

Sentencia del Tribunal Supremo sobre la ordenanza fiscal reguladora del tipo de gravamen del IBI de los bienes inmuebles de características especiales

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en sentencia dictada el 15 de enero de 2007, ha desestimado el recurso de casación interpuesto por la recurrente contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 21 de octubre de 2004, desestimatoria del recurso interpuesto por la mercantil recurrente contra la modificación de la ordenanza fiscal reguladora del IBI que afectaba al tipo de gravamen aplicable a los inmuebles de características especiales.

La recurrente plantea el recurso sobre la base de dos argumentos, el primero de los cuales es la vulneración del artículo 17.4 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, por no haberse publicado íntegramente la ordenanza fiscal, sino sólo aquella modificatoria de la previa. La recurrente alega, asimismo, la inconstitucionalidad de la regulación del IBI aplicable a los inmuebles de características especiales por estimar que vulnera el principio de reserva de Ley (artículos 31.3, 133.1 y 133.2 de la Constitución Española), así como el principio de igualdad en la regulación de la base liquidable y del tipo de gravamen aplicable a estos inmuebles.

El Alto Tribunal rechaza el primer motivo de casación, por considerar que el artículo 17.4 distingue entre la aprobación de una nueva ordenanza y la modificación de otra existente, siendo suficiente en este último supuesto la publicación del texto de modificación, requisito que se ha cumplido al haberse publicado, en el BOP de 4 de diciembre, las modificaciones que afectaban al tipo de gravamen aplicable a dichos inmuebles.

En relación con el segundo motivo, el Tribunal rechaza la procedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Con base en los fundamentos ya pronunciados en su sentencia de 12 de enero de 2007 en un supuesto similar, el Tribunal manifiesta la singularidad de los bienes inmuebles de características especiales, reconocida en reiterada jurisprudencia (entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de Enero de 1998, de 21 de Enero de 1999, de 14 de Febrero de 2002 y de 21 de diciembre de 2003). Dado que estos inmuebles son diferentes a los rústicos o urbanos, por cuanto constituyen un conjunto complejo de uso especializado a la vez que se encuentran comprendidos en

unos de los grupos legalmente definidos, existen situaciones diversas que justifican objetivamente dicha desigualdad. Asimismo, sobre la regulación de la cuota tributaria de estos inmuebles añade la Sala que ésta se encuentra justificada por revelarse una mayor capacidad económica del sujeto pasivo al tiempo que recuerda que dicha regulación incrementa la autonomía de los Ayuntamientos, en el ámbito de los tributos locales, al disponer éstos de un mayor margen de decisión, dentro de los límites legalmente definidos, en la aplicación de los tipos impositivos y de los incentivos fiscales, a cuyo efecto destaca la bonificación potestativa que éstos pueden disponer a favor de cada grupo de bienes inmuebles de características especiales que establece el actual artículo 74.3 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. ■

NORMATIVA ESTUDIADA

Constitución Española: art. 31, 133.

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa: art. 88

Ley 39/1988 de 28 diciembre 1988. Haciendas Locales: arts. 17.4, 75.

Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (RD-Legislativo 1/2004, de 5 de marzo): arts. 8, 23.

Ley 48/2002, de 23 de diciembre. Catastro Inmobiliario: art. 2.

JURISPRUDENCIA CITADA:

SSTS de: 12 enero de 2007, 15 enero de 1998, 21 enero de 1999, 14 febrero de 2002, 21 diciembre de 2003.

En la villa de Madrid, a quince de Enero de dos mil siete.

Visto por la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recuso de casación núm. 10.807/04 interpuesto por S.A, representada por el Procurador D., contra la sentencia de 21 de Octubre de 2004, dictada por la Sección Primera del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recuso de este orden jurisdiccional núm. 1860/2003, promovido contra la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes inmuebles, aprobada por el Ayuntamiento de Es Bòrdes (Lérida).

Han comparecido como partes recurridas el Organismo Autónomo de Gestión y Recaudación de Lleida, representado por el Procurador, D....., y el Ayuntamiento de Es Bordes (Lleida), representado por el Procurador D.....

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— En el recuso contencioso-administrativo interpuesto por..... S.A, contra la

modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, aprobada en el Boletín Oficial de la Provincia de Lleida de fecha 4 de Diciembre de 2003, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia desestimatoria el 21 de Octubre de 2004.

SEGUNDO.— Contra la expresada sentencia S.A preparó recuso de casación que, luego, formalizó, suplicando sentencia por la que se anule la sentencia recurrida y, por consiguiente, declare la inaplicación de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, aprobada por el Ayuntamiento de Es Bòrdes, así como la anulación del art. 6.1 (que fija el tipo de gravamen para los "bienes de características especiales" en el 1,3 por 100) de dicha disposición reglamentaria.

TERCERO.— Conferido traslado al Organismo Autónomo de Gestión y Recaudación de Tributos Locales de la Diputación de Lleida y el Ayuntamiento de Es Bòrdes para la formalización de la oposición, la representación del primero interesó sentencia desestimatoria del recuso, con imposición de costas a la parte recurrente, y la del Ayuntamiento, sentencia que decreta la inadmisión del mismo y, en todo caso, su desestimación, condenando en costas a la parte recurrente.

CUARTO.— Señalada para el acto de votación y fallo la audiencia del día 9 de Enero de 2007, tuvo lugar en esa fecha la referida actuación procesal.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D., Magistrado de Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.— El presente recuso de casación se promueve al amparo del art. 88.1.d) de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, basándose en los dos siguientes motivos:

A) Vulneración del art. 17.4 de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, que ordena la publicación del texto íntegro de las Ordenanzas Fiscales, al estimar la sentencia de instancia que cuando se trata de modificaciones de una Ordenanza basta insertar el texto íntegro de las mismas.

B) Inconstitucionalidad del régimen del IBI aplicable a los bienes de características especiales, que establecen las leyes 48 y 51/2002, del Catastro Inmobiliario y de reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Considera que no existe fundamento justificado y racional para que el legislador dote a los concretos inmuebles clasificados como bienes de características especiales de un trato fiscal distinto del aplicable a los bienes de naturaleza urbana, mucho más gravoso, máxime cuando los inmuebles directamente clasificados como tales no agotan, en absoluto, el contenido del concepto que de tales bienes recogía el art. 2.7 de la Ley 48/2002 (actual art., 8.1 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 112004, de 5 de Marzo), lo que, a su juicio, supone la infracción del art. 31.1 de la Constitución.

En relación con la base imponible, alega la vulneración del principio de reserva de ley proclamado en los artículos 31.3 y 133.1 y 2 de la Constitución, en cuanto el art. 23.1e) de la Ley del Catastro remite a la norma reglamentaria para la especificación de otros criterios de valoración catastral distintos de los enumerados en el propio apartado 1 y el apartado 3 del mismo precepto remite también a la norma reglamentaria para el desarrollo del sistema de valoración catastral, considerando, por otra parte, que el límite que establece el art. 23.2, esto es el valor del mercado, es inaplicable a los bienes de características especiales.

En cuanto a la base liquidable invoca nuevamente la vulneración del principio de igualdad, en tanto que la inaplicación a los bienes de características especiales por el art. 67.4 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (Texto Refundido de 5 de Marzo de 2004), de la reducción de la base imponible del IBI, a que tienen derecho los restantes bienes inmuebles, rústicos y urbanos, puede implicar asimismo una desigualdad de trato.

Finalmente, en relación al tipo de gravamen aduce la infracción, por un lado, del principio de igualdad por el particular régimen que establece la Ley, mucho más gravoso que el aplicable a los bienes rústicos y urbanos, pues para éstos el art. 72 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales prevé un tipo mínimo o supletorio, un tipo máximo y la posibilidad de que los tipos máximos sean incrementados en función de determinadas circunstancias que señala y la posibilidad de que el tipo mínimo puede ser reducido en los supuestos en que entren en vigor nuevos valores catastrales, mientras que en el caso de los bienes de características especiales el art. 72.2 prevé un tipo de gravamen general, que puede ser reducido hasta un límite mínimo e incrementado hasta un límite máximo sin necesidad de que concurra circunstancia alguna, no previniéndose la reducción en los supuestos en los que entren en vigor nuevos valores y, por otra parte, la infracción del principio de reserva de ley, ante la ausencia de criterios moduladores en la facultad que atribuye a los Ayuntamientos el art. 72 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (antiguo art. 73.2 de la Ley 51/02), para aumentar o disminuir el tipo de gravamen general del IBI, aplicable a los bienes de características especiales.

SEGUNDO.- Procede rechazar el primer motivo al recurso, pues el art. 17.4 de la Ley Reguladora de las

Haciendas Locales distingue entre la aprobación de una nueva Ordenanza Fiscal y la modificación de la ya existente, exigiendo sólo la publicación del texto íntegro de la nueva Ordenanza en el primer caso, pero no cuando se trata de una simple modificación, que es el supuesto a que se refieren las presentes actuaciones, en el que basta con la inserción del texto de la misma, no de toda la Ordenanza, requisito que sin duda aparece cumplido, al haberse publicado en el BOP de 4 de Diciembre de 2003 las modificaciones introducidas, que afectaban al tipo de gravamen para los bienes de características especiales, que se fijaba en el 1,3 %.

TERCERO.- En relación al segundo motivo, con carácter previo ha de resolverse la alegación de inadmisión que formula el Ayuntamiento recurrido, por entender que toda la argumentación y motivación del recurso se circunscribe a considerar inconstitucionales las previsiones de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, tras la reforma por Ley 51/2002, de 27 de Diciembre, y de la Ley 48/2002, del Catastro Inmobiliario de 23 de Diciembre, (ambas derogadas en la actualidad el haberse integrado en los Textos Refundidos aprobados por los Reales Decretos Legislativos de 5 de Marzo de 2004), en cuanto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles se refiere, no teniendo acogida en este recurso de casación la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que se invocan.

Esta causa de inadmisión no puede prosperar pues el recurso se dirige en realidad contra la sentencia que confirmó la validez de la modificación de la Ordenanza, por adecuarse a la reforma legal cuestionada, que fue considerada constitucional por la Sala de instancia, aunque ha de reconocerse que lo que en realidad hace la recurrente es reproducir en casación parte de los fundamentos utilizados en la primera Instancia a fin de conseguir que este Tribunal corrija la decisión de la Sala de instancia y plantee cuestión de Inconstitucionalidad.

CUARTO.- Esta Sala ha pronunciado, con fecha 12 de Enero de 2007, (recurso de casación 1236/05) sentencia, que contempla un supuesto similar al de autos, en cuanto revisaba una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que afectaba a la Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento de Chía (Huesca), y en la que damos respuesta al motivo de casación que ahora se esgrime, rechazando la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad.

En dicha sentencia decimos lo siguiente:

"CUARTO.- No obstante el brillante esfuerzo argumental que realiza la recurrente en defensa de su recurso, la Sala entienda que no existan razones suficientes para considerar la posibilidad de plantear la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en las leyes 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, y 51/2002, de 27 de Diciembre, de reforma 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, que se refieren a los bienes de características especiales.

Debemos comenzar recordando que aunque la Ley 51/02 recoge la existencia de tres clases de bienes, los rústicos, los urbanos y los de características especiales, frente a la antigua definición de los bienes inmuebles establecida en los artículos 62 y 63 del texto anterior a la reforma, que sólo se refería a los bienes urbanos y a los de naturaleza rústica, remitiéndose, por otra parte, a las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario para la definición del objeto del hecho imponible, la categoría de los bienes de características especiales no era en realidad

novedosa, pues el Real Decreto 1020/93, de 25 de Junio, por el que se aprobaban las Normas Técnicas de Valoración y el Cuadro-Marco de valores del Suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes de naturaleza urbana, ya se refería a aquellos inmuebles cuyas características especiales impedían su valoración de acuerdo con el procedimiento establecido con carácter general en las Normas Técnicas, estableciendo el art. 3 que "en el caso de Inmuebles que excedan del ámbito territorial de un municipio cuyas características especiales impidan su valoración de acuerdo con el procedimiento establecido con carácter general en las normas técnicas incluidas en el anexo del presente Real Decreto, se individualizará en la ponencia de valores el procedimiento específico para su valoración, concretándose los inmuebles a los que dicho procedimiento será de aplicación."

Además, la singularidad de estos bienes, fue reconocida también por el propio Catastro, al dictar diversas Circulares estableciendo una metodología en relación a la valoración catastral de determinados bienes, por su especificidad.

Tampoco cabe olvidar que sobre algunos bienes que ahora se denominan de características especiales surgieron dudas doctrinales y jurisprudenciales sobre la sujeción o no al IBI, y sobre la aplicación o no a los mismos de coeficientes correctores distintos de los establecidos con carácter general. Así, en relación a las centrales hidroeléctricas, se discutió, por un lado, si debían considerarse bienes urbanos o rústicos, y, por otro, si era necesario distinguir entre construcción y lecho del embalse, siendo diversos los pronunciamientos jurisprudenciales, que reconocen la singularidad de estos bienes (sentencia de esta Sala de 15 de Enero de 1998, seguida por las posteriores de 21 de Enero de 1999, 14 de Febrero de 2002, 21 de Diciembre de 2003, entre otras muchas).

En torno a las centrales nucleares se dudaba si debían considerarse máquinas o instalaciones industriales, para su sujeción al IBI. Asimismo, en relación con las autopistas se cuestionó si las áreas de servicio y las calzadas laterales podían o no incluirse en la valoración.

No es de extrañar, con estos antecedentes, que el legislador, al introducir en la Ley 51/2002 la categoría cuestionada, pretendiese clasificar la situación catastral y tributaria de estos bienes, no pudiendo sostenerse en rigor que sólo quepan dos categorías de bienes, rústicos o urbanos, cuando es evidente que, a efectos catastrales, hay bienes que no reúnen las características de los urbanos o rústicos, lo que hace viable la nueva categoría, para encuadrar en ella a los bienes singulares que detalla.

QUINTO.— Por otra parte, la remisión a las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario supone la plena libertad de otra norma de considerar qué inmuebles están dentro de cada una de las categorías establecidas.

Por lo que respecta a los bienes de características singulares el legislador señaló, en el art. 2.7 de la Ley 48/2001, "que los bienes inmuebles de características especiales constituyen un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble", expresando el párrafo 2 de este artículo que "se consideran bienes inmuebles de caracte-

ísticas especiales los comprendidos, conforme al apartado anterior, en los siguientes grupos:

a) Los destinados a la producción de energía eléctrica y gas, y al refino de petróleo y las centrales nucleares.

b) Las presas, saltos de agua y embalses, incluidos lecho o vaso, excepto los destinados exclusivamente al riego,

c) Las autopistas, carreteras y túneles de peaje,

d) Los aeropuertos y puertos comerciales."

Estamos, por tanto, ante una opción del legislador, que ha querido seleccionar un grupo de bienes, distinguiéndolos de los restantes bienes urbanos o rústicos, al estar revestidos de una especial caracterización, bien por su implicación en sectores estratégicos, como es el caso de los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y el refino de petróleo, centrales nucleares, presas, saltos de agua y embalses, bien por su adscripción a un servicio público básico como el transporte, autopistas, carreteras y túneles de peaje, aeropuertos y puertos comerciales, sin que ello contravenga el principio de igualdad, al encontrarnos ante supuestos de hecho distímiles.

El Informe para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales de 3 de Julio de 2002 aclara y justifica el motivo de creación de esta nueva categoría, señalando que esta nueva modalidad de bien inmueble "puede contribuir a que los bienes que en ellos se incluyan puedan, no sólo estar más adecuadamente valorados, atendiendo a su especificidad, sino también que, teniendo en cuenta la naturaleza de los mismos, es posible aplicarles tipos impositivos diferenciados, revisiones catastrales con periodicidad adecuada y no necesariamente coincidentes con la del resto de los bienes inmuebles, así como un régimen especial de reducción de la base imponible o la no aplicación del mismo."

La recurrente insiste en que existen numerosos bienes inmuebles que pueden considerarse comprendidos en la definición genérica, pero que no están catalogados como inmuebles de características especiales, "y que, en el extremo contrario, existen diversos bienes inmuebles que han quedado expresamente catalogados como tales, a pesar de que no encajan en dicha definición genérica. A título de simples ejemplos cita los grandes complejos industriales, las grandes instalaciones deportivas, los grandes centros comerciales, las grandes instalaciones hoteleras y los denominados "parques temáticos". Por el lado contrario, señala que están claramente tipificados una caseta que albergue un grupo electrógeno de escasa potencia, o un simple aerogenerador o una pantalla de placas fotoeléctricas colocada en un monte o en medio del campo, por estar estos bienes destinados a la producción de energía eléctrica.

Sin embargo, no puede tacharse de discriminatoria la clasificación, pues los ejemplos como omitidos no resultan equiparables a los específicamente contemplados, no estando sujeto el legislador a criterios o configuraciones previstas, y los otros casos nunca podrán tener la consideración de bien inmueble de características especiales por no reunir los requisitos legales exigidos.

En definitiva, nada puede objetarse al legislador cuando contempla la categoría cuestionada, y agrupe en ella a determinados bienes, atendiendo a su especificidad y a su peculiar naturaleza. Podrá criticarse la técnica legislativa seguida pero los bienes inmuebles de características especiales que se señalan en cuanto constituyen un conjunto complejo de uso especificado son bienes

inmuebles diferentes a los que se consideran como urbanos o rústicos.

En conclusión, en el presente caso, pese a los argumentos de la recurrente, existe un fundamento objetivo y razonable por existir situaciones diversas que justifican la desigualdad."

QUINTO.— La modificación de la Ordenanza impugnada sólo elevó el tipo de gravamen, por lo que no resultan oportunas las alegaciones que se hacen sobre la base imponible y liquidable, que deben plantearse con ocasión de una concreta valoración y ante los órganos propios de la gestión catastral, al tener el IBI una doble gestión, catastral y tributaria, siendo aquélla ajena al ámbito competencial de los Ayuntamientos.

En todo caso ha de recordarse, por otra parte, que la determinación del valor catastral de los bienes inmuebles de características especiales se debe llevar a cabo mediante un procedimiento específico que no tiene asignado un tiempo mínimo para poder desarrollarse o un tiempo máximo en el que deba impulsarse. Será cuando se fije el valor catastral cuando se podrá por los cauces procesales oportunos cuestionar la adaptación de las normas legales reguladoras a la Constitución, debiendo recordarse, asimismo, que la disposición transitoria 1ª de la Ley 51/2002, estableció un período transitorio durante el que se mantiene el valor catastral de los bienes inmuebles de características especiales y las reducciones en la base imponible para los bienes catastrados.

SEXTO.— Finalmente, por lo que respecta a la regulación de la cuota tributaria, como establecíamos en la referida sentencia de 12 de Enero de 2007 citada, aun siendo cierto que la nueva normativa (art. 73 de la Ley de Reforma de las Haciendas Locales de 2002) establece para los bienes inmuebles urbanos un tipo de gravamen que oscila entre el 0'40 y el 1'10% de la cuota íntegra del impuesto, y para los rústicos entre el 0,3 y el 0,90 %, mientras que para los bienes de características especiales se establece un tipo de gravamen que oscila entre el 0,40 y el 1,3 % de esa misma cuota, también lo es que esa mayor carga tributaria no carece de fundamento justificado y racional, por la trascendencia de estos bienes, su afección a poblaciones o por revelar una mayor capacidad económica en el sujeto pasivo, "no debiendo olvidarse, por otro lado, la voluntad del legislador, quien en la Exposición de Motivos de la Ley 51/02 expresó que el conjunto de modificaciones tenía como finalidad, por una parte, mantener y fortalecer la garantía del principio

de suficiencia financiera de las entidades locales proclamado en la Constitución y, por otra parte, incrementar la autonomía municipal en el ámbito de los tributos locales, de manera que los Ayuntamientos dispongan de una mayor capacidad y margen de decisión, dentro de los límites legalmente definitivos, en materias como la aplicación de los tipos impositivos o de los incentivos fiscales", por lo que la norma ha querido, sobre la base del principio de autonomía municipal, que los Ayuntamientos dentro de un límite mínimo y máximo fijen el tipo de gravamen, sin establecer módulos objetivos cuando se trata de bienes inmuebles de características especiales.

Finalmente, ha de recordarse que la recurrente se detiene en este punto, pero omite toda referencia a la posible bonificación potestativa que el art. 75 de la Ley de Reforma de las Haciendas Locales (actual art. 74 del Texto Refundido de 2004), contempla, al disponer que los Ayuntamientos, mediante ordenanza podrán regular una bonificación de hasta el 90 por ciento de la cuota íntegra del Impuesto a favor de cada grupo de bienes inmuebles de características especiales.

SÉPTIMO.— Por lo expuesto, procede desestimar el recurso, con imposición de las costas causadas a la parte recurrente, si bien la Sala, haciendo uso de la facultad que le otorga el apart. 3 del art. 139, limita el importe de los honorarios de los letrados de las partes recurridas a la suma de 3.000 euros.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emana del pueblo español, nos confiere la Constitución.

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de casación interpuesto por.....S.A., contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con fecha 21 de Octubre de 2004, con imposición de las costas causadas en el recurso a la parte recurrente, con la limitación expresada en el último fundamento jurídico.

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

PUBLICACIÓN.— Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el excmo. Sr. magistrado Ponente de la misma, D., hallándose celebrando audiencia pública, ante mi el Secretario. Certifico.

