

TRIBUNAL SUPREMO (SALA TERCERA, SECCIÓN 2ª).
Sentencia de 27 abril de 2001. [Rº Casación 817/1996]
Ponente: Excmo. Sr. Rodríguez Arribas.

Motivación de la clasificación que realizan los Ayuntamientos de las calles en orden al IAE.

La clasificación de las calles que realizan los Ayuntamientos en orden a modular el Impuesto sobre Actividades Económicas ha de ser motivada en forma razonable ya que la LRHL no les confiere una potestad arbitraria fuera del control jurisdiccional.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Cuarto.-

(...)

Alega la recurrente que impugna la legalidad de la determinación del Anexo de la Ordenanza, que incluye la Avenida de Madrid en la 7.ª categoría, con un índice de 0,9, por entender que debe ser clasificada en la 9.ª categoría, con un índice de 0,7 argumentando, en síntesis lo siguiente:

a) Que el art. 89 de la Ley de Haciendas Locales proporciona un criterio interpretativo para la legalidad de las determinaciones, en las que deben respetarse criterios comparativos y de racionalidad, equivalentes a «ponderación», siendo la facultad conferida a los Ayuntamientos discrecional, pero no arbitraria, que ha de ser motivada (según el art. 43 de la LPA, aplicable a la sazón) y recurrible, contra lo que -según la parte- puede desprenderse de los fundamentos de la sentencia de instancia.

b) Que dicha motivación no se reclama en forma «extrema», ni se pretende sustituir el criterio del Ayuntamiento por el de la parte, sino que lo que pretende es establecer si la asignación de la categoría 7.^a a la Avenida de Madrid responde a una real «ponderación» o es injustificada y contradictoria con los actos del propio Ayuntamiento.

c) Que el documento titulado «criterios básicos en la elaboración del callejero», aportado por la Corporación, es de una gran generalidad, pero dice que en relación con el «valor de repercusión comercial» se ha tomado como base la «ponencia de valores redactada para Valladolid por el Centro de Gestión Catastral en el año 1985», aunque no como «valor absoluto», referencia que es la única de carácter jurídico administrativo y que la parte pone en relación con la certificación expedida por el Centro de Gestión Catastral sobre que, en el «callejero» anexo a la Ponencia de Valores de 1985, el valor de suelo industrial de las parcelas de los Polígonos 14 y 15 se localiza en la Carretera Adanero-Gijón, que es donde están las instalaciones de la Sociedad recurrente.

d) Que si uno de los criterios básicos para fijación de valores y clasificación de las vías era la ponencia catastral de 1985 y en la misma figuran las instalaciones de la recurrente en la Carretera Adanero-Gijón y otro criterio es el comparativo, según el invocado art. 89 de la Ley de Haciendas Locales, para comprobar la «ponderación» en el uso de la potestad discrecional y su motivación exigible según el art. 43 de la LPA, es decisivo -siempre según la parte recurrente- lo que hizo el propio Ayuntamiento de Valladolid respecto a la Avenida de Madrid en el año 1981, en la Ordenanza reguladora del Impuesto de Radicación, clasificando dicha vía en la última de las categorías previstas, sin haber ofrecido justificación ahora para alterarlo en el año 1992 en relación con el IAE, que guarda relación con el de Radicación.

e) Que no puede atribuirse al Ayuntamiento en exclusiva la facultad de fijar las valoraciones, que ha de ser controlable, contra lo que declara la sentencia y que ha de referirse la escala de índices en razón a la situación física del local por la categoría de la calle en que radique y no al contrario declarar -como hace la Sentencia- que la calle «gana categoría» precisamente por que en ella está instalada la sociedad recurrente.

f) Que la única alteración que se ha producido en la Avenida de Madrid entre los años 1981 y 1982 es la declaración de alta de la sociedad recurrente, anterior a la aprobación de la Ordenanza y que no es posible extraer una justificación razonable y objetiva de la atribución municipal de la categoría 7.^a a la Avenida de Madrid._

Quinto.-

(...)

En efecto, sobre las cuestiones relativas al alcance de la discrecionalidad en la fijación de los índices de situación a efectos del IAE, su motivación y el control jurisdiccional correspondiente, se ha pronunciado esta Sala en S 23 Ene. 1998, en la que se dice que es precisamente la verificación de que el ejercicio de ese poder tributario derivado (se refiere al de los Ayuntamientos para regular sus propios tributos, dentro de la Autonomía Municipal reconocida en la Constitución y las Leyes, singularmente en las de Haciendas Locales) se desarrolla dentro de las previsiones legales el que no puede ser sustraído al control jurisdiccional, cualquiera que sea el grado de discrecionalidad o de libertad que las leyes permitan a las Administraciones locales en su desarrollo, y menos aún tan pronto se tenga en cuenta, como es sabido, que las potestades discrecionales están sujetas a su revisión por los Tribunales en los elementos de los actos correspondientes que no participen de esa naturaleza e, incluso, en el que pueda calificarse de estrictamente discrecional, en cuanto el fin que con él se persiga es, en todo caso, susceptible de fiscalización jurisdiccional, fundamentalmente mediante la técnica de los principios y la motivación que, en cualquier circunstancia, debe siempre acompañarle. Así se desprende, con toda claridad, no sólo de los arts. 103.1 y 106.1 de la Constitución, sino también del 1.º y cc. de la Ley de ésta Jurisdicción y, específicamente en materia de Haciendas Locales, del art. 14.5.º de su Ley Reguladora.

Pues bien -continúa la sentencia que estamos reproduciendo- es preciso concluir que el hecho de que la Ley Reguladora de Haciendas Locales -arts. 88 y 89, en su anterior y actual versión- reconozca a los Ayuntamientos la facultad de incrementar o modificar las cuotas mínimas fijadas en las tarifas del IAE 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 si es impugnado por el o los legítimamente interesados, principalmente por los obligados tributarios. Es más: así como la fijación de las cuotas mínimas por Real Decreto Legislativo, según previene el art. 86 de la precitada Ley Fiscal, ha de ajustarse a las pautas en dicho precepto señaladas, también los coeficientes e índices en cuestión, esenciales para la determinación de la cuota según el art. 85 de la propia norma, 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.

Por consiguiente -añadimos ahora- 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.

En lo que se refiere a los criterios de racionalidad, ponderación y aplicación de los principios de capacidad económica y proporcionalidad con que deben motivarse los índices, se reconoce, en la S 22 Feb. 2000, que la modulación de las cuotas del impuesto de Actividades Económicas, mediante la aplicación de índices de situación, según las categorías de las calles en que se hallen los locales, establecida por la Ley de Haciendas Locales, lo ha sido sin regular los criterios o factores definitorios de dichas categorías; pero se añade a renglón seguido que como las categorías de las calles son el elemento fundamental para la aplicación de los índices de situación, es claro que deberán establecerse aquéllas en función de los rendimientos netos medios presuntos que obtengan las empresas según las calles, de manera que una técnica fiscal depurada podría incluso desembocar en distintas clasificaciones de categorías de calles, según actividades, pues es innegable, por ejemplo, que para los despachos profesionales (Abogados, Notarios, Médicos, etc.) rigen criterios valorativos, distintos que para las actividades comerciales. Con estas reflexiones -concluye la sentencia últimamente citada- se pretende exponer que una correcta y rigurosa gestión del IAE exigía que, al aprobar la primera Ordenanza Fiscal de este Impuesto, a la vez que se establecía por el Ayuntamiento respectivo, el coeficiente de incremento, y el índice de situación, existiera un pronunciamiento expreso y actual sobre las categorías de las calles, que no se descarta pudieran ser las mismas que se utilizaron en el anterior Impuesto Municipal sobre la Radicación, para que los contribuyentes tuvieran presente a la vez todos los elementos de juicio precisos para comprender y analizar la aplicación del nuevo IAE, y en caso de disconformidad presentar los correspondientes recursos.

En el caso de autos resulta evidente que el Ayuntamiento de Valladolid, al fijar la categoría de la Avenida de Madrid o Carretera Adanero-Gijón, no sólo incurrió en la reconocida duplicidad de la designación con diferentes categorías, sino que (si atendemos a cuanto afecta a la Avenida de Madrid) no ponderó adecuadamente la modificación operada en un año, respecto de la clasificación anterior existente a efectos del Impuesto de Radicación, del que el IAE, al menos parcialmente, es heredero o sucesor.

De otro lado, tratándose de una vía interurbana ... el cambio de categoría respecto a la establecida a efectos de Radicación (que era la última) y con ello la repercusión en el coeficiente de situación, a efectos del IAE, tenía que haber sido suficientemente motivado; es más, el error sufrido con la doble denominación y dispar asignación de categorías y coeficientes pone de manifiesto la falta de rigor con que se procedió.

Finalmente, la ausencia de motivación ponderada, en relación con los rendimientos presuntos de la vía, en atención al tipo de actividades de las empresas que

podieran ubicarse en ella, no puede llevar a aceptar la solución acomodada a la más tarde señalada por el propio Ayuntamiento al tratar de enmendar el error sufrido con la doble clasificación para un ejercicio posterior; pues tal conducta municipal -con independencia de su adecuación formal a derecho- pone de manifiesto que para los ejercicios anteriores no era aplicable con la certeza que debe amparar un dato tributario.

Sexto.- *En consecuencia procede estimar el segundo motivo y casando la sentencia.”*