

Roj: STS 3009/2016 - ECLI:ES:TS:2016:3009  
Id Cendoj: 28079130022016100271  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 2  
Nº de Recurso: 1280/2015  
Nº de Resolución: 1558/2016  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: JOAQUIN HUELIN MARTINEZ DE VELASCO  
Tipo de Resolución: Sentencia

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 28 de junio de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación 1280/2015, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE BURGOS contra la sentencia dictada el 25 de febrero de 2015 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª), con sede en Burgos, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el recurso 15/2014 , sobre modificación de ordenanzas fiscales municipales. Han intervenido como parte recurrida Gonalpi, S.L., e Inmobiliaria Doble G, S.A., representadas por la procuradora doña Rosa Sorribes Calle.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- La sentencia impugnada, estimando en parte el recurso contencioso-administrativo 15/2014 , interpuesto por Gonalpi, S.L., e Inmobiliaria Doble G, S.A., frente al acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Burgos el 21 de septiembre de 2012, aprobatorio de la modificación de numerosas ordenanzas fiscales, declaró la nulidad de pleno Derecho de las modificaciones introducidas **(i)** en la número 204, reguladora de la tasa por el otorgamiento de licencias urbanísticas, en lo que hace a la consideración de la presentación de la declaración responsable como hecho imponible (artículo 2, apartados 1 y 3; artículo 3; artículo 5 y artículo 8), y **(ii)** en la número 507, reguladora del impuesto sobre bienes inmuebles, en lo que a la subida de los tipos de gravamen para los bienes inmuebles urbanos se refiere (artículo 9).

**SEGUNDO** .- El Ayuntamiento de Burgos preparó el presente recurso y, previo emplazamiento ante esta Sala, efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado el 5 de mayo de 2015, en el que invocó seis motivos de casación, al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de esta jurisdicción (BOE de 14 de julio).

**1º)** En el motivo inicial denuncia la infracción del artículo 69.c), en relación con los artículos 25 y 45, de la citada Ley 29/1998 , por desestimar la sentencia que combate la queja de desviación procesal denunciada al contestar a la demanda.

Expone que las compañías demandantes interpusieron el recurso contra el acuerdo plenario de 21 de septiembre de 2012, que aprobó la modificación de distintas ordenanzas fiscales, sin embargo en la demanda no pidieron la anulación del mismo sino de concretas ordenanzas, por lo que incurrieron en una clara desviación procesal que debió determinar el rechazo liminar del recurso en su integridad.

**2º)** Con el segundo motivo denuncian la infracción de los artículo 24.2 y 25 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE de 9 de marzo) [en lo sucesivo, «TRHL»].

Entiende que, frente a lo sostenido en la sentencia discutida en relación con el hecho imponible de la tasa por el otorgamiento de licencias urbanísticas, la modificación operada por el Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (BOE de 26 de mayo), consistente en introducir la declaración responsable, no ha dado lugar a una actividad técnico-administrativa distinta, pues el control que ha de realizar la Administración pública es exactamente el mismo y consiste, antes o después, en determinar si las obras a realizar se ajustan o no a la normativa urbanística. Lo

único que varía es el momento temporal en que se realiza ese control: en el caso de las actividades sujetas a licencia, es anterior al inicio de la actividad, y en el de las sujetas a declaración responsable, se realiza a *posteriori*.

**3º)** El siguiente argumento del recurso tiene por objeto la infracción del artículo 8, apartados 1 y 3, del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público (BOE de 31 de diciembre).

Razona el Ayuntamiento recurrente que dicho precepto contempla un incremento automático del tipo de gravamen en el impuesto sobre bienes inmuebles, en determinadas circunstancias y sólo para determinados inmuebles, pero no impide que los ayuntamientos puedan aprobar un incremento añadido al tipo establecido, conforme a la normativa legal.

Subraya que dicho Real Decreto-ley no modificó el artículo 72 TRHL, debiendo interpretarse que, siendo su objetivo corregir el déficit público, la subida en los tipos que contempla es mínima y no máxima, como sostiene la sentencia discutida.

Añade que el citado artículo 8, en lo que atañe a su aplicación al municipio de Burgos, no conlleva una subida general en el tipo, sino sólo en el aplicable a determinados inmuebles, concretamente a los que pertenecían a la mitad con mayor valor catastral conjunto de los inmuebles con el mismo uso. En su opinión, del análisis del Real Decreto-ley se obtienen dos circunstancias que corroboran su tesis: **(i)** lo dispuesto en dicho precepto es de aplicación automática, de manera que no es necesario aprobar una ordenanza para aplicar la subida establecida en el mismo, y **(ii)** el propio artículo 8 prevé que los municipios puedan aprobar vía ordenanza fiscal tipos diferentes.

**4º)** La cuarta queja centra la atención en el artículo 72 TRLH, cuyos apartados 1 y 2 establecen, respectivamente, los tipos máximos y mínimos del impuesto sobre bienes inmuebles urbanos o rústicos (entre 0,4% y 1,10% para inmuebles urbanos y entre 0,3% y 0,9% para rústicos), y sobre inmuebles de características especiales (entre el 0,4% y el 1,3%).

Expone que con la modificación que la sentencia impugnada anula se establecieron los tipos de gravamen del **(i)** 0,486% para los bienes inmuebles de naturaleza urbana, **(ii)** 0,727 para los rústicos y **(iii)** 0,632 para los de características especiales, cumpliendo escrupulosamente aquellas determinaciones normativas, sin alcanzar en ningún caso el tipo máximo.

Considera que la sentencia confunde dos aspectos, pues si bien es cierto que el Real Decreto-ley aplica una subida en función del año de aprobación de la ponencia de valores, adaptando en cierta medida los valores catastrales a la realidad actual, una cosa es aprobar esos valores y otra ajustar los tipos al índice de precios al consumo o, aún más, a las necesidades del Ayuntamiento en función de la reducción del déficit.

Subraya que, si lo que pretende la sentencia es señalar la necesidad de justificar el incremento, ha de tenerse en cuenta que existe un informe que explica la subida para adecuar los tipos al aumento del índice de precios al consumo. La sentencia entiende, sin embargo, que esa adecuación ya la hace el Real Decreto-ley, lo que, en su opinión, no es cierto.

**5º)** El quinto motivo considera infringidos los artículos 137, 140 y 142 de la Constitución, en cuanto establecen los principios de autonomía y de suficiencia financiera de los entes locales. Sostiene el Ayuntamiento recurrente que la sentencia le priva de la potestad de determinar el tipo aplicable a un tributo local dentro de los márgenes normativamente establecidos.

**6º)** El postrer argumento del recurso consiste en la infracción de la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 2013 (casación 6315/2011; ECLI:ES:TS:2013:4682).

Termina solicitando el dictado de sentencia que case la recurrida y que, en su lugar, desestime en su integridad el recurso contencioso-administrativo en su día interpuesto.

**TERCERO**.- Gonalpi, S.L., e Inmobiliaria Doble G, S.A., se opusieron al recurso en escrito registrado el 23 de septiembre de 2015, en el que interesaron su desestimación.

**1º)** Frente al primer motivo, argumentan que la distinción que propone el Ayuntamiento de Burgos es artificial, ya que el acuerdo municipal plenario de 21 de septiembre de 2012 aprobó las modificaciones de las ordenanzas fiscales (como contenido sustantivo del mismo), haciendo clara referencia el escrito de interposición al objeto del recurso, que eran esas modificaciones. No existió, por tanto, desviación procesal.

Añaden que, al invocar tal desviación, el Ayuntamiento recurrente contradice sus propios actos procesales, porque durante la tramitación del recurso instó a la Sala de instancia para que requiriera a las demandantes interponer tantos recursos contencioso-administrativos como modificaciones de las ordenanzas recurrieran.

**2º)** En lo que atañe al segundo motivo, argumentan que en la declaración responsable ninguna actividad técnica y administrativa despliega el Ayuntamiento tendente a verificar los actos de edificación y uso del suelo que hayan de realizarse dentro del término municipal.

Señalan que, a la luz de la normativa autonómica sobre urbanismo, en la declaración responsable la comprobación o inspección de los requisitos habilitantes de los actos de uso del suelo y de edificación, así como de la adecuación de lo ejecutado a lo declarado, a diferencia de la licencia urbanística, es una mera facultad de la Administración, que puede ejercer o no. En el mejor de los casos, el hecho imponible de la tasa y su devengo se producirían si la Administración municipal decide ejercitar la comprobación e inspección, momento en el que desarrolla su actividad técnica y administrativa.

Concluyen que la declaración responsable no puede tener el mismo tratamiento en la tasa que la licencia urbanística.

**3º)** Tratándose de los motivos tercero a quinto, señalan que, estando en vigor el Real Decreto-ley 20/2011 desde el 1 de enero de 2012, el Ayuntamiento de Burgos no sólo incrementó los tipos de gravamen en un 4%, sino que para el año 2013 aplicó una subida, a mayores, del 5,3%. De esta forma pasó del 0,462% fijado en el año 2012 al 0,486% para el 2013 y, lo que en su opinión es más grave para el contribuyente burgalés, después de incrementar el 5,3% aplica un 4% (sobre 0,486%), fijando los recibos con un tipo de gravamen del 0,5054%.

Teniendo en cuenta lo anterior, el incremento del tipo de gravamen del impuesto sobre bienes inmuebles del año 2012 al 2013 fue del 9,3939%, siendo así que el Real Decreto-ley 20/2011, en consideración a que el municipio de Burgos había aprobado una nueva ponencia de valores total en el año 2009 con efectos desde el 2010, sólo le permitía un incremento del 4%.

Precisan que los propios informes de la Tesorería municipal contradicen la afirmación que se contiene en el recurso de casación consistente en que el artículo 8 del Real Decreto-ley autorizaba el incremento sin necesidad de modificar la Ordenanza fiscal. De ser así, la Administración tributaria municipal se habría limitado a aumentar en los recibos del impuesto un 4%, sin necesidad de aprobar una modificación de la Ordenanza para el 2013, que implicó una elevación del 9,3939%. En suma, el Ayuntamiento de Burgos fue más allá de la habilitación que le otorgaba el artículo 8.1.c) del Real Decreto-ley 20/2011 .

A lo anterior añaden que la ponencia de valores de Burgos, pese a ser aprobada en el año 2009, para aplicarla a partir de 2010, refleja los valores propios del periodo 2005-2007, punto culminante del mercado inmobiliario.

Niegan que la sentencia discutida desconozca los principios de autonomía y suficiencia financiera de las corporaciones locales, pues no cabe olvidar que el designio del Real Decreto-ley 20/2011 era permitirles aumentar el tipo de gravamen en el impuesto sobre bienes inmuebles en función del año de aprobación de la ponencia de valores, de tal manera que los municipios con las ponencias más antiguas y alejadas del valor de mercado pudieran aplicar un mayor incremento y menor aquellos otros cuyas ponencias reflejaran valores acordes con los del mercado.

**4º)** Finalmente, consideran que la sentencia impugnada no desconoce la doctrina sentada en la de este Tribunal Supremo invocada de contrario, que se limita a afirmar que los tipos de gravamen han de fijarse dentro de los márgenes señalados en la Ley, pues, precisamente, en este caso el incremento acordado supera el permitido por el artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2011 .

**CUARTO.** - Las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, circunstancia que se hizo constar en diligencia de ordenación de 29 de septiembre de 2015, fijándose al efecto el día 21 de junio de 2016, en el que, previa deliberación, se aprobó la presente sentencia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- La sentencia impugnada, admitiendo sólo en parte la causa de inadmisión invocada por el Ayuntamiento de Burgos y estimando, también en parte, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Gonalpi, S.L., e Inmobiliaria Doble G, S.A., declaró la nulidad de las modificaciones introducidas por el Ayuntamiento de Burgos **(i)** en la Ordenanza Fiscal nº 204, reguladora de la tasa por el otorgamiento de

licencias urbanísticas, en lo que hace a la consideración de la presentación de la declaración responsable como hecho imponible (artículo 2, apartados 1 y 3; artículo 3; artículo 5 y artículo 8), y **(ii)** en la Ordenanza Fiscal nº 507, reguladora del impuesto sobre bienes inmuebles, en lo que a la subida de los tipos de gravamen para los bienes inmuebles urbanos se refiere (artículo 9).

La acción contencioso-administrativa se dirigía contra el acuerdo adoptado por el Pleno municipal el 21 de septiembre de 2012, por el que aprobó definitivamente la modificación de numerosas ordenanzas fiscales, entre ellas las dos ya reseñadas. Al contestar la demanda, el Ayuntamiento de Burgos pretendió la inadmisión total del recurso por desviación procesal ya que, impugnándose el acto de aprobación definitiva de las modificaciones, se pretende la nulidad de las normas modificadas. La Sala de instancia rechazó este planteamiento, si bien inadmitió la impugnación en cuanto afectaba a algunas ordenanzas en particular que no habían sido objeto de aquel acto de aprobación definitiva de 21 de septiembre.

El Ayuntamiento de Burgos se alza en casación atacando **(i)** la decisión de no rechazar *a limine* el recurso en su integridad (motivo 1º), **(ii)** la declaración de nulidad de los artículos 2 (apartados 1 y 3), 3, 5 y 8 de la Ordenanza Fiscal nº 204 (motivo 2º) y **(iii)** la declaración de nulidad del artículo 9 de la Ordenanza Fiscal nº 507, en cuanto se refiere a los bienes inmuebles de naturaleza urbana (motivos 3º a 6º).

**SEGUNDO** .- Con el primer motivo, el Ayuntamiento de Burgos insiste en que el recurso contencioso-administrativo debió ser inadmitido en su integridad, ya que, dirigiéndose el escrito de interposición contra el acuerdo de 21 de septiembre de 2012, que elevó a definitiva la aprobación de la modificación de numerosas ordenanzas fiscales, después en la demanda se impetra la declaración de nulidad de las normas modificadas por dicho acto administrativo.

Compartimos plenamente el criterio de la Sala de instancia, no sólo en cuanto al sentido de la decisión que adopta sino también en la medida en que califica de artificial el planteamiento del Ayuntamiento de Burgos, que responde a una lectura interesada y sesgada (que sólo se legitima por el ejercicio del derecho de defensa) del escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo.

En dicho escrito se decía dirigirse la impugnación contra el acuerdo plenario de 21 de septiembre de 2012, que aprobó la modificación de distintas ordenanzas fiscales, acompañándose copia de dicho acuerdo, en el que se relacionaba las ordenanzas a las que afectaba. Posteriormente, en la demanda, las sociedades actoras interesaron que se declarase no ajustado a Derecho el mencionado acuerdo plenario y la nulidad de las modificaciones introducidas en las ordenanzas que relacionaron.

Nada de torcido y de desviado hay en este proceder: se impugna un acto administrativo que culmina el procedimiento de aprobación de determinadas normas fiscales locales. Cuando se actúa de esta manera es porque para discutir estas últimas, quienes han participado en el procedimiento y a quienes se notificó personalmente la decisión que lo pone fin, si no están de acuerdo, han de reaccionar frente a la misma (sin perjuicio de poderlo hacer también con ocasión de su publicación en el correspondiente periódico oficial, por afectar a disposiciones de carácter general). En ese recurso, dirigido contra el acto de aprobación definitiva, cabe poner en cuestión la regularidad jurídica de dicho acto administrativo, en cuanto tal, pero también la de las normas a cuyo procedimiento de aprobación o modificación puso colofón.

La sentencia de esta Sala que se cita en el recurso [de 19 de diciembre de 2007 (casación 4508/2005, FJ 5º); ECLI:ES:TS :2007:9048] abona precisamente la tesis opuesta a la sostenida por el Ayuntamiento recurrente. En ella se deja constancia del carácter de disposición general que tiene un plan de urbanismo y ordenación urbana y el de acto administrativo de la decisión de aprobarlo definitivamente, pudiendo discutirse con ocasión del recurso dirigido contra este último sus defectos como decisión singular, pero también los de aquél en cuanto disposición reglamentaria.

Por cuanto antecede, el primer motivo de casación debe ser desestimado.

**TERCERO** .- El segundo motivo del recurso se dirige frente al pronunciamiento de la sentencia impugnada que declara la nulidad de la Ordenanza Fiscal nº 204, reguladora de la tasa por otorgamiento de licencias urbanísticas, en cuanto considera hecho imponible la presentación de una declaración responsable.

La Sala de instancia (FJ 8º de la sentencia recurrida) considera que el coste de la actividad municipal no puede ser igual si se otorga una licencia que si sólo se precisa una declaración responsable y concluye que la modificación introduce un nuevo hecho imponible sin que vaya acompañado del correspondiente informe técnico-económico, tal y como exige el artículo 25 TRLH.

El Ayuntamiento recurrente sostiene de contrario que la actividad técnico-administrativa no es distinta en el caso de las licencias y en el de las declaraciones responsables, porque el control que ha de realizar la Administración pública es exactamente el mismo y consiste, antes o después, en determinar si las obras a realizar se ajustan o no a la normativa urbanística. Lo único que varía es el momento temporal en que se realiza.

Compartimos el criterio de la Sala de instancia.

La referida Ordenanza Fiscal ha sido modificada para someter a tributación, además del otorgamiento de licencias urbanísticas, a las declaraciones responsables. Constituye el hecho imponible la actividad técnica y administrativa del Ayuntamiento tendente a verificar los actos de edificación y uso del suelo, sujetos a previa licencia o declaración responsable, para determinar si se ajustan a la normativa sectorial ( artículo 2.1). Los supuestos de obras a ejecutar tras una declaración responsable son los que se indican en el artículo 3.3 del Real Decreto-ley 19/2012 . El devengo tiene lugar cuando se inicia la actividad municipal que constituye el hecho imponible, entendiéndose que tal acontecimiento se produce cuando se presentan las declaraciones responsables (artículo 3.1). La tasa se autoliquida por los sujetos pasivos en el plazo de un mes a partir del momento en que «se estime suficiente la declaración responsable para ejecutar la obra».

El Real Decreto Ley 19/2012, derogado y sustituido por la Ley 12/1012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (BOE de 27 de diciembre), dispuso en su artículo 3.3 que no será exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (BOE de 6 de noviembre). En tales supuestos, las licencias quedan sustituidas por declaraciones responsables o comunicaciones previas, que deben contener una declaración explícita del cumplimiento de los requisitos exigibles de acuerdo con la normativa vigente (artículo 4). Estas previsiones se enmarcan en las medidas urgentes para el impulso del comercio y conllevaron una nueva redacción del artículo 20.4.h) TRLH, en el sentido de permitir el establecimiento de tasas en relación con la actividad administrativa de control en los supuestos en los que los actos de edificación y uso del suelo estuviesen condicionados únicamente a la presentación de declaración responsable o comunicación previa.

Como se destaca en la sentencia impugnada, las anteriores previsiones son una manifestación específica del proceso de liberalización al que se han visto sometidas determinadas actividades por aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DOUE, serie L 376, p. 36), cuyo designio es facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de estos últimos, manteniendo, al mismo tiempo, un elevado nivel de calidad en los mismos (artículo 1.1), mediante, entre otros instrumentos, la simplificación de los procedimientos administrativos (artículo 5.1 y considerando 43). A este fin se somete el régimen de autorización previa a determinados condicionantes y, en particular, al de que el objetivo perseguido con la misma no pueda conseguirse mediante una medida menos restrictiva, como un control *a posteriori* (artículo 9).

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y sus ejercicios (BOE de 24 de noviembre), traspuso la anterior Directiva a nuestro ordenamiento jurídico interno (en cuanto al régimen autorizador, véanse sus artículos 5 y siguientes). Por su parte, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (BOE de 23 de diciembre), modificó diversas leyes para adaptarlas a la Ley 17/2009. Entre otras, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE de 27 de noviembre), introduciendo un nuevo artículo 71 *bis*, para definir la declaración responsable y la comunicación previa. También modificó la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE de 3 de abril) [en lo sucesivo, «LBRL»], con el fin de indicar, en su artículo 84.1 , que las entidades locales pueden intervenir la actividad de los ciudadanos a través del sometimiento a comunicación previa o declaración responsable de conformidad con lo establecido en el mencionado artículo 71 *bis* de la Ley 30/1992 [letra c)] o a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma [letra d)].

El repetido artículo 71 *bis* define la declaración responsable como el documento suscrito por un interesado, en el que manifiesta bajo su responsabilidad que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio (apartado 1). Las declaraciones responsables, así como las comunicaciones previas, producen los efectos que se determinen en cada caso por la legislación

correspondiente y permiten, con carácter general, el reconocimiento o el ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas (apartado 3).

A la vista de este marco normativo, hemos de concluir con la Sala de instancia en el sustancial cambio de régimen que supone el paso del sometimiento de las actividades de los ciudadanos a un control preventivo mediante licencias o autorizaciones a otro en el que, para el ejercicio de aquéllas, basta con que éstos realicen una comunicación previa o presenten una declaración responsable. Ciertamente, como se obtiene del artículo 71 *bis* de la Ley 30/1992, el control administrativo no desaparece en el caso de las declaraciones responsables y de las comunicaciones previas. Se pasa de un control *ex ante* a otro que se realiza *ex post*. Pero ha de convenirse en que la intensidad de la intervención administrativa y el alcance del control no son el mismo en uno y otro caso. Desde la propia norma, pues, si de lo que se trata mediante las nuevas fórmulas es de simplificar la actividad administrativa con la finalidad de facilitar el acceso de los ciudadanos a las actividades de servicios (véase el considerando 43 de la Directiva 2006/123/CE), sería incoherente sostener y mantener que con unas y otras técnicas la actividad administrativa a desarrollar es la misma. Y en la realidad de las cosas, resulta evidente que la actuación administrativa para comprobar que un determinado proyecto cumple las exigencias legales para su desarrollo no es igual si requiere el examen previo de instalaciones y proyectos que si de lo que se trata es de confrontar que unos y otras se han implantado y se desarrollan con arreglo al ordenamiento jurídico.

Como quiera que el hecho imponible de la tasa controvertida es la actividad técnica y administrativa que desenvuelve el Ayuntamiento para verificar que los actos de edificación y uso del suelo sujetos a previa licencia o a declaración responsable se ajustan al ordenamiento jurídico, resulta evidente que la introducción mediante la modificación discutida como hecho imponible de aquella actividad en el caso de las declaraciones responsables requería, con arreglo al artículo 25 TRHL, de un informe técnico-económico que, como nadie discute, no existió.

En efecto, como dicho precepto legal disponía en la redacción vigente *ratione temporis*, el establecimiento de tasas por la prestación de servicios municipales se debe realizar a la vista de los correspondientes informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto la previsible cobertura del coste de los servicios. Lo que, en definitiva, ha hecho el Ayuntamiento de Burgos mediante la modificación discutida de la Ordenanza Fiscal nº 204 ha sido introducir, sin mediar esos informes, una nueva tasa por los servicios que presta al comprobar, controlar o inspeccionar el ajuste de las actividades amparadas en una declaración responsable.

Al entenderlo así la Sala de instancia, resolvió con toda corrección, procediendo desestimar el segundo motivo de casación.

**CUARTO.-A)** Los demás motivos del recurso (tercero a sexto) atacan el pronunciamiento de instancia en cuanto declara nula la Ordenanza Fiscal nº 507, en lo que se refiere al incremento de los tipos de gravamen para los bienes inmuebles urbanos, por infringir el artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2011, en relación con el 72.1 TRLH.

Ese incremento se plasmó en el artículo 9 de la Ordenanza Fiscal, que establece, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 TRHL, que a los bienes de naturaleza urbana se les aplica un tipo de gravamen del 0,486%.

El artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2011 preceptuó que, con efectos para los periodos impositivos que se iniciasen en los años 2012 y 2013, los tipos de gravamen del impuesto sobre bienes inmuebles aprobados para los bienes inmuebles urbanos, con arreglo al artículo 72 TRHL, resultarían incrementados con los siguientes porcentajes en los municipios que hubiesen sido objeto de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general para esa clase de bienes: **(a)** el 10 por 100 si esa valoración colectiva fuese consecuencia de una ponencia de valores aprobada con anterioridad al año 2002, no pudiendo resultar el tipo de gravamen mínimo y supletorio inferior al 0,5 por 100 en 2012 y al 0,6 por 100 en 2013; **(b)** el 6 por 100 para los municipios en los que la valoración colectiva de carácter general fuese consecuencia de una ponencia de valores aprobada entre 2002 y 2004, no pudiendo ser el tipo de gravamen mínimo y supletorio inferior al 0,5 por 100; **(c)** el 4 por 100 si la ponencia de valores fue aprobada entre 2008 y 2011 (apartado 1).

Estas previsiones se aplicarían **(i)** a los inmuebles de uso no residencial en todo caso, **(ii)** a los inmuebles de uso residencial a los que resulte de aplicación una ponencia de valores total aprobada antes del año 2002; y **(iii)** a los inmuebles de uso residencial a los que resulte de aplicación una ponencia aprobada en el año

2002 o en un año posterior, siempre que pertenecieran a la mitad con mayor valor catastral del conjunto de los inmuebles del municipio que tengan dicho uso residencial (apartado 1, *in fine*).

En cualquier caso, el tipo máximo aplicable no podía ser superior al establecido en el artículo 72 TRHL (apartado 3).

Este último precepto establece un tipo de gravamen mínimo y supletorio para los bienes inmuebles urbanos del 0,4 por 100, sin que el máximo pueda superar el 1,10 por 100 (apartado 1). No obstante, a los municipios que sean capital de provincia o comunidad autónoma se les permite incrementar los tipos para los bienes urbanos en un 0,07 por 100, porcentaje que también pueden aplicar aquellos que presten servicio de transporte público colectivo de superficie, reconociéndose la posibilidad de añadir un aumento del 0,6 por 100 a los ayuntamientos que suministren más servicios de aquellos a los que están obligados en virtud del artículo 26 LBRL (apartado 3).

**B)** La Sala de instancia (fundamentos jurídicos 13º a 16º), reconociendo que, conforme a nuestra jurisprudencia [sentencia 19 de septiembre de 2013 (casación 6315/2011; ECLI:ES:TS:2013:4682), invocada como fundamento del sexto motivo de casación], los ayuntamientos pueden dentro de los límites legales establecer el tipo de gravamen que consideren oportuno, matiza que esa misma jurisprudencia exige que la decisión no resulte carente de fundamento. Por ello, el hecho de que un tipo de gravamen no supere el límite legal del 1,10 por 100 no supone automáticamente que resulte conforme a Derecho.

Sentado lo anterior, deja constancia de que la modificación por el Ayuntamiento de Burgos de los tipos de gravamen en el impuesto sobre bienes inmuebles se realizó teniendo en cuenta el artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2011, conforme a cuyo apartado 1 los tipos impositivos de un Ayuntamiento como el de Burgos, que aprobó su ponencia de valores el 24 de junio de 2009 con efectos desde el año 2010, no podían experimentar un aumento superior al 4 por 100, siendo así que la modificación enjuiciada incorpora un aumento del 5,3 por 100, variación del índice de precios al consumo entre enero de 2010 y enero de 2012, lo que se tradujo en que los tipos impositivos pasasen de 0,462 por 100 al 0,486 por 100. Por realizar un incremento superior a ese límite, la Sala de instancia considera infringido el artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2011, lo que determina, a su juicio, la nulidad de la modificación operada en la Ordenanza Fiscal nº 507.

Frente a los argumentos del Ayuntamiento demandado, los jueces *a quo* razonan que: **(i)** el citado artículo 8 es una norma excepcional y transitoria, cuyo objetivo no es modificar el artículo 72 TRHL, pero este último debe ser interpretado a la vista de lo que dice aquel primero; **(ii)** el hecho de que el repetido artículo 8 persiga combatir el déficit público de los Ayuntamientos no significa que cualquier aumento de los tipos impositivos sea conforme a Derecho, aún en el supuesto de que no rebasen el 1,10 por 100; y **(iii)** el Ayuntamiento de Burgos no ha justificado las circunstancias que le permitían aprobar subidas superiores a las que marca el artículo 8 citado, aun moviéndose dentro del arco porcentual señalado por el artículo 72 TRHL.

**C)** El Ayuntamiento de Burgos discute en casación tales razonamientos, arguyendo que desconoce la jurisprudencia de esta Sala (motivo 6º), que el artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2011 contempla un incremento automático del tipo de gravamen en el impuesto sobre bienes inmuebles, en determinadas circunstancias y sólo para determinados inmuebles, pero no impide que los ayuntamientos puedan aprobar un incremento añadido al tipo establecido, respetando las determinaciones del artículo 72 TRHL (motivo 3º), precepto este último que habría resultado infringido al anular un incremento que se mueve dentro de sus coordenadas (motivo 4º). Por todo ello, al negar que el Ayuntamiento pueda fijar tipos de gravamen dentro del arco legalmente determinado, la decisión combatida vulnera la autonomía municipal y el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales (motivo 5º).

**(D)** Del marco normativo expuesto *ut supra* cabe obtener las siguientes conclusiones:

**1ª)** Los ayuntamientos han de fijar en el impuesto sobre bienes inmuebles tipos de gravamen para los de naturaleza urbana que oscilen entre el 0,4 por 100 y el 1,10 por 100, sin perjuicio de que puedan incrementarlos con determinados puntos porcentuales si concurren en ellos ciertas circunstancias (artículo 72 TRHL, apartados 1 y 3).

**2ª)** Con la finalidad de que la situación financiera de las corporaciones locales no pusiera en peligro la consecución de los objetivos de minoración del déficit público, y con carácter transitorio y excepcional para los ejercicios 2012 y 2013 (apartado II de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2011), los ayuntamientos en los que concurrieran las circunstancias del de Burgos (aprobación de una ponencia de valores total en el año 2009, que determinó una valoración colectiva de carácter general para los bienes inmuebles urbanos) estaban obligados a incrementar los tipos de gravamen en un 4 por 100 para aquellos

bienes inmuebles de uso residencial que pertenecieran a la mitad con mayor valor catastral del conjunto de los inmuebles que tuviesen uso urbano ( artículo 8.1 del Real Decreto-ley 20/2011 ).

Rectamente entendidos estos preceptos, deben interpretarse en el sentido de que los Ayuntamientos quedaban constreñidos a realizar ese incremento para los ejercicios 2012 y 2013. No otra cosa se desprende del apartado 2 del artículo 8 del Real Decreto-Ley 20/2011 , conforme al cual, «en el supuesto de que el tipo aprobado por un municipio para 2012 o 2013 fuese inferior al vigente en 2011, en el año en que esto ocurra se aplicará lo dispuesto en este artículo tomando como base el tipo vigente en 2011», porque impide a los ayuntamientos sortear la efectividad del incremento legalmente establecido mediante la aprobación de un tipo de gravamen más bajo en los ejercicios 2012 y 2013. El único límite que imponía ese artículo 8 del Real Decreto-Ley 20/2011 a los ayuntamientos es el previsto en su apartado 3: «El tipo máximo aplicable no podrá ser superior, en ningún caso, al establecido en el artículo 72 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales ». Si, como es el caso del Ayuntamiento de Burgos, la aplicación de ese forzado aumento no conllevaba un resultado que rebasase los topes del repetido artículo 72, nada impedía a la Corporación acordar, de forma justificada, otros incrementos adicionales.

No podemos compartir pues la tesis de la Sala de instancia, porque el aumento acordado por el Ayuntamiento de Burgos en modo alguno desconoce los límites del artículo 72 TRHL, sin que esté demás dejar constancia de que en el expediente existe un informe del órgano de Gestión Tributaria y Tesorería (citado por la propia sentencia impugnada) donde se explica que la subida se lleva a cabo para adaptar los tipos al incremento del 5,3 por 100 experimentado por el índice de precios al consumo entre los meses de enero de 2010 y 2012.

El planteamiento de la sentencia impugnada conduce al absurdo de entender que el incremento decretado hubiera sido legal en situaciones de normalidad (por no superar los umbrales del artículo 72 TRHL) y, sin embargo, por mediar una medida excepcional como la contemplada en el artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2011 , cuyo designio es luchar contra el déficit público, no se pueden aprobar tales subidas por representar un porcentaje superior al que forzosamente han de aplicar por así haberlo previsto, con ese carácter excepcional y transitorio, el legislador estatal en la norma en cuestión. Esta exégesis conduce a la contradictoria conclusión de que las posibilidades de incremento de los tipos de gravamen en el impuesto sobre bienes inmuebles para hacer frente a una situación extraordinaria de déficit público son inferiores a las que el propio legislador contempla para situaciones ordinarias. En suma, el artículo 8 del Real Decreto-ley 20/2011 obligaba al Ayuntamiento de Burgos a incrementar los tipos de gravamen en un 4 por 100, pero no le impedía acordar aumentos porcentuales superiores siempre y cuando el resultado final no rebasase los límites señalados en el artículo 72 TRHL.

Al no entenderlo así, la Sala de instancia, además de desconocer nuestra jurisprudencia, contenida en la sentencia ya citada (los ayuntamientos, siempre que no incurran en arbitrariedad, pueden establecer tipos diferenciados dentro de los límites legales), realiza una interpretación equivocada de los artículos 8 del Real Decreto-ley 20/2011 y 72 TRHL, que incide desfavorablemente sobre su autonomía, desconociendo el principio de suficiencia financiera de las corporaciones locales.

En consecuencia, con estimación de los motivos 3º a 6º del recurso de casación del Ayuntamiento de Burgos, debemos casar la sentencia de instancia en cuanto declara la nulidad de la modificación operada en el artículo 9 de la Ordenanza Fiscal nº 507, modificación que declaramos ajustada a Derecho, desestimando la demanda de las compañías recurridas en este punto.

**QUINTO.-** La estimación, aun en parte, del recurso de casación comporta que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de esta jurisdicción , no deba hacerse ninguna condena sobre las costas de esta instancia, pronunciamiento que se ha de extender, en virtud del apartado 1 de dicho precepto, a las de la instancia, en virtud del resultado estimatorio parcial de la demanda.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido : **1º)** Acoger en parte el recurso de casación 1280/2015, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE BURGOS contra la sentencia dictada el por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª), con sede en Burgos, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el recurso 15/2014 , sentencia que casamos en cuanto declara la nulidad de la modificación de la Ordenanza Fiscal nº 507, reguladora del impuesto sobre bienes inmuebles, en lo que a la subida de los tipos de gravamen para los bienes inmuebles urbanos se refiere (artículo 9), confirmándola en todo lo demás. **2º)** Desestimar la demanda presentada por las compañías Gonalpi, S.L., e Inmobiliaria Doble G, S.A., en el citado recurso contencioso-administrativo, en



cuanto pretendía la declaración de nulidad de dicha Ordenanza Fiscal. **3º)** No hacer una expresa condena sobre las costas, tanto las de instancia como las de esta casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Manuel Vicente Garzon Herrero Emilio Frias Ponce Joaquin Huelin Martinez de Velasco Jose Antonio Montero Fernandez Manuel Martin Timon Juan Gonzalo Martinez Mico **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ