo, al 10 por 100 de los bienes inmuebles de naturaleza urbana del término municipal que, para cada uso, tengan mayor valor catastral”.

Redacción ahora impugnada:

“En todo caso, los tipos de gravamen diferenciados a que se refiere este apartado solo podrán aplicarse, como máximo, al 10 por 100 de los bienes inmuebles del término municipal que, para cada uso, tengan mayor valor catastral. A tal fin, los valores a los que se apliquen tipos diferenciados según los usos quedarán definitivamente fijados con ocasión de la aprobación del padrón del impuesto en cada anualidad”.

Así pues, nuevamente se delega a un momento posterior el establecimiento de los umbrales e incluso la determinación del porcentaje de cada uso al que deben aplicarse, previsiones normativas que quedan excluidas del preceptivo acuerdo plenario y son conferidas a un órgano técnico de la Administración municipal. En realidad, la limitación del 10% de inmuebles afectados no es necesario establecerla en la ordenanza, pues la impone el TRLHL. Su inclusión en la ordenanza es, por ello, inocua. Lo que ocurre es que la conjunción de la disposición relativa a que los umbrales han de concretarse con posterioridad y la expresa advertencia de que no deben superar el 10% permite interpretar que, a la hora de elaborar el padrón del IBI, la oficina técnica puede moverse con libertad dentro de ese porcentaje, lo que desde luego es opuesto a la ley.

Debe observarse que no estamos ante la eventualidad de que, a causa de que el valor catastral no es conocido sino ya iniciado el curso del ejercicio impositivo, resulten inaplicables en la práctica los umbrales de la ordenanza porque el número de inmuebles afectados rebase el máximo del 10%. En tal caso no cabe duda de que el órgano tributario municipal se verá obligado a inaplicar el tipo diferenciado aun cuando se trate de inmuebles cuyo valor supere el umbral concretado en la ordenanza fiscal, dado que en otro caso se vulneraría el art. 72.4 TRLHL. Para realizar esta operación con toda evidencia deben recalcularse de alguna manera los umbrales en función de las más recientes valoraciones del catastro, siempre y cuando el Ayuntamiento pretenda alcanzar ese máximo del 10% de inmuebles con IBI diferenciado. Pero otra cosa es que al amparo de esta actividad se otorguen unas competencias que, a tenor de la propia redacción de la norma, otorgan libertad a la oficina recaudadora para fijar los umbrales y el porcentaje de inmuebles sujetos al tipo agravado.

Es significativo que la reforma del año 2019 haya precavido este riesgo con una nueva versión del apartado.

La indeterminación que presenta la literalidad de la Ordenanza a causa de la redacción del expresado párrafo afecta, en una interpretación contextual, a toda la regulación de los tipos diferenciados, por lo que deben anularse las concretas liquidaciones recurridas.

SÉPTIMO.- La estimación del recurso exime de la condena en costas de apelación, si bien deben imponerse al Ayuntamiento las causadas en la primera en virtud del principio de vencimiento, con el límite de 1.000 euros por gastos de representación y defensa de la parte actora (art. 139.1, 2 y 3 LJCA).

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

FALLAMOS

PRIMERO.- Estimamos el recurso de apelación interpuesto por el Procurador D. Pablo José Trujillo Castellano, en representación de MONTAKIT, SL, contra la sentencia 271/2020, de 12 de noviembre, dictada en el procedimiento abreviado 118/2020 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo 5 de Madrid, la cual revocamos.

SEGUNDO.- Declaramos nulo el segundo párrafo del art. 8.4 de la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Fuenlabrada reguladora del impuesto sobre bienes inmuebles, en la redacción aprobada por Acuerdo del Pleno Municipal de fecha 19 de diciembre de 2017 (BOCM 304 de 22 de diciembre de 2017).

TERCERO.- Condenamos a dicho Ayuntamiento a la devolución de las cuotas de las liquidaciones del IBI giradas a la expresada recurrente, con sus intereses, y a la emisión de nuevas liquidaciones aplicando el tipo general.

CUARTO.- Imponemos al Ayuntamiento recurrente las costas de la primera instancia, con el límite de 1.000 euros, más IVA, por gastos de representación y defensa de la parte actora, sin pronunciarnos respecto a las costas de esta alzada.

Publíquese la presente sentencia en el periódico oficial en que lo fue la disposición general anulada.

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 2583-0000-85-0128-21 (Banco 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 2583-0000-85-0128-21 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».

Lo que se anuncia de conformidad con lo dispuesto en el art. 126.2 LRJCA.

En Madrid, a 13 de junio de 2022.

EL/LA LETRADO/A DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

(03/12.536/22)

