



Roj: **ATS 14262/2022 - ECLI:ES:TS:2022:14262A**

Id Cendoj: **28079130012022201989**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **20/10/2022**

Nº de Recurso: **2961/2022**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ISAAC MERINO JARA**

Tipo de Resolución: **Auto**

Resoluciones del caso: **SJCA, Santander, núm. 2, 16-12-2021 (proc. 294/2021),
ATS 14262/2022**

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Fecha del auto: 20/10/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2961/2022

Materia: TRIBUTOS LOCALES

Submateria: Impuesto sobre actividades económicas

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

Secretaría de Sala Destino: 002

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2961/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. César Tolosa Tribiño, presidente



D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat
D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo
D. Isaac Merino Jara
D.ª Ángeles Huet De Sande
En Madrid, a 20 de octubre de 2022.

HECHOS

PRIMERO.- Preparación del recurso de casación.

1. La procuradora don María González-Pinto Coterillo, en representación del Excmo. Ayuntamiento de Santander, preparó recurso de casación contra la sentencia dictada el 16 de diciembre de 2021 por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo núm. 2 de Santander que estimó el recurso contencioso-administrativo tramitado como procedimiento abreviado núm. 294/2021, promovido por Servicios Turísticos de Sardinero SLU, contra la resolución de 22 de julio de 2021 dictada por la Dirección de Ingresos Públicos Municipales que desestimó del recurso de reposición interpuesto contra la liquidación IAE emitida por la referencia censal 7399000472324 practicada por el concepto de Impuesto sobre Actividades Económicas ["IAE"] por importe de 7.212,09 euros.

2. Tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos:

2.1. El artículo 85 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 9 de marzo) ["TRLHL"].

2.2. El Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas ["RDLeg 1175/1990"] en relación con el Grupo 681.

3. Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, toda vez que "".

4. Subraya que la norma que entiende vulnerada forma parte del **Derecho** estatal o del de la Unión Europea.

5. Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque se dan las circunstancias contempladas en las letras a), b) y c) el artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa ["LJCA"].

6. No aporta razones específicas y distintas de las que derivan de lo expuesto para fundamentar el interés casacional objetivo con el objeto de justificar la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo.

SEGUNDO.- Auto teniendo por preparado el recurso de casación y personación de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander, tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 8 de marzo de 2021, habiendo comparecido el Excmo. Ayuntamiento de Santander, -como parte recurrente-, ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA.

De igual modo lo ha hecho como parte recurrida Servicios Turísticos de Sardinero SLU representada por la procuradora doña Silvia Espiga Pérez, quien se ha opuesto a la admisión del recurso.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Isaac Merino Jara, Magistrado de la Sección.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Requisitos formales del escrito de preparación.

1. El escrito de preparación fue presentado en plazo (artículo 89.1 de la LJCA), la sentencia contra la que se dirige el recurso es susceptible de recurso de casación (artículo 86 de la LJCA, apartados 1 y 2) y el Excmo. Ayuntamiento de Santander, se encuentra legitimado para interponerlo, al haber sido parte en el proceso de instancia (artículo 89.1 LJCA).

2. En el escrito de preparación se acredita el cumplimiento de tales requisitos reglados, se identifican con precisión las normas del ordenamiento jurídico estatal que fueron alegadas en la demanda y tomadas en



consideración por la Sala de instancia. También se justifica que las infracciones imputadas a la sentencia han sido relevantes para adoptar el fallo impugnado [artículo 89.2 de la LJCA, letras a), b), d) y e)].

3. El repetido escrito fundamenta especialmente que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque la sentencia impugnada fija, para supuestos sustancialmente iguales, una doctrina (i) contradictoria con la establecida por otros órganos jurisdiccionales [artículo 88.2.a) de la LJCA], (ii) gravemente dañosa para los intereses generales [artículo 88.2.b) de la LJCA], (iii) que afecta a un gran número de situaciones [artículo 88.2.c) de la LJCA]. De las razones que ofrece para justificarlo se infiere la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo, por lo que se cumple también el requisito exigido por el artículo 89.2.f) de la LJCA.

SEGUNDO.- Hechos relevantes a efectos del trámite de admisión del presente recurso de casación.

Un análisis del expediente administrativo y de las actuaciones judiciales nos lleva a destacar como datos importantes para decidir sobre la admisión a trámite del recurso de casación los siguientes:

1º.- La sociedad Servicios Turísticos de Sardinero, SLU ejerce actividades de hostelería y hospedaje, habiéndose encontrado, en el ejercicio 2020, de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas, epígrafe 681 (hospedaje en hoteles y moteles).

2º.- El 14 de marzo de 2020 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en cuyo artículo 10, apartado 4º, se dispuso la suspensión de las actividades de hostelería y restauración, pudiendo prestarse exclusivamente servicios de entrega a domicilio. Dicha medida estuvo vigente, tras sucesivas prórrogas, hasta el 21 de junio de 2020.

3º.- El Ayuntamiento de Santander teniendo en cuenta las consecuencias de la suspensión y limitación de actividades empresariales contenidas en el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma, modificó la Ordenanza fiscal nº 2-1 del Impuesto sobre Actividades Económicas, estableciendo una reducción del 25 % de la cuota municipal de este impuesto a todos los sujetos pasivos que figuraban en la matrícula fiscal, que realizaran actividades empresariales encuadradas, entre otros, en todos los grupos de la Agrupación 68, siempre que no hubieran presentado la baja con efectos 1 de julio del año 2020.

4º.- El Ayuntamiento de Santander emitió la liquidación por la referencia censal 7399000472324 practicada por el concepto de Impuesto sobre Actividades Económicas ["IAE"] por importe de 7.212,09 euros. Contra la liquidación la mercantil recurrente interpuso recurso de reposición que fue desestimado por el Ayuntamiento de Santander.

5º.- Servicios Turísticos de Sardinero, SLU interpuso recurso contencioso-administrativo contra la mencionada resolución, que se tramitó como procedimiento abreviado núm. 294/2021 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander

La *ratio decidendi* de la sentencia sobre este particular se contiene en el Fundamento de **Derecho** Segundo con el siguiente tenor literal:

"El primer motivo del recurso consiste en que la liquidación realizada incumple la

regla 4ª del art. 85 del RDL 2/2004 de 5 de marzo en cuanto que la cuota excede del 15% del beneficio medio presunto ya que la actividad del sector ha incurrido en pérdidas.

Al respecto, la Administración alega que, para atender a la situación derivada de la pandemia, ya se modificó la ordenanza fiscal del IAE y estableció una reducción del 25% la cual ya le ha sido aplicada a la recurrente y se reflejará en los recibos del año 2022.

[...]

En este sentido, se comparten los argumentos de la parte recurrente y la literalidad de la previsión normativa es clara e independiente de la modificación de la Ordenanza Fiscal realizada por la Administración porque, en todo caso, no cumple la premisa básica de que se hayan obtenido beneficios en el año fiscal en cuestión. De hecho, por la Administración no se ha cuestionado que la actividad del sector en el que opera la recurrente ha incurrido en grandes pérdidas debido a la paralización y limitaciones impuestas durante la pandemia. Tales extremos han sido detallados en una brillante demanda en la que se han tomado como referencia los datos del INE y con unos gráficos y tablas que hablan por sí mismos. Lo indicado evidencia que la liquidación girada ha constituido realmente una confiscación por su automaticidad y no tomar en consideración las circunstancias concurrentes en el año 2.020 de que el sector entró claramente en pérdidas.

Por lo indicado, procede estimar el primer motivo del recurso sin necesidad de entrar a valorar el resto de alegaciones."

La citada sentencia constituye el objeto del presente recurso de casación.

TERCERO.- Marco jurídico.

1. El artículo 78 del TRLHL regula la naturaleza y hecho imponible del IAE y dispone a tal efecto:

"1. El Impuesto sobre Actividades Económicas es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto. [...]"

El artículo 85 del TRLHL bajo la rúbrica "Tarifas del impuesto" preceptúa:

"1. Las tarifas del impuesto, en las que se fijarán las cuotas mínimas, así como la Instrucción para su aplicación, se aprobarán por real decreto legislativo del Gobierno, que será dictado en virtud de la presente delegación legislativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución. La fijación de las cuotas mínimas se ajustará a las bases siguientes:

[...]

Cuarta.-Las cuotas resultantes de la aplicación de las tarifas no podrán exceder del 15 por ciento del beneficio medio presunto de la actividad gravada, y en su fijación se tendrá en cuenta, además de lo previsto en la base primera anterior, la superficie de los locales en los que se realicen las actividades gravadas [...]"

2. Los artículos 20 y 21 de la LGT, bajo los títulos de "Hecho imponible" y "Devengo y exigibilidad", establecen:

"Artículo 20. Hecho imponible.

1. El hecho imponible es el presupuesto fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal.

2. La ley podrá completar la delimitación del hecho imponible mediante la mención de supuestos de no sujeción.

Artículo 21. Devengo y exigibilidad.

1. El devengo es el momento en el que se entiende realizado el hecho imponible y en el que se produce el nacimiento de la obligación tributaria principal.

La fecha del devengo determina las circunstancias relevantes para la configuración de la obligación tributaria, salvo que la ley de cada tributo disponga otra cosa.

2. La ley propia de cada tributo podrá establecer la exigibilidad de la cuota o cantidad a ingresar, o de parte de la misma, en un momento distinto al del devengo del tributo."

3. El artículo 10 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 14 de marzo), señala:

"1. Se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, sanitarios, centros o clínicas veterinarias, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías, lavanderías y el ejercicio profesional de la actividad de peluquería a domicilio. En cualquier caso, se suspenderá la actividad de cualquier establecimiento que, a juicio de la autoridad competente, pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando.

2. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida deberá ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida la posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.

En todo caso, se evitarán aglomeraciones y se controlará que consumidores y empleados mantengan la distancia de seguridad de al menos un metro a fin de evitar posibles contagios.

3. Se suspende la apertura al público de los museos, archivos, bibliotecas, monumentos, así como de los locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos, las actividades deportivas y de ocio indicados en el anexo del presente real decreto.



4. Se suspenden las actividades de hostelería y restauración, pudiendo prestarse exclusivamente servicios de entrega a domicilio.
5. Se suspenden asimismo las verbenas, desfiles y fiestas populares.
6. Se habilita al Ministro de Sanidad para modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en los apartados anteriores, por razones justificadas de salud pública, con el alcance y ámbito territorial que específicamente se determine."

4. Adicionalmente, y aunque no haya sido propiamente invocada en la instancia, procede mencionar la regla 14, apartado 4º, del anexo II del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas (BOE de 29 de septiembre) que dispone:

"4. Paralización de industrias.

Cuando en las industrias ocurra alguno de los casos de interdicción judicial, incendio, inundación, hundimiento, falta absoluta de caudal de aguas empleado como fuerza motriz o graves averías en el equipo industrial, los interesados darán parte a la Administración Gestora del impuesto, y en el caso de comprobarse plenamente la interdicción por más de treinta días, o el siniestro o paralización de la industria, podrán obtener la rebaja de la parte proporcional de la cuota, según el tiempo que la industria hubiera dejado de funcionar.

No será de aplicación la reducción antes fijada a la industria cuya cuota esté regulada según el tiempo de funcionamiento."

CUARTO.- Cuestión en la que se entiende que existe interés casacional.

Conforme a lo indicado anteriormente, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 88.1 LJCA, en relación con el 90.4 de la misma norma, esta Sección de admisión aprecia que el recurso de casación presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia respecto de las siguientes cuestiones:

Determinar si la suspensión o limitación transitoria de la actividad de un determinado sector ordenada por el decreto de declaración del estado de alarma, en este caso por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, permite considerar que no se produjo el hecho imponible del Impuesto sobre Actividades Económicas durante el periodo en el que estuvo vigente tal medida y, con base en ello, anular la liquidación del IAE en el ejercicio 2020.

QUINTO.- Justificación suficiente de que el recurso planteado cuenta con interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.

1. Esta cuestión presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, porque esta cuestión jurídica está siendo resuelta de forma contradictoria por distintos Juzgados de lo Contencioso-administrativo de Santander [artículo 88.2.a) LJCA], y, además, la cuestión planteada afecta a un gran número de situaciones, en concreto, puede afectar a todas las empresas del sector de la hostelería y otros sectores como transporte, ocio, etc... que vieron suspendidas sus actividades durante la declaración del estado de alarma [artículo 88.2.c) LJCA].

2. Además, no existe ningún pronunciamiento de este Tribunal Supremo sobre el hecho imponible del Impuesto sobre Actividades Económicas en relación con la suspensión temporal de actividades económicas ordenada por el Real Decreto 463/2020, de 14 de diciembre, por el que se decretó el estado de alarma.

Se trata, como reza el ya citado artículo 78 del TRLHL, de un impuesto cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, con independencia de que se ejerzan o no en local determinado y de que se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto. Además, con ocasión de la regulación dada por la Ley 39/1988, esta Sala Tercera señaló que el IAE se exige, in genere, con independencia de cuál sea el resultado de la actividad, e, incluso, existiendo beneficio cero o, también, pérdidas y que su llamado "objeto-material", la riqueza gravada, no se refiere para nada al producto, beneficio o renta derivado del ejercicio de la actividad (que es el "objeto-final" o lo que debería ser normalmente gravado), sino que está conectado a ese mero ejercicio, que es, por sí, ya, la manifestación de riqueza susceptible de ser gravada. [vid. sentencia de 11 de febrero de 2004 (rec. 10749/1998, ECLI:ES:TS:2004:856), FJ 3º].

3. Por último, indicar que las medidas de suspensión de actividades acordadas por el Real Decreto 463/2020, de 14 de diciembre, permiten apreciar dudas interpretativas sobre la realización del hecho del impuesto de modo que, si bien dicha suspensión tenía un carácter excepcional y transitorio, derivada de la igualmente excepcional situación de crisis sanitaria mundial, resulta manifiesto que su impacto, aunque circunscrito a un determinado periodo temporal, puede afectar a una multiplicidad de contribuyentes del impuesto y trasciende del caso objeto del proceso [art. 88.2.c) LJCA] lo que hace conveniente un pronunciamiento del Tribunal



Supremo que esclarezca la cuestión suscitada, en beneficio de la seguridad jurídica y de la consecución de la igualdad en la aplicación judicial del **Derecho** (artículos 9.3 y 14 CE).

SEXTO.- Admisión del recurso de casación. Normas que en principio serán objeto de interpretación.

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 88.1 de la LJCA, en relación con el artículo 90.4 de la LJCA, procede admitir este recurso de casación, cuyo objeto será, por presentar interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, la cuestión descrita en el razonamiento jurídico cuarto.

2. Las normas que en principio serán objeto de interpretación son:

2.1. Los artículos 78 y 85 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

2.2. Los artículos 21 y 22 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

2.3. El artículo 10 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

SÉPTIMO.- Tramitación prioritaria y señalamiento para deliberación, votación y fallo con carácter preferente sobre cualesquiera otros recursos.

La cuestión planteada en este recurso de casación ostenta una evidente trascendencia que aconseja su tramitación prioritaria y su señalamiento para deliberación, votación y fallo con carácter preferente sobre cualesquiera otros recursos cuyo señalamiento aún no se hubiera hecho, por las razones ya expuestas en el razonamiento jurídico quinto.

Por consiguiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92.6 en relación con el artículo 63.1 ambos de la LJCA, procede acordar la tramitación y señalamiento preferente del presente recurso de casación.

OCTAVO. -Publicación en la página web del Tribunal Supremo.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 90.7 LJCA, este auto se publicará íntegramente en la página web del Tribunal Supremo.

NOVENO. - Comunicación inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 LJCA, remitiéndolas a la Sección Segunda de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

La Sección de Admisión acuerda:

1º) Admitir el recurso de casación núm. 2961/2022, preparado por la procuradora don María González-Pinto Coterillo, en representación del Excmo. Ayuntamiento de Santander, contra la sentencia dictada el 16 de diciembre de 2021 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander que estimó el recurso contencioso-administrativo tramitado como procedimiento abreviado núm. 294/2021.

2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar si la suspensión o limitación transitoria de la actividad de un determinado sector ordenada por el decreto de declaración del estado de alarma, en este caso por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, permite considerar que no se produjo el hecho imponible del Impuesto sobre Actividades Económicas durante el periodo en el que estuvo vigente tal medida y, con base en ello, anular la liquidación del IAE en el ejercicio 2020.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

3.1. Los artículos 78 y 85 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

3.2. Los artículos 21 y 22 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

3.3. El artículo 10 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.



Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Segunda de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto; debiéndose proceder a su **tramitación y señalamiento preferente**, conforme a lo señalado en el razonamiento jurídico séptimo de la presente resolución.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme (artículo 90.5 de la LJCA).

Así lo acuerdan y firman.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ