

Roj: STS 5337/2016 - ECLI:ES:TS:2016:5337  
Id Cendoj: 28079130022016100481  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 2  
Nº de Recurso: 3133/2015  
Nº de Resolución: 2616/2016  
Procedimiento: CONTENCIOSO - APELACION  
Ponente: JUAN GONZALO MARTINEZ MICO  
Tipo de Resolución: Sentencia

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Segunda**

##### **Sentencia núm. 2.616/2016**

Fecha de sentencia: 15/12/2016

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION Número del procedimiento: 3133/2015

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria

Fecha de Votación y Fallo: 02/11/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Gonzalo Martínez Micó

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.2

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho

Mayo

Transcrito por: MMC Nota:

Resumen

TASAS MUNICIPALES: Tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local: Tasa por pasos de vehículos o carruajes. Parámetro de valor ( PV). Parámetro de intensidad de uso ( PIU ). Anulación parcial de la Ordenanza.

RECURSO CASACION núm.: 3133/2015

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Gonzalo Martínez Micó

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho

Mayo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Segunda**

##### **Sentencia núm. 2616/2016**

Excmos. Sres.

D. Manuel Vicente Garzón Herrero, presidente

D. Nicolás Maurandi Guillén

D. Emilio Frías Ponce

D. José Díaz Delgado  
D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco  
D. José Antonio Montero Fernández  
D. Francisco José Navarro Sanchís  
D. Juan Gonzalo Martínez Micó  
D. Rafael Fernández Montalvo

En Madrid, a 15 de diciembre de 2016.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación núm. 3133/2015 promovido por el Ayuntamiento de Madrid, representado y dirigido por Letrada Consistorial, contra la sentencia dictada, con fecha 30 de junio de 2015, por la Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso núm. 305/2013 , seguido ante la misma a instancias de la Comunidad de Propietarios de la CALLE000 NUM000 contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 21 de diciembre de 2012 ( BOCM de 28 de diciembre de 2012) por el que se aprobó la *Modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local* correspondiente al año 2013.

La Comunidad de Propietarios que formuló el recurso contencioso-administrativo no ha comparecido como parte recurrida en esta sede casacional.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Gonzalo Martínez Micó.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 28 de febrero de de 2013 la Comunidad de Propietarios de la CALLE000 NUM000 de Madrid interpuso ante la Sala de la Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de Madrid recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 21 de diciembre de 2012 por el que se aprobó la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, que , una vez publicado su texto en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 28 de diciembre de 2012, entró en vigor el 1 de enero de 2013.

**SEGUNDO.-** El recurso interpuesto fue resuelto por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia núm. 521/2015, de 30 de junio , cuyo fallo es del siguiente tenor literal: " Que estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la procuradora Doña María Concepción Giménez Gómez en representación de la entidad « Comunidad de Propietarios del Edificio sito en la CALLE000 NUM000 de Madrid » y en su virtud anulamos el apartado 2 y 3 del artículo 11 de la " Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local", en la modificación aprobada el 21 de diciembre de 2012 y publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 28 de diciembre de 2012, sin especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas por lo que cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes lo serán por mitad".

**TERCERO.-** Contra la referida sentencia la Letrada del Ayuntamiento de Madrid preparó ante el Tribunal a quo el presente recurso de casación que, una vez tenido por preparado en Diligencia de Ordenación de 28 de septiembre, fue interpuesto en plazo ante esta Sala y admitido en providencia de 25 de febrero de 2016.

No habiéndose personado la parte recurrida, se señaló la audiencia del día 2 de noviembre de 2016 para la deliberación, votación y fallo de este recurso, día en el que, efectivamente, se deliberó, votó y falló con el resultado que ahora se expresa.

**CUARTO.-** La Letrada del Ayuntamiento de Madrid formula un único motivo de casación:

Articulado al amparo del motivo d) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa de 13 de julio de 1998, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate y en concreto, por una clara vulneración de los arts. 24.1 y 25 del TRLRHL aprobado por RDL 272004, de 5 de marzo, norma de carácter estatal que fue invocada ante el Tribunal de Instancia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El artículo 11 de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, en la redacción establecida por el acuerdo plenario de 21 de diciembre de 2012, es del siguiente tenor literal:

1.- La cuantía de la tasa para cada paso de vehículos vendrá determinada por la siguiente fórmula:

$$\text{Cuota tributaria} = (\text{PV} + \text{PIU}) \times \text{ml}$$

2.- PV, o parámetro de valor, es el resultado de aplicar el 4 por ciento al valor del metro cuadrado del suelo, que figura en el anexo de esta ordenanza, correspondiente a la zona de valor donde se encuentre ubicado el paso de vehículos.

Con carácter general, las zonas de valor son las mismas que figuran en la Ponencia de Valores aprobada por el Director General del Catastro el día 20 de junio de 2011.

No obstante, se establecen otros dos ámbitos aplicables, en su caso, de un lado, al complejo aeroportuario Madrid-Barajas y, de otro, al resto del término municipal de Madrid.

3.- PIU, o parámetro de intensidad de uso, atiende a la superficie construida del bien inmueble, edificado o sin edificar, al que da acceso o salida el paso de vehículos. Para el cálculo de dicho parámetro la superficie total construida del inmueble se fraccionará, por tramos de superficie, aplicando a cada tramo la tarifa que corresponda, de acuerdo con el siguiente cuadro.

Superficie Euros por cada 30 m2 de superficie

Hasta 90 m2..... 8,00

De 90,01 a 240 m2..... 6,00

De 240,01 a 480 m2..... 4,00

De 480,01 a 960 m2..... 2,00

De 960,01 a 1920 m2..... 1,00

De 1920,01 a 4800 m2..... 0,75

De 4800,01 a 9600 m2..... 0,50

Más de 9600 m2..... 0,25

Cuando el resultado de dividir la superficie construida del bien inmueble al que da acceso o salida el paso de vehículos entre 30 sea un número decimal y la cifra de sus dos primeros decimales sea inferior a 50, se redondeará a la baja hasta el entero más próximo en el último tramo computable, y cuando sea igual o superior, al alza. No obstante, en ningún caso la superficie computable será inferior a 30 metros cuadrados.

4. La longitud en metros lineales del paso de vehículos (ml) vendrá determinada con sus dos primeros decimales.

A estos efectos, se entenderá por longitud del paso el número de metros lineales del hueco libre para la entrada y salida de vehículos, incrementado en un metro a cada lado o, en el caso de que exista rebaje de acera, el número de metros lineales del bordillo rebajado, si esta última medición fuese superior.

En los supuestos en que dos o más pasos contiguos de vehículos tengan una distancia entre ellos inferior a dos metros o compartan un único rebaje de acera, los metros lineales correspondientes a cada paso se determinarán proporcionalmente al hueco libre de cada uno respecto de la longitud total del rebaje de acera o, si es mayor, a la distancia entre el comienzo del hueco libre del primer paso y el final del hueco libre del último más un metro a cada lado.

En los pasos de vehículos sin rebaje de acera de las instalaciones de suministro de combustible para vehículos, la longitud total de los pasos existentes no podrá exceder, en ningún caso, de la que resulte de multiplicar el número de líneas o calles de aparatos surtidores, túnel de lavado u otros servicios similares por diez metros.

5. El período impositivo en el supuesto de pasos permanentes, comprenderá el año natural, devengándose la tasa periódicamente el 1 de enero de cada año, salvo en los casos de inicio o cese en el aprovechamiento en que se estará a lo previsto en el artículo 5.b) de esta ordenanza. En el caso de pasos provisionales que se autoricen por obras, las cuotas que resulten de la aplicación de las tarifas a que se refiere el apartado anterior, se prorratearán por el tiempo autorizado»

**SEGUNDO.-** 1. La sentencia cuya casación se pretende anula el apartado 2 del artículo 11 de la Ordenanza Fiscal de referencia.

Dice la sentencia recurrida que la primera cuestión a la que se refiere la actora - la Comunidad de Propietarios del edificio sito en la CALLE000 NUM000 - en su impugnación hace referencia al parámetro PV de la fórmula polinómica que el Ayuntamiento de Madrid utiliza para realizar la valoración de la utilización especial del dominio público, ya que la Ordenanza establece que el parámetro de valor, es el resultado de aplicar el 4 por ciento al valor del metro cuadrado del suelo, que figura en el anexo de esta ordenanza, correspondiente a la zona de valor donde se encuentre ubicado el paso de vehículos". Con carácter general, las zonas de valor son las mismas que figuran en la Ponencia de Valores aprobada por el Director General del Catastro el día 20 de junio de 2011. La impugnación se refiere tanto a la utilización para determinar las zonas de valor de la Ponencia de Valores aprobada por el Director General del Catastro el día 20 de junio de 2011, como al resultado de aplicar el 4 por ciento al valor del metro cuadrado del suelo. ( *Fundamento de Derecho Quinto* ).

Pues bien, agregaba la sentencia recurrida, " En la medida que la Ordenanza hoy enjuiciada también utiliza para la ponderación correspondiente valores catastrales de usos, como los residenciales o los comerciales, que son usos distintos y diferentes de los usos a los que se pueden dedicar los suelos de dominio público, en esencia los usos dotacionales, en cualquiera de sus clases, no puede entenderse justificado el criterio del Ayuntamiento de Madrid pues utiliza como valor de mercado el derivado de la ponencia de valores, el que se corresponde con unos usos cuyo valor de mercado no es comparable con el valor de unos suelos que precisamente no se encuentran en el mercado, pues existe una referencia valorativa cuya comparabilidad con los viales es mucho más clara que la empleada por el Ayuntamiento como es el valor medio por metro cuadrado de suelo asignado a las zonas verdes en la Ponencia de Valores Catastrales de Madrid; siendo el valor medio de las zonas verdes de 19,30 euros/m<sup>2</sup>, el Ayuntamiento de Madrid podía haber utilizado dicho valor o bien ponderando el mismo con otros valores que reflejen usos infraestructurales tal y como se describe en el artículo 36 de la Ley Territorial de Madrid 9/2001, de 17 de julio 2001 , del suelo de Madrid ( *Fundamento de Derecho Séptimo* ).

2. La Sentencia recurrida cuestiona, dentro de la fórmula polinómica establecida para la determinación de la cuota tributaria, el denominado Parámetro de Valor (PV).

Pues bien, la Sentencia recurrida en casación infringe lo dispuesto en el art. 24.1 a) del precitado TRLRHL aprobado por RDL 2/2004, de 5 de marzo que dispone que el importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local se fijará " *con carácter general, tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público. A tal fin, las ordenanzas fiscales podrán señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada*".

Como dice la sentencia de 19 de julio de 2016 ( casación 2505/2015 ) este precepto establece, en primer lugar, una regla general que permite tomar como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización, si los bienes afectados no fuesen de dominio público.

Por otra parte, se remite al desarrollo reglamentario por las ordenanzas fiscales a través de las cuales podrán señalar en cada caso atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir dicho valor de mercado".

Ahora bien, la ambigüedad del legislador a la hora de cuantificar la tasa por uso del dominio público se salva con la previsión que establece también el legislador en el artículo 25 del referido Texto Refundido, al obligar a que " los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de *manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquéllos, respectivamente*"

La potestad tributaria de las Entidades Locales en materia de tasas es amplia, debiendo, eso sí, someterse a determinados límites legales. Existe un límite formal, que requiere que cuando se establezca un nuevo tributo o se modifique sustancialmente uno ya existente es precisa la elaboración de un estudio técnico-económico; y otro de fondo, que exige, en el caso de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, que su importe se establezca, con carácter general, " *<<tomando como*



*referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público»".*

Cuando se trata de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, sólo cabe exigir que el estudio económico-financiero "ponga de manifiesto el valor de mercado. Un estudio económico con una valoración detallada de las distintas partidas o factores que integran el establecimiento o mantenimiento del servicio y con explicación de cómo se llega al coste real o previsible del servicio que se trata de regular no es exigible en el caso de la tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, en que basta con que el Informe preceptivo señale los valores de mercado que se hayan tomado como referencia», ( STS 16 de febrero de 2009 ) .

La determinación de los criterios y parámetros para la fijación del valor de mercado es, en definitiva, una cuestión interpretativa y decisoria que pertenece, circunstancialmente, a la competencia autónoma y concreta de cada Ayuntamiento (y no es susceptible de una traslación generalizada y de idéntica conformación al resto de los municipios)». ( STS 15 de octubre de 2003 ) .

3. En la modificación de la " Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local " impugnada de Madrid, y cuyo artículo 11, en su apartado 2, declara nulo la Sala de instancia, se han respetado escrupulosamente los límites legalmente establecidos y se ha justificado el valor de mercado al que se ha acudido para la determinación de la utilidad derivada del aprovechamiento especial del dominio público local. En este sentido, en la *página 2 del Estudio técnico-económico* que se elaboró se hizo constar:

«En primer término debemos acudir al estudio del mercado del suelo de Madrid, Es, precisamente, el estudio desarrollado por la Gerencia Regional del Catastro de Madrid para realizar el procedimiento de valoración colectiva de carácter general que culmina con la aprobación del documento de la ponencia de valores aprobada por el Director General de Catastro el día 20 de junio de 2011 con efectos 1 de enero de 2012, el conjunto de información más completo y actualizado sobre valores de suelo en el municipio de Madrid.

Tal y como se expresa detalladamente en el anexo 1, vamos a partir del valor de repercusión, ponderado por uso, de cada una de las zonas de valor en las que se ha dividido el municipio de Madrid.

El número de zonas (659) es lo suficientemente expresivo del grado de detalle y concreción de los valores que vamos a utilizar tanto en este apartado como para la cuantificación de la tasa.

Conocido el valor de mercado del metro cuadrado suelo, determinaremos el valor de la utilidad derivada de su aprovechamiento».

Y en el *Anexo 1* a dicho *Estudio Técnico-Económico* se recogen los criterios que se han utilizado para la delimitación del valor de mercado y se explican los distintos procedimientos y metodología empleada por la Dirección General del Catastro para la elaboración de la Ponencia de Valores. Así, por un lado, se dispone en el citado anexo: «Este marco jurídico y la utilidad tributaria de la tasa de paso de vehículos, implican que para su realización es necesario, a grandes rasgos:

Delimitar zonas homogéneas en el municipio en las que por sus características se pueda deducir que tienen el mismo valor de suelo. A tal efecto resulta necesario analizar todas las circunstancias que puedan afectar al valor de los distintos productos inmobiliarios, como el grado de desarrollo urbanístico, el uso predominante (residencial, comercial, oficinas etc.), el tipo y la calidad de las construcciones, las comunicaciones disponibles, la proximidad o lejanía del centro urbano, el entorno socioeconómico, etc.

Se fundamenta en la estimación del valor del suelo: por tanto es imprescindible disponer de una información actualizada que refleje con la mayor fidelidad posible la situación del mercado inmobiliario y la distribución relativa de valores estimados en el municipio.

Finalmente, hay que establecer un método de asignación de valores concretos a cada zona homogénea del municipio.

El mercado inmobiliario ha sufrido numerosos cambios y, en particular, desde 2008 se han producido importantes disminuciones en el valor de los distintos productos inmobiliarios, dentro de un proceso de ajuste de precios que se ha agravado por la situación de crisis económica, cuya intensidad está siendo muy superior a lo esperado. Estas bajadas de valor están afectando de forma distinta a las distintas zonas del municipio y a los distintos usos del suelo, lo que hace necesario disponer de un estudio de mercado actualizado que refleje la situación actual.

En este sentido la Gerencia Regional del Catastro de Madrid ha realizado un Procedimiento de Valoración Colectiva de Carácter General (revisión catastral) en el municipio de Madrid que surte efectos el 1 de enero de 2012, aplicando una Ponencia de Valores total aprobada en

2011 que afecta al suelo de naturaleza urbana. Durante este proceso personal técnico de la Gerencia 2 de 18 Regional del Catastro ha estudiado exhaustivamente la situación del municipio, ha procedido a la división del suelo de naturaleza urbana en polígonos de valoración, y, además, ha delimitado unas zonas homogéneas de valor, representadas gráficamente en cartografía, que representan los ámbitos de aplicación de los valores calculados para cada zona.

Estos trabajos se han desarrollado conforme a una metodología y procedimiento propios de la Dirección General del Catastro, que supone la aprobación, dentro del conjunto de documentación de la Ponencia de Valores, de unos mapas de polígonos de valoración y mapas de zonas de zona de valor.

Además, todos estos trabajos se fundamentan en un estudio de mercado realizado por la Gerencia de Catastro con el apoyo de una empresa del sector. Éste estudio de mercado y su sistematización en la ponencia de valores constituyen, en el momento actual, el conjunto de información más completo y actualizado sobre valores de suelo en el municipio de Madrid.

Por estos motivos, para la determinación de los valores de suelo que se proponen para su aplicación en la Tasa de Paso de Vehículos, se utilizará como fuente principal de información sobre valores de suelo y para la división del municipio en zonas homogéneas, la contenida en la Ponencia de Valores total de 2011».

En el *punto 5* de dicho *Anexo*, además, bajo el título de « **Metodología para la obtención de los valores de suelo** », se manifiesta que:

«... para estimar el valor del suelo se utiliza como fuente de información fundamental sobre valores de suelo la derivada de la Ponencia de Valores de 2011 y los análisis y conclusiones del estudio de mercado que se encuentra en el Documento 2 de la misma. Esta información, conforme a la metodología del catastro, se materializa en una relación de zonas de valor con distintos valores por uso y un mapa de zonas de valor que delimita espacialmente cada zona.

Teniendo en cuenta que la ponencia de valores prevé distintos valores de repercusión en función del uso de la construcción (real o potencial), resulta necesario normalizar esos valores para obtener un valor único de zona. Esto se hará, a efectos de la tasa de paso de vehículos, como regla general, ponderando los valores de repercusión de los usos más representativos de cada zona, en función de la superficie construida real incluida en el ámbito delimitado de la misma.

El valor así obtenido tiene carácter objetivo, en tanto que se determina por aplicación de una regla única, salvo en casos marginales, y es plenamente representativo de la zona, ya que en su formación intervienen dos factores propios y característicos de cada ámbito: los distintos valores, más altos en una zona que en otra, y la intensidad constructiva de cada uso en cada zona».

Posteriormente, en el *punto 6 del Anexo*, se explica la división del Municipio en ámbitos y zonas de valor, Y en el *punto 7*, tras hacer referencia a los valores de suelo que se distinguen en la Ponencia (valor de suelo en polígono y valor de suelo de zona), se señala:

«Para determinar los valores de suelo **a efectos de la tasa de vehículos**, para los inmuebles incluidos en la delimitación del suelo de naturaleza urbana, tomaremos como base de partida los valores de repercusión de los distintos usos definidos en cada zona de valor (zonas cuyo nombre empieza con R o PR). En las zonas en las que es posible la valoración por unitario (zonas cuyo nombre empieza con U), tomaremos como base de partida los valores de repercusión supletorios para cada uno de los usos, establecidos en la zona de valor asignada al polígono, que en caso de uso residencial será coincidente con el Valor de Repercusión Básico (VRB) de polígono, valores que se aplican, tal y como establece la Ponencia de Valores, de forma supletoria, en la valoración por el método general "por repercusión" de las fincas situadas en estas zonas.

Utilizar los valores de repercusión supletorios en zonas con valor unitario permite un análisis coherente del valor del conjunto del municipio, al ser unos valores análogos a los del resto de zonas.

Además, la valoración por unitario, conforme a la ponencia de valores, tiene carácter excepcional y se aplica en determinados casos únicamente a algunas parcelas de uso residencial unifamiliar o industrial.

El **valor representativo de la zona a efectos de la Tasa por Paso de Vehículos** se obtendrá a partir de los valores de repercusión de los usos principales del suelo: vivienda, comercio, oficina, industria, turístico

y garaje (el valor de repercusión, según la denominación de la ponencia de valores, corresponde también a garaje, cuando consume edificabilidad, teniendo ambos el mismo valor), de la ponencia de valores de 2011. No se han considerado los valores de los usos de zonas verdes y equipamientos que se refieren a servicios urbanos fijados por el Plan General de Ordenación Urbana, por no ser representativos de los usos principales de la ciudad, y por estar fuera del mercado inmobiliario habitual.

Por el contrario, sí se incluye el uso garaje, aunque sea un uso subsidiario de otros usos y que, habitualmente, se encuentra situado bajo rasante, y por tanto no intervendría en la formación del valor del dominio público, por estar este uso directamente relacionado con el concepto de la Tasa por Paso de Vehículos.

El valor concreto para cada zona de valor se obtendrá ponderando cada valor por uso previsto en la ponencia de valores por la superficie construida de cada uso en la zona».

En definitiva, se trata de fijar el importe de esta tasa «tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público». No se trata, pues, de saber el valor del aprovechamiento de un aparcamiento de un determinado hospital o de un aparcamiento de viviendas. Esa magnitud no es la requerida por la norma, es el aprovechamiento del dominio público el objeto del gravamen. Por eso, tal y como prevé el artículo 24 del TRLHL, no es oportuno aplicar valores de dominio público (como el de zona verde o vial) para valorar ése aprovechamiento privativo, sino que hay que emplear referencias valorativas típicas del uso privativo («como si los bienes no fuesen de dominio público»), que son los usos de suelo de tipo lucrativo y sometidos al mercado.

El propio concepto de **zona de valor** supone la delimitación de un área geográfica concreta en el que los elementos de valoración del suelo, conforme al estudio de mercado y el análisis de valores realizado por la Gerencia del Catastro, son fundamentalmente iguales, sin que el uso específico de los inmuebles suponga variaciones de valor. Además, en el caso concreto de la Tasa por Paso de Vehículos, el valor del suelo se vincula al aprovechamiento especial del dominio público, por lo que el uso del edificio al que da acceso, desde el punto de vista del valor del suelo, no es relevante. Por tanto, la utilización de la información de las zonas de valor de catastro permite ajustar con gran precisión los valores representativos asociados a cada paso de vehículos.

Por tanto, como decíamos en la *Sentencia de 2 de enero de 2015*, «si bien es cierto que la **dificultad es extremada en la cuantificación de la tasa**, en tanto se está exigiendo por el legislador que se concrete un valor de mercado de una utilidad que no tiene mercado, aunque con referencia al mercado existente respecto de los mismos bienes que no sean de dominio público, lo que indirectamente hace factible una discrecionalidad amplísima en la elección del método o modelo a seguir, al menos sí ha de exigirse que los elementos, datos y criterios utilizados sean objetivos y adecuados y de los mismos puedan derivarse razonablemente que el fijado sea "el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público", pues siendo discrecional la elección del método de determinación, dado que el valor de mercado de la utilidad es un concepto jurídico indeterminado, sólo puede ser uno, que ha de ser el resultado derivado de dichos elementos, datos y criterios utilizados, lo que exige que estos sean adecuados a dicho fin, y le corresponde al municipio, normalmente a través del informe técnico jurídico acreditar dicha idoneidad y suficiencia». En su consecuencia en el informe técnico-económico en cuestión, se acredita suficientemente la idoneidad de los criterios utilizados para la determinación de la utilidad derivada del aprovechamiento.

En consecuencia, el motivo de casación, en este punto, debe ser estimado.

**TERCERO.-** Dice el Ayuntamiento recurrente que acudir al tipo de interés legal del dinero aplicable al valor del suelo como forma de determinar la utilidad derivada de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público es algo que ha sido admitido por los Tribunales de Justicia, citando al efecto sentencias del TSJ de Madrid (sentencia 1717, de 3 de diciembre de 2009); de La Rioja (sentencia num. 110, de 23 de febrero de 1999) y Aragón (sentencia num. 678, de 11 de septiembre de 2002). En todos los supuestos que enjuician estas sentencias el tipo de interés legal del dinero se utiliza en el estudio técnico económico para determinar la utilidad derivada de la utilización privativa o del aprovechamiento especial del dominio público, a diferencia de lo que sucede en la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Madrid en que forma parte de la fórmula que se utiliza para la determinación de la deuda tributaria; en este caso, dispone la Ordenanza en el apartado 2 del art 11, que: " *El PV, o parámetro de valor, es el resultado de aplicar el 4 por ciento al valor del metro cuadrado del suelo, que figura en el anexo de esta Ordenanza, correspondiente a la zona de valor donde se encuentre ubicado el paso de vehículos*". Para el Ayuntamiento la aplicación de



un interés fijo en la fórmula que se establece para la determinación de la deuda tributaria es un criterio válido porque los estudios técnico-económicos no se actualizan todos los años, permanecen inalterables en tanto no se modifique sustancialmente la Ordenanza. Por tanto, determinada en el estudio técnico-económico la utilidad derivada de la utilización privativa o del aprovechamiento especial, pervive en los mismos términos hasta la elaboración de uno nuevo. Así pues, el tipo permanece fijo hasta que no se modifica sustancialmente la Ordenanza.

En cambio, la sentencia recurrida dice, con razón, que si bien la utilización del tipo interés legal del dinero para establecer el parámetro de valor del suelo puede reputarse correcta de conformidad con los parámetros de la Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del tipo de interés legal del dinero, y del artículo 1.108 del Código Civil, pues el mismo responde a una presunción legal de rentabilidad de un capital en un momento determinado, la propia Ley 24/1984 parte de un elemento, cual es la obsolescencia del establecimiento en una norma jurídica de un tipo fijo, cuál era el fijado por la Ley de 7 de octubre de 1939, que, como indica el preámbulo, la permanencia del 4 por 100 como tipo del interés legal del dinero resulta por tanto, obsoleta respecto a la realidad social, discriminatoria frente a la que rige para los derechos y obligaciones de la Hacienda Pública... Por dicha razón el artículo 1º de dicha Ley estableció que el interés legal del dinero se determinará en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, acentuándose la mutabilidad del tipo del interés legal tras la entrada en vigor de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, que añadió un párrafo segundo al artículo 1 de la Ley 24/1984, estableciendo que «el Gobierno, atendiendo a la evolución de los tipos de interés de la Deuda Pública, podrá revisar el tipo de interés fijado en el ejercicio por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.» De todo ello se deduce que no se ajusta a derecho el establecimiento de un tipo fijo, cualquiera que este sea, pues si bien este pudiera entenderse justificado para el año 2013 a salvo de que el Gobierno, hubiera hecho uso de la prerrogativa establecida en el párrafo 2º del artículo 1º de la Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del tipo de interés legal del dinero, no lo es para futuros ejercicios a los que será de aplicación la Ordenanza si ella no resulta modificada por un ulterior acuerdo plenario del Ayuntamiento de Madrid.

No es, pues, válido un tipo de interés fijo y en este punto debe ser confirmada la sentencia de instancia.

**CUARTO.- 1.** La sentencia objeto del presente recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid declara la nulidad del segundo de los parámetros en que consiste la fórmula polinómica para la determinación de la cuota tributaria: se trata, en concreto, del **PIU o parámetro de intensidad de uso**, que, conforme al texto del apartado 3 de la Ordenanza, atiende a la superficie construida del bien inmueble, edificada o sin edificar, al que da acceso o salida el paso de vehículos.

Para el cálculo de dicho parámetro la superficie total construida del inmueble se fraccionará por tramos de superficie, aplicando a cada tramo la tarifa que corresponda, de acuerdo con el cuadro que se determina.

Dice la sentencia recurrida (Fundamento de Derecho Décimo) que la determinación de la superficie a tomar en consideración parte de la base de un tamaño de 12 m<sup>2</sup> por plaza de aparcamiento tomando en consideración lo dispuesto a estos efectos en las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 12 de junio de 1997.

Entiende el Tribunal a quo que la selección de la superficie de la plaza de aparcamiento es arbitraria pues no está justificado partir de una superficie de la plaza de 12 m<sup>2</sup> y tampoco está justificado que dicha superficie se incremente hasta los 30 m<sup>2</sup> en razón de las zonas comunes, (las necesarias para el tránsito de vehículos) más aún cuando el propio Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 en su artículo 7.5.27 prevé la existencia de aparcamientos mecánicos que son aquellos sistemas que permiten, mediante equipos de elevación y transporte, almacenar vehículos en un espacio determinado y en los que no existen zonas comunes de circulación de vehículos. En suma, el Ayuntamiento de Madrid utiliza un método indiciario y presuntivo de establecer el número de plazas de aparcamiento existentes en una edificación (garaje) o espacio no edificado (aparcamiento al aire libre) cuando dispone de los datos efectivos y reales del número de plazas de aparcamiento efectivas autorizadas en dichos espacios, que serán las que establezcan las correspondientes licencias de construcción, circunstancia esta que además puede ser comprobada por el Ayuntamiento de Madrid en el momento de otorgar las correspondientes autorizaciones para la utilización especial del dominio público local. En consecuencia el modo de determinar el módulo de 30 m<sup>2</sup> de superficie no se encuentra debidamente justificado ( *Fundamento de Derecho Undécimo* ).

En un materia como ésta, la dificultad que entraña la realización de un Estudio Técnico-Económico es evidente; dificultad que es mucho mayor cuando se habla de una ciudad como Madrid. Con todo, lo fundamental no es el criterio empleado, sino que éste esté justificado y respete los límites legalmente



establecidos. Pero, sobre cuál ha de ser el valor de mercado o sobre cómo ha de calcularse la utilidad derivada, es algo que ni la Ley ni, en general, los Tribunales han venido imponiendo como un criterio único y exclusivo.

En el *Estudio Técnico-Económico* se contemplan los motivos que justifican la utilización de una superficie concreta y determinada de plaza de garaje. Así, en la "Propuesta de modificación de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local", que abre el expediente administrativo en cuestión y complementa en el plano jurídico y teleológico al informe técnico-económico que, junto con los informes favorables de la Asesoría Jurídica y de la Intervención General y el resto de la documentación que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 48.3 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, conforman el expediente que estuvo a la vista del Pleno del Ayuntamiento para la aprobación de la modificación normativa de referencia, se dice, textualmente en la *página 4* del citado lo siguiente:

«La fórmula, seguidamente, adiciona al parámetro de valor un parámetro (PIU) que viene definido por la intensidad de uso del dominio público local que deriva del número de plazas o de vehículos a los que, real o potencialmente, da entrada o salida el paso.»

Con ello se da entrada a la doctrina legal del Tribunal Supremo cuando en su sentencia de 15 de enero de 1998 señala que "para concretar la cuantificación del precio o contraprestación del aprovechamiento especial del dominio público o de las aceras para entrada y salida de vehículos en aparcamientos privados, debe tomarse en cuenta el valor de mercado del espacio público afectado, modulado, a su vez, dentro del concepto de utilidad derivada del citado aprovechamiento, con un cuadro de porcentajes de moderada entidad económica, proporcional al número de plazas para vehículos del aparcamiento".

Partiendo de la superficie construida del garaje o "aparcamiento y determinada en 30 metros cuadrados la superficie construida por cada plaza, por los motivos que se detallan en el estudio técnico-económico, se fijan unos tramos que otorgan progresividad al sistema. Así, a más superficie mayor cabida de vehículos y, por lógica, mayor utilización del paso de vehículos, siendo, al propio tiempo, indicativo de capacidad económica conforme faculta el artículo 24.4. del TRLRHL ("Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas"))».

Posteriormente en el *Informe Técnico-Económico*, páginas 6 a 8 del mismo, se dice: «3.2. **PIU** es el **parámetro de intensidad de uso**. En cuanto al segundo componente que integra la fórmula de cuantificación de la tasa- **PIU**- viene definido por la intensidad de uso del dominio público local que deriva del número de vehículos a los que, real o potencialmente, da entrada o salida el paso correspondiente.

Este componente concreta o delimita la cuantificación de la tasa modulando el valor del metro cuadrado del suelo que había resultado de la aplicación del parámetro de valor (PV), en proporción al número de las plazas de garaje o aparcamiento o, si se prefiere, a los vehículos que, con carácter general, pueden hacer uso del dominio público local en que consiste un paso de vehículos determinado.

Para el conocimiento del número de plazas o vehículos del aparcamiento se arranca, en primer lugar, de la superficie construida del mismo. Este dato también es recogido por el padrón municipal de pasos de vehículos y partiendo del mismo se obtiene el número de plazas o vehículos que potencialmente tienen cabida en esa superficie interior, estableciéndose con posterioridad los metros cuadrados que deben asignarse a cada plaza.

Las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, aprobadas provisionalmente por el Pleno Municipal en la sesión celebrada el día 17 de diciembre de 1996 y definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 17 de abril de 1997, disponen en la sección segunda del capítulo 7.5, relativa a las condiciones particulares de los aparcamientos privados, y concretamente en su artículo 7.5.10.c), como dimensiones mínimas: "Para vehículos automóviles grandes: cinco (5) metros de longitud por doscientos cuarenta (240) centímetros de anchura".

Pero, en la medida en que se parte de la superficie construida de la finca a la que da acceso el paso de vehículos, a los 12 metros cuadrados de dimensión útil de una plaza de turismo grande que resultan de la normativa anteriormente mencionada, habrá que añadir la superficie correspondiente a los espacios comunes que, en su mayor parte, corresponde a los viales necesarios para aparcar, para saber qué superficie construida corresponde a cada plaza de vehículos.

De esta forma, finalmente, se llega a determinar el número de plazas de aparcamiento de vehículos que potencialmente aprovechan con un uso especial el dominio público correspondiente al paso de vehículos.

Para ello se ha tenido en cuenta, de un lado, los datos que de la superficie de los locales en los que se desarrollan actividades de guarda y custodia de vehículos a que se refieren los epígrafes 751.1 y 751.2 de las tarifas del impuesto sobre actividades económicas que figuran en la matrícula del impuesto para 2012.

La superficie total alcanza los 50.241 metros cuadrados, frente a los 26.119 metros cuadrados de superficie total computable, porque, tal y como expresa el epígrafe 751.1, en su redacción establecida por Ley 49/1998, de 30 de diciembre, e igualmente el epígrafe 751.2 por remisión al anterior, "Para el cómputo de la superficie dedicada a esta actividad se deducirán todos los accesos, rampas, viales interiores, así como todos los espacios y elementos accesorios". Y del resultado de dividir los 50.241 metros cuadrados de superficie total entre los 26.119 metros cuadrados de superficie computable obtenemos el coeficiente 1,924, que multiplicaremos por los 12 metros cuadrados (dimensión de la plaza de aparcamiento de un vehículo automóvil grande) para obtener los metros cuadrados construidos - 23.088 m - asignables por plaza de aparcamiento (anexo IV).

De manera similar, a partir de la explotación de los datos catastrales de entre los que se corresponden con aparcamientos asociados a viviendas colectivas, observamos que la superficie media de elementos comunes es de 15,66 metros cuadrados (anexo V). Parece adecuado un redondeo al alza hasta 30 metros cuadrados construidos por cada plaza de aparcamiento.

Una vez determinada la superficie construida asignada a cada plaza o vehículo, respecto de la superficie construida del espacio interior al que se accede desde el aprovechamiento del dominio público, es fácilmente determinable el número de plazas que en un garaje o aparcamiento tienen potencialmente cabida a estos efectos: dividiendo la superficie del garaje entre 30.

Pues bien, llegados a este punto, han de fijarse unos tramos de superficie de los garajes o aparcamientos que otorguen progresividad al sistema. Así, a más superficie mayor cabida de vehículos y, por lógica, estadísticamente, mayor utilización del paso de vehículos, indicador de la capacidad económica conforme faculta el artículo 24.4 del TRLRHL ("Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas").

Se trata, por tanto, de ponderar adecuadamente, en cada liquidación que se efectúe de esta tasa, el grado de aprovechamiento de los vados efectuado por todos y cada uno de los vehículos que los usan, mediante la adición a la utilidad derivada del aprovechamiento del dominio, en cada caso, de una cuantía calculada en "unidades euros que garantice que el rendimiento máximo de esta tasa no superará en ningún caso el límite de la utilidad total del dominio calculado anteriormente en 31.733.146 euros.

Este parámetro, será el resultado de la suma de los importes que corresponden a cada tramo (que se han establecido en múltiplos de 30 m<sup>2</sup> al objeto de computar un número entero de vehículos en todos y cada uno de ellos); distinguiendo, por tanto, la superficie del garaje tal y como se establece en este cuadro:

Superficie Euros por cada 30 m<sup>2</sup> de superficie

Hasta 90 m<sup>2</sup> 8,00

De 90,01 a 240 m<sup>2</sup> 6,00

De 240,01 a 480 m<sup>2</sup> 4,00

De 480,01 a 960 m<sup>2</sup> .

2,00

De 960,01 a 1920 m<sup>2</sup> 1,00

De 1920.01 a 4800 m<sup>2</sup> 0,75

De 4800,01 a 9600 m<sup>2</sup> 0,50

Más de 9600 m<sup>2</sup> 0,25

En definitiva, la Ley no exige que se establezcan unos criterios o parámetros determinados, sino que los que se utilicen respeten el límite general de que la cuantía de la tasa se determine tomando como referencia «el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público» (artículo 24.1.a) del TRLRHL). Y los criterios adoptados, en este caso, en relación con la superficie media de una plaza de aparcamiento han sido debidamente justificados y razonados. Lo ideal sería poder tener en cuenta para cada garaje o aparcamiento la superficie exacta de todas y cada una de las plazas, pero eso choca con la eficacia que debe presidir la actuación de toda Administración

Pública. En efecto, si esto fuera así, no solo sería difícil de redactar el texto normativo, sino que, además, sería imposible la gestión eficaz del tributo. Es por ello que se ha acudido a parámetros ciertos y definidos en una norma (en este caso, el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid), que permiten aproximarnos a la realidad y llegar a determinar unas cuotas que entran dentro de lo que se considera razonable.

El recurso, en este punto, debe también ser estimado.

**QUINTO.-** En aplicación de los razonamientos aducidos se estima parcialmente el motivo de casación invocado por el Ayuntamiento recurrente, sin que conforme al artículo 139 de la LJCA, haya lugar a la imposición de costas, tanto en este recurso como en la instancia.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

1º Estimar el recurso de casación num. 3133/2015, interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra la sentencia num. 521/2015, de 30 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de dicho orden jurisdiccional num. 305/2013, sentencia que se anula y se deja sin efecto y en su lugar estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo, declaramos conforme a Derecho el art. 11 apartados 2 y 3 de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, tal como quedó redactado en la modificación introducida por el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 21 de diciembre de 2012 ( B.O.C.M. num. 309 ), salvo en lo relativo al tipo de interés legal del dinero utilizado, que no es válido al tratarse de un tipo de interés fijo.

2º. No condenar en costas a ninguna de las partes.

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

Así se acuerda y firma.

Manuel Vicente Garzón Herrero Nicolás Maurandi Guillén

Emilio Frías Ponce José Díaz Delgado

Joaquín Huelin Martínez de Velasco José Antonio Montero Fernández

Francisco José Navarro Sanchís Juan Gonzalo Martínez Micó

Rafael Fernández Montalvo

## VOTO PARTICULAR

que formula el Magistrado Excmo. Sr. Don Rafael Fernández Montalvo, al que se adhiere también el Excmo. Sr. D. Emilio Frías Ponce, en relación con la Sentencia recaída en el recurso de casación núm.3133/2015.

Compartimos el criterio mayoritario en relación con la estimación del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento Madrid y la declaración de conformidad a Derecho del artículo 11, apartados 2 y 3, de la Ordenanza Fiscal reguladora de las Tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, tal como quedó redactado en la modificación introducida por el Acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento de 21 de diciembre de 2012. Sin embargo, con el mayor respeto, disintimos de la salvedad que contiene el fallo respecto "al tipo de interés legal del dinero utilizado, *que no es válido al tratarse de un tipo de interés fijo*" (sic). Por el contrario, entendemos que la referencia de la ordenanza al 4 por 100 debió considerarse ajustado a Derecho.

La mayoría sigue el criterio de la sentencia recurrida que considera que "si bien la utilización del tipo de interés legal del dinero para establecer el parámetro de valor del suelo puede reputarse correcta de conformidad con los parámetros de la Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del tipo de interés legal del dinero, y del artículo 1.108 del Código Civil, pues el mismo responde a una presunción legal de rentabilidad de un capital en un momento determinado, la propia ley 24/1984 parte de un elemento, cual es la obsolescencia del establecimiento en una norma jurídica de un tipo fijo [...] la permanencia respecto de la realidad social [...] De todo ello se deduce que no se ajusta a derecho el establecimiento de un tipo fijo, cualquiera que este sea, pues si bien pudiera entenderse justificado para 2013 [...] no lo es para el futuro" (sic).

No resulta claro si, en el criterio de la mayoría, el desajuste con el Derecho del tipo del 4% es por ser un tipo fijo y no variable o, precisamente, por lo contrario porque, al ser un tipo legal, resulta siempre variable, como entendió la mayoría en el recurso núm. 3257/2015.

En cualquier caso, entendemos que lo que únicamente puede controlarse es la procedencia o razonabilidad del tipo utilizado para la valoración de los bienes o utilidades en el momento en se aprueba la correspondiente Ordenanza fiscal, y en este caso, el 4% no es, en sí objeto de crítica. Resulta, además, que en ese momento, en el de la aprobación de la ordenanza, coincide con el interés legal del dinero, que es un elemento esclarecedor de la retribución del capital necesario para adquirir el suelo y, en definitiva, para calcular la rentabilidad de éste, que resulta, además, un criterio legal de determinación del valor en los ámbitos tributarios y administrativos (Cfr. Impuesto sobre el Patrimonio y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), generalmente admitido por la jurisprudencia de esta Sala y por la doctrina de los Tribunales de Justicia, sin que sean procedentes ninguno de los dos reproches que, de forma contradictoria, le atribuye el criterio de la mayoría.

a) No es un tipo fijo, pero sí es razonable en el momento en que se utiliza para la valoración, y no puede ser descalificado en razón a que varíe en el futuro. La Administración no puede establecer *ad futurum* tipos variables que se ajusten al valor de los bienes en un devenir económico incierto, con lo que, además, se introduciría un factor de inseguridad jurídica. Se aprueba el valor actual de los bienes, sin que resulte posible ni se pueda exigir que la Administración introduzca otros sucesivos que contemplen las variaciones de valor en el futuro.

b) A nuestro modo de ver, cualquier parámetro que se utilice para fijar el valor de los bienes, cualquiera que sea, ha de ser coyuntural y cambiante por naturaleza. El valor de los bienes o del suelo, en este caso, sobre el que se calcula la utilidad, no puede ser estructural y permanente, sino que está sometido a las correspondientes variables económicas del momento en que se determina, como son, entre otras, los factores derivados del mercado o de la inflación. No hay un valor inamovible, y exigir a una Administración que encuentre un criterio para determinar dicho valor "nunc ex semper" resulta tarea imposible.

En fin, no se puede descalificar el criterio utilizado porque en un futuro pueda dejar de ser razonable, ya que es un argumento utilizable frente a cualquier método imaginable de valoración económica, que un momento determinado se ajuste a la realidad o a la lógica, y que, también, podrá dejar de serlo.

La vocación de permanencia de las normas jurídicas no es un obstáculo para su modificación, ni para que un control futuro sobre su aplicación pueda evidenciar también un sobrevenido desajuste al ordenamiento jurídico que obligue a su revisión.

Rafael Fernández Montalvo Emilio Frías Ponce

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Juan Gonzalo Martínez Micó, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.