

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8611 *Pleno. Auto 123/2009, de 28 de abril de 2009. Inadmite a trámite por infundada la cuestión de inconstitucionalidad 4351-2008, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid en relación con el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, acerca de los tipos de gravamen diferenciados en el impuesto sobre bienes inmuebles.*

Tribunal Constitucional. Pleno.

Excmos. Sres. Casas Baamonde, Jiménez Sánchez, Conde Martín de Hijas, Pérez Vera, Gay Montalvo, Rodríguez-Zapata Pérez, Rodríguez Arribas, Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps.

Núm. de registro: 4351-2008.

Asunto: Cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid (procedimiento ordinario núm. 10-2007).

Sobre: Art. 72.4 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, por posible vulneración de los arts. 9.3, 14, 31.1 y 133 CE.

AUTO

I. Antecedentes

1. El día 5 de junio de 2008 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 21 de abril de 2008, mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucional respecto del apartado b) del artículo 72.4 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 (LHL), por si pudiera ser contrario a los artículos 9.3, 14, 31.1 y 133, todos ellos de la Constitución española.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Con fecha de 30 de diciembre de 2005 la entidad mercantil Telefónica de España, S.A.U., presentó una reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid (núm. 200-2006-01982) contra sesenta liquidaciones del impuesto sobre bienes inmuebles correspondientes al ejercicio 2005. Por Resolución de 11 de septiembre de 2006 del citado Tribunal Económico-Administrativo se desestimó la reclamación.

b) Contra la anterior resolución se interpuso un recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid (procedimiento ordinario núm. 10-2007), en el que, conclusos los autos y pendientes de votación y fallo, se dictó providencia con fecha de 28 de diciembre de 2007 por la que se acordaba oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 72.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, al poder ser contrario a los arts. 133.1 y 133.2 CE, «que consagran el principio de reserva de ley en la materia tributaria, en la medida en que modifica el régimen de tributación en el IBI, otorgando a los Ayuntamientos la potestad para fijar los umbrales de valor catastral a partir de los cuales pueden aplicarse los tipos

incrementados, lo que supondría alterar los elementos configuradores del hecho imponible mediante un apoderamiento o habilitación genérica a las corporaciones locales a tal fin»; a los arts. 14 y 31.1 CE, «que consagran los principios de igualdad y de contribución al sostenimiento de los gastos públicos», ya que el sistema de exacción del impuesto sobre bienes inmuebles por tipos incrementados en función de los usos catastrales «pudiera generar situaciones de desigualdad discriminatorias» al permitir a los Ayuntamientos «la aplicación de un tipo impositivo muy superior al general sólo a determinados sujetos pasivos (aquéllos cuyos inmuebles tengan un valor catastral que supere cada uno de los umbrales fijados por el propio Ayuntamiento)», lo que «puede no guardar relación alguna con la capacidad económica que se pretende gravar», además de generar una discriminación «por la exclusión de los inmuebles de uso residencial», y otra discriminación por «la fijación inmotivada de un límite del 10 por 100 de inmuebles que tengan asignado un mayor valor catastral dentro de cada uso en el municipio», pudiéndose producir discriminaciones «entre referencias catastrales que revelen una misma capacidad económica, en función de que las mismas se encuentren afectas o no a un concreto uso»; y al art. 9.3 CE, que consagra el principio de proscripción de la arbitrariedad de los poderes públicos, «al establecer el legislador un sistema que permite a las entidades municipales actuar arbitrariamente», en la medida en que les deja determinar libremente «a cuántos bienes se les va a exigir el tributo mediante la aplicación del tipo incrementado».

3. Mediante Auto de 28 de diciembre de 2007, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid acordó elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el «apartado b) [sic] del artículo 74 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, por si el mismo pudiera ser contrario a lo dispuesto en los artículos 14, 31.1 y 133 de la Constitución española». En la fundamentación jurídica del Auto, tras concretar la norma legal cuya constitucionalidad se cuestiona, los preceptos constitucionales infringidos y justificar la medida en la que la decisión del proceso depende de las normas en cuestión, se razona, en esencia, en los siguientes términos:

a) Contradicción con el principio de reserva de Ley en materia tributaria (art. 133 CE): Precisa el órgano judicial que, aun siendo la reserva de ley en materia tributaria de carácter relativo —creación *ex novo* del tributo y determinación de los elementos esenciales (con cita de las SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987 y 185/1995)—, está admitida la colaboración reglamentaria en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad (con cita de las SSTC 37/1981, 6/1983, 79/1985, 60/1986, 19/1987 y 99/1987). Igualmente, señala que, aun siendo diferente el alcance de la colaboración al estar en función de las diversas figuras tributarias y de los distintos elementos de las mismas, existe una clara distinción entre el hecho imponible (cuyo grado de concreción legal es máximo) y el tipo de gravamen o la base imponible (en los que se relativiza el grado de concreción legal), con cita de las SSTC 221/1992 y 185/1995, sin que ello permita que los Ayuntamientos tengan libertad para fijar los tipos de gravamen, al no ser posible un desapoderamiento del legislador en favor de órganos distintos del Parlamento para la determinación de un elemento esencial en la definición de los tributos, no siendo factibles las habilitaciones indeterminadas para la configuración de los elementos esenciales de los tributos (así, STC 19/1987, FJ 5).

Considera el órgano judicial, asimismo, que al permitir el art. 72.4 LHL a los Ayuntamientos establecer mediante ordenanza fiscal para los bienes inmuebles urbanos —excluidos los de uso residencial— tipos diferenciados del impuesto sobre bienes inmuebles atendiendo a los usos establecidos por la normativa catastral para la valoración de las construcciones, así como permitirles a tal efecto fijar el umbral de valor para todos o cada uno de los usos a partir de los cuales serán de aplicación los tipos incrementados, se está atribuyendo a los entes municipales la facultad para fijar lo que en definitiva constituye el hecho imponible del impuesto. Es decir, la norma legal está habilitando, a su parecer, a los Ayuntamientos a regular y decidir la cuantía que va a constituir el hecho imponible, afectando, en consecuencia, al hecho imponible del impuesto, esto es, a un elemento sometido al principio de reserva de ley en términos rigurosos. Además, la Ley

sólo establece un límite máximo (un 10 por 100) dejando a la libre decisión y, por tanto, a la eventual arbitrariedad de las entidades locales, la determinación del porcentaje dentro del máximo, sin necesidad de justificar el límite que por cada entidad se establezca en cada caso y sin que la Ley haya explicado la razón de la fijación de tal concreto porcentaje. En suma, a juicio del órgano judicial, podemos estar ante una habilitación indeterminada para la configuración de los elementos esenciales de los tributos contraria al principio de reserva de ley en materia tributaria del art. 133 CE.

b) Contradicción con el principio de igualdad y de contribución a las cargas públicas de acuerdo con la capacidad económica (arts. 14 y 31.1 CE): Según el órgano judicial, puesto que el art. 72.4 LHL autoriza a los Ayuntamientos a establecer diferentes tipos de gravamen en el impuesto sobre bienes inmuebles, esto es, permite fijar a las ordenanzas una imposición superior para una concreta categoría de bienes inmuebles urbanos (los inmuebles de mayor valor catastral) en función del umbral fijado para cada uso, ello podría no guardar relación alguna con la capacidad económica que se pretende gravar a través del impuesto (así, por ejemplo, un inmueble dividido en varias fincas cuyo catastral individualizado no supere el umbral establecido por el Ayuntamiento, aun cuando el valor catastral de la suma de las fincas fuese mayor, tributaría menos que otro inmueble no dividido en varias fincas cuyo valor catastral estuviese por encima de ese umbral aunque no superase el de la suma de las fincas del anterior bien inmueble). Esto pone de manifiesto una desigualdad de trato ante supuestos homogéneos proscrita constitucionalmente.

A lo anterior añade el órgano judicial, de un lado, el hecho de que la Ley excluyó de la aplicación de la norma discutida a los bienes inmuebles de uso residencial, sin razón alguna que justifique el porqué del trato desigual, tanto más cuando las capacidades económicas pueden ser iguales y el órgano jurisdiccional no acierta a encontrar la razón justificativa de la diferencia en el hecho de que el uso sea residencial o no, al no encontrarse la razón de la diferencia en una circunstancia concreta que sí podría servir como justificación (ser la vivienda habitual), sino en la calificación genérica de «residencial». Y, de otro lado, que tampoco se justifica la razón del límite del 10 por 100 de inmuebles que tengan asignado un mayor valor catastral dentro de cada uso en el municipio, y no de otro límite, además de que la Ley no señala un porcentaje concreto, sino que permite a los Ayuntamientos determinar ese porcentaje con la única limitación máxima del 10 por 100.

Concluye el órgano judicial a este respecto que, cuando un inmueble tiene asignados varios usos, se aplicará el tipo correspondiente al uso de la edificación o dependencia principal. Para la fijación del valor catastral de un bien inmueble que tiene atribuidos varios usos, se toman en consideración las partes concretas del inmueble y sus usos, siendo el valor catastral el resultado de la suma del valor de las partes calculado en función de sus diferentes usos. La consecuencia que tiene, a los efectos de aplicar el tipo incrementado, tomar el uso predominante del inmueble (por ejemplo, oficinas) soslayando los usos minoritarios (por ejemplo, uso deportivo) supone gravar por tipos incrementados superficies que individualmente no deberían ser gravadas a un tipo incrementado y, viceversa, superficies que individualmente consideradas deberían ser gravadas por los tipos incrementados (por ejemplo, oficinas) dejarían de estarlo al quedar absorbidas por un uso predominante distinto (por ejemplo, uso deportivo). Se trata, pues, de idénticas manifestaciones de capacidad económica que reciben un trato dispar, no en supuestos puntuales, sino en una pluralidad de supuestos.

c) Contradicción con la prohibición de arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE): Para finalizar, entiende el órgano judicial que la aplicación del sistema de tipos diferenciados, en la medida que no puede tomarse sobre valores catastrales reales (pues los valores se actualizan todos los años mediante la aplicación del porcentaje que fije la Ley de presupuestos generales del Estado, que se publica a finales de diciembre, siendo de todo punto imposible que las ordenanzas puedan tomar en consideración los valores actualizados de cara a fijar el umbral de aplicación de los tipos incrementados), permite una actuación arbitraria de los Ayuntamientos. Además, puede suceder que determinados valores que en un ejercicio no superaban el umbral máximo para la aplicación de los tipos incrementados lo superen como consecuencia de la actualización, aplicándose esos tipos incrementados

a inmuebles que en el momento de elaboración de la ordenanza no habían sido tomados en consideración.

4. Mediante providencia de 24 de febrero de 2009, la Sección Segunda de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, por si fuese notoriamente infundada.

5. El día 17 de marzo de 2009 el Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones, en el que interesaba la inadmisión de la presente cuestión por carecer manifiestamente de fundamento las dudas suscitadas por el órgano judicial. Así, tras precisar los hechos de los que trae causa la presente cuestión, delimitar el marco normativo aplicable y concretar las dudas de constitucionalidad planteadas por el órgano judicial, sostiene el Fiscal General en sus alegaciones, analizando la pretendida contradicción entre el precepto cuestionado y el principio de reserva de ley y tras constatar la doctrina de este Tribunal sobre la materia (fundamentalmente la recogida en las SSTC 233/1999 y 63/2003), que las corporaciones locales, en virtud de su autonomía (art. 140 y 142 CE) y una vez establecidos y definidos sus tributos por el Estado (para salvar el principio de reserva de ley de los arts. 31.1 y 133.1 CE), están facultadas para participar en la determinación de la cuantía del impuesto, siempre que la propia ley tributaria establezca los criterios o límites para definir dicha cuantía y que el desarrollo reglamentario se haga dentro de los cauces habilitados por la normativa legal. A juicio del Fiscal General del Estado lo que el Tribunal Constitucional prohíbe, genéricamente, es que la ley del Estado no imponga límite alguno a la norma reglamentaria para establecer aspectos tributarios del impuesto local, excluyendo concretamente de la norma reglamentaria la regulación del hecho imponible, pero no la de la base imponible o la del tipo de gravamen, aspectos éstos en los que es posible la participación del ente local en su determinación.

Pues bien, en el caso analizado el impuesto sobre bienes inmuebles viene regulado en los arts. 60 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2002, de 5 de marzo, fijándose por el Ayuntamiento de Madrid por vía reglamentaria el umbral del valor catastral a partir de cual se aplica el tipo diferenciado en función de los usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones, sin que pueda predicarse que la libertad del Ayuntamiento para fijar —dentro del límite señalado por la ley— el porcentaje de bienes inmuebles a los que se aplica aquel tipo diferenciado sea contrario al principio de reserva de ley, ya que la corporación local viene obligada a respetar todos los límites establecidos en la normativa legal, a saber, la fijación del tipo de gravamen entre el 0,4 por 100 y el 1,1 por 100; la asunción de los usos fijados por la legislación catastral; y la aplicación del tipo diferenciado a un número de inmuebles no superior al 10 por 100.

Tampoco considera el Fiscal General del Estado que se vulneren los principios de igualdad y de capacidad económica (art. 14 y 31.1 CE) por establecerse un tipo diferenciado, en atención a los usos de los inmuebles —excluidos los de uso residencial— con un mayor valor catastral (por superar el umbral establecido), precisamente porque la aplicación del tipo diferenciado (del 0,8 por 100 en la ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Madrid) no sólo es aplicable a los bienes inmuebles urbanos de mayor valor catastral, sino que se hace en función de unos usos que están vinculados —en su generalidad— a actividades económicas, lo que dota al bien inmueble de un «plus» de valor que no tendría si estuviera despojado de la actividad económica en la que se integra.

Por lo demás, añade el Fiscal, aunque el precepto cuestionado dispensa un trato desigual a los inmuebles por el hecho de estar adscritos a un uso u otro y que nada dice sobre las causas de dicho trato diferencial, sin embargo, lo cierto es que el propio precepto contempla una penalización impositiva para los bienes inmuebles urbanos de uso residencial desocupados al permitir al Ayuntamiento establecer un recargo impositivo de hasta el 50 por 100 de la cuota líquida. De esta manera se establece una discriminación, por razón de la desocupación, que permite afirmar que el recargo responde a la finalidad de procurar la plena disposición de dichos bienes para cubrir las necesidades de vivienda

de los ciudadanos (de conformidad con el derecho establecido en el art. 47 CE). Además, la exposición de motivos de la Ley 51/2002 justifica el recargo impositivo sobre los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados en el objetivo de facilitar el acceso de todos los ciudadanos al disfrute de una vivienda digna y adecuada, razón por la cual se puede afirmar que la denunciada discriminación —de la exclusión de los bienes inmuebles de uso residencial del tipo incrementado— aparece como justificada y razonable al estar fundada en que la finalidad y utilidad de estos bienes es la de servir de vivienda a los ciudadanos.

Y con relación a la quiebra del principio de igualdad a la que alude el órgano judicial por el fraccionamiento de un bien inmueble en varias fincas catastrales en comparación con el mismo bien inmueble integrado en una única finca catastral, señala el Fiscal General del Estado que los términos no son homologables para efectuar un eventual juicio de igualdad, dado que la supuesta discriminación nacería del uso al que se destina el bien inmueble y no de su posible fraccionamiento en varias fincas catastrales.

Por otra parte, y respecto de la falta de motivación y carencia de justificación legal del límite del 10 por 100 de los bienes inmuebles a los que se aplicará el tipo diferenciado, lo cierto es, a juicio del Fiscal General del Estado, que, además de que el porcentaje al que se aplica el tipo diferenciado está legalmente previsto, no existe problema alguno en que el legislador estatal pueda hacer una regulación parcial de determinados aspectos de los impuestos locales predisponiendo criterios o límites para su ulterior definición por cada corporación local, a la que corresponderá, en ejercicio de su autonomía, la precisión de cuál será la cuantía de la deuda tributaria de acuerdo con el marco legal aplicable. Además, ese tipo diferenciado no sería discriminatorio, pues el «plus de valor» que supone para un bien inmueble el formar parte de una actividad económica implica que cuando el uso predominante sea alguno de los señalados reglamentariamente la discriminación estaría justificada.

Y, en fin, tampoco podría prosperar, para el Fiscal General del Estado, la queja basada en los hipotéticos fallos en el sistema de determinación del umbral del valor catastral a partir del cual se establece un tipo diferenciado sobre la base de la imposibilidad temporal de los Ayuntamientos de tenerlo en cuenta en razón de la fecha de publicación de la Ley de presupuestos generales del Estado, pues no sólo dicha queja iría referida a la ordenanza fiscal y no al precepto legal, no pudiendo ser las disposiciones de rango reglamentario objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, sino que no se alcanza a comprender cómo dicha cuestión supone una arbitrariedad del legislador. Además, el órgano judicial no cumple con la carga de justificar por qué el precepto cuestionado es arbitrario por falta de una justificación razonable y objetiva, tanto más cuando la reforma operada en el art. 72 de la Ley de haciendas locales por la Ley 51/2002 se concretó en mantener y fortalecer la garantía del principio de suficiencia financiera de las entidades locales y en incrementar la autonomía municipal en el ámbito de los tributos locales.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid plantea una cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado b) [«sic»] del artículo 72.4 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, ya que pudiera ser contrario a los artículos 9.3, 14, 31.1 y 133, todos ellos de la Constitución española.

Debe señalarse, antes de nada, que el art. 37.1 LOTC dispone que el Tribunal podrá rechazar, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando fuere notoriamente infundada. Es nuestra doctrina acerca del concepto de «cuestión notoriamente infundada» que, dado que dicha expresión encierra un cierto grado de indefinición que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar

la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables como la paralización de múltiples procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada (entre los últimos, AATC 30/2009, de 27 de enero, FJ 4; 32/2009, de 27 de enero, FJ 3; y 33/2009, de 27 de enero, FJ 4).

Pues bien, en la determinación de la viabilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad no puede compartirse el juicio de constitucionalidad efectuado por el órgano *a quo* respecto a la contradicción de la norma cuestionada con los arts. 9.3, 14, 31.1 y 133, todos ellos de la Constitución, por lo que resulta factible apreciar en este momento procesal, tal y como ha sostenido el Fiscal General del Estado, que la presente cuestión se encuentra notoriamente infundada, en los términos en que esta expresión ha sido entendida por este Tribunal, por los motivos que pasamos a exponer.

2. Antes de entrar a analizar los vicios de constitucionalidad que el órgano judicial imputa a la norma legal cuestionada deben efectuarse tres precisiones. La primera, que aun cuando existe una discrepancia entre la providencia de audiencia a las partes y el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, dado que si en aquélla se citaban como posibles preceptos de la Constitución vulnerados los arts. 9.3, 14, 31.1 y 133, todos ellos de la CE, en éste se plantea la cuestión citando como preceptos de la Constitución posiblemente lesionados sólo los 14, 31.1 y 133 CE, soslayándose en su parte dispositiva cualquier referencia al art. 9.3 CE, no cabe duda de que la supresión en la parte dispositiva del Auto de planteamiento de referencia alguna a ese art. 9.3 se debe a un error, pues tanto la providencia de audiencia como el propio Auto han planteado y argumentado la contradicción entre uno y otro. La segunda, que aun cuando el órgano judicial plantea la cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado b) del art. 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de haciendas locales (en lo sucesivo, LHL), dicho precepto carece formalmente del citado apartado b), razón por la cual, la presente cuestión de inconstitucionalidad debe considerarse planteada con relación al art. 72.4 LHL. Y, la tercera, que aun cuando el apartado 41 del art. 72 LHL tiene tres párrafos, en la medida que respecto del último —que hace referencia a los inmuebles desocupados— el órgano judicial no hace cuestión debe quedar excluido del objeto del presente proceso constitucional, debiendo contraerse nuestro análisis exclusivamente, como veremos enseguida, a las previsiones contenidas en los dos primeros párrafos.

Pues bien, una vez hechas las precisiones que anteceden, es necesario recordar que los dos primeros párrafos del apartado 4 del art. 72 LHL (en la redacción dada por el art. 17 de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre) disponen: «Dentro de los límites resultantes de lo dispuesto en los apartados anteriores, los ayuntamientos podrán establecer, para los bienes inmuebles urbanos, excluidos los de uso residencial, tipos diferenciados atendiendo a los usos establecidos en la normativa catastral para la valoración de las construcciones. Cuando los inmuebles tengan atribuidos varios usos se aplicará el tipo correspondiente al uso de la edificación o dependencia principal. Dichos tipos sólo podrán aplicarse, como máximo, al 10 por ciento de los bienes inmuebles urbanos del término municipal que, para cada uso, tenga mayor valor catastral, a cuyo efecto la ordenanza fiscal del impuesto señalará el correspondiente umbral de valor para todos o cada uno de los usos, a partir del cual serán de aplicación los tipos incrementados».

Al amparo de la anterior previsión legislativa, el Ayuntamiento de Madrid modificó por Acuerdo del Pleno de fecha 23 de diciembre de 2004 la Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre bienes inmuebles, cuyo artículo 8.2 establece unos tipos de gravamen del 0,522 por 100 (inmuebles urbanos), 0,6 por 100 (inmuebles rústicos) y 0,8 por 100 (inmuebles de características especiales). Por su parte, el art. 8.3 de la misma Ordenanza fija un tipo de gravamen del 0,8 por 100 para «todos los bienes urbanos, excluidos los de uso residencial, que superen, atendiendo los usos establecidos en la normativa catastral

para la valoración de las construcciones, el valor catastral que para cada uno de los usos se recoge en el siguiente cuadro»: comercial (174.000 €), ocio y hostelería (111.000 €), industrial (540.000 €), deportivo (5.600.000 €), oficinas (1.200.000 €), edificio singular (21.000.000 €) y almacén-estacionamiento (540.000 €).

3. Considera el órgano judicial, en primer lugar, que al permitir el art. 72.4 LHL establecer a los Ayuntamientos mediante ordenanza fiscal en el impuesto sobre bienes inmuebles unos tipos de gravamen diferenciados en función de los diferentes usos establecidos por la normativa catastral para determinados bienes inmuebles (del 0,8 por 100 según la Ordenanza fiscal de Madrid), así como al permitirles fijar el umbral de valor a partir del cual serán de aplicación esos tipos (174.000 €, para uso comercial; 540.000 €, para uso industrial; y 1.200.000 €, para uso de oficinas, según la ordenanza fiscal de Madrid), se está habilitando a los Ayuntamientos a fijar lo que en definitiva constituye el hecho imponible en contra del principio de reserva de ley existente en materia tributaria (art. 133 CE).

Pues bien, como tantas veces hemos dicho, la reserva de ley establecida en materia tributaria es relativa, o lo que es lo mismo, limitada a la creación *ex novo* del tributo y a la configuración de los elementos esenciales o configuradores del mismo (entre muchas, SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4, y 150/2003, de 15 de junio, FJ 3). Dicha reserva de ley admite, como correctamente apunta el órgano judicial también, la colaboración del reglamento, siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley y siempre que la colaboración se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad [entre otras, SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 6 c) y 102/2005, de 20 de abril, FJ 7].

El alcance de esa colaboración reglamentaria en materia tributaria depende de dos factores: De un lado, está «en función de la diversa naturaleza de las figuras jurídico-tributarias» (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4, y 150/2003, de 15 de julio, FJ 3). En efecto, el alcance de la reserva legal varía «según se está ante la creación y ordenación de impuestos o de otras figuras tributarias» (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4), existiendo una mayor flexibilidad cuando se trata de las tasas (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4) al tratarse de contraprestaciones estrechamente unidas a los costes de derivados de la prestación de un servicio o de la realización de una actividad administrativa (STC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 5), esto es, de tributos «en los que se evidencia, de modo directo e inmediato, un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras impositivas» (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 9, ó 63/2003, de 27 de marzo, FJ 4).

De otro lado, depende del elemento del tributo de que se trate (hecho imponible, sujeto pasivo, base imponible o tipo de gravamen), siendo máximo el grado de concreción exigible a la ley «cuando regula el hecho imponible» y menor «cuando se trata de regular otros elementos, como el tipo de gravamen y la base imponible» (STC 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 7, entre otras). En efecto, en la determinación de la base imponible se admite con mayor flexibilidad la colaboración reglamentaria, dado que su cuantificación puede deberse a una pluralidad de factores de muy diversa naturaleza que requiere, en ocasiones, complejas operaciones técnicas, lo que habilita a la norma reglamentaria para la concreción de algunos de los elementos configuradores de la base, en función de la naturaleza y objeto del tributo de que se trate (STC 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 7), tanto más cuando se trata de tributos locales en los que se admite que el legislador efectúe una parcial regulación de los tipos, predisponiendo criterios o límites para su ulterior definición por la corporación local a la que corresponderá la fijación del tipo que haya de ser aplicado (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3, y 19/1987, de 17 de febrero, FJ 5); es decir, en los que se admite una colaboración especialmente intensa, eso sí, sin que esa menor regulación del legislador estatal suponga, en ningún caso, una total abdicación en la determinación de los márgenes de este elemento esencial, al exigirse a aquél la determinación de los principios para su fijación (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 19).

A lo anterior hay que añadir que cuando se trata de tributos locales concurre una peculiaridad adicional que no puede dejar de tenerse en cuenta, pues en relación con

estos tributos la exigencia de la reserva de ley de los arts. 31.3 y 133 CE hay que analizarla en conexión con los arts. 133.2 y 142 CE, donde el Pleno municipal alcanza la categoría de protagonista (o, lo que es lo mismo, cumple con la garantía de la autoimposición de la comunidad sobre sí misma), por tratarse del órgano resultante de la elección directa por sufragio de los vecinos de la corporación local que cumple con las exigencias del fundamento último de la reserva de ley tributaria, a saber, «que cuando un ente público impone coactivamente una prestación patrimonial a los ciudadanos cuenta para ello con la voluntaria aceptación de sus representantes» [SSTC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 3 a); y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18]. Así lo señaló tempranamente este Tribunal Constitucional al advertir que los «Ayuntamientos como corporaciones representativas que son (artículo 140 de la Constitución), pueden, ciertamente, hacer realidad, mediante sus acuerdos, la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios, que es uno de los principios que late en la formación histórica —y en el reconocimiento actual, en nuestro ordenamiento— de la regla según la cual deben ser los representantes quienes establezcan los elementos esenciales para la determinación de la obligación tributaria» [STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; y en el mismo sentido, STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10 a)].

Por lo expuesto, cuando se trata de ordenar por ley los tributos locales, la reserva de ley «ve confirmada su parcialidad, esto es, la restricción de su ámbito» [SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10 b)], pues la reserva de ley prevista en el art. 31.3 CE no puede entenderse desligada «de las condiciones propias al sistema de autonomías territoriales que la Constitución consagra (art. 137) y específicamente —en el presente proceso— de la garantía constitucional de la autonomía de los municipios (art. 140)», tanto más cuando el art. 133.2 CE establece la posibilidad «de que las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales establezcan y exijan tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes», procurando así la Constitución «integrar las exigencias diversas en este campo, de la reserva de Ley estatal y de la autonomía territorial, autonomía que, en lo que a las corporaciones locales se refiere, posee también una proyección en el terreno tributario, pues éstas habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia, según previenen los arts. 140 y 133.2 de la misma Norma fundamental» [STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10 b)].

Por tanto, «el ámbito de colaboración normativa de los municipios, en relación con los tributos locales, [es] mayor que el que podría relegarse a la normativa reglamentaria estatal», por dos razones: porque «las ordenanzas municipales se aprueban por un órgano —el Pleno del Ayuntamiento— de carácter representativo [art. 22.2.d) de la Ley reguladora de las bases del régimen local de 1985, en adelante LBRL]»; y porque «la garantía local de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia —como los tributos locales— donde está claramente presente el interés local» (STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 5).

Pues bien, basta con constatar que, tratándose de la determinación de un mayor o menor tipo de gravamen por los Ayuntamientos para una clase concreta de bienes inmuebles, la cuestión debe analizarse desde la concreta óptica de la reserva de ley tributaria respecto de la determinación del tipo de gravamen —y no del hecho imponible como pretende el órgano judicial—, conforme a la cual no cabe sino rechazar las dudas del órgano judicial. En efecto, cuando el art. 72 LHL regula los tipos de gravamen de los bienes inmuebles urbanos, estableciendo un límite mínimo (0,4 por 100) y un límite máximo —que varía en función de la concurrencia de determinadas circunstancias en el término municipal— (de hasta el 1,30 por 100), está adoptando una técnica «al servicio de la autonomía de los municipios que, a la par que se concilia perfectamente con el principio de reserva de ley, sirve al principio, igualmente reconocido en la CE, de suficiencia, dado que, garantizando un mínimo de recaudación, posibilita a los municipios aumentar ésta en función de sus necesidades» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 26).

En consecuencia, ningún óbice existe desde un punto de vista estrictamente constitucional para que un Ayuntamiento fije mediante ordenanza fiscal, dentro de los

márgenes fijados por la norma legal habilitante, un tipo de gravamen específico para una concreta clase de bienes inmuebles (en el caso de autos, del 0,8 por 100).

4. La siguiente duda de constitucionalidad que plantea el órgano judicial deriva del contraste del precepto cuestionado con el principio de igualdad en la contribución a las cargas públicas de acuerdo con la capacidad económica (arts. 14 y 31.1, ambos de la CE), pues considera que al autorizar el art. 72.4 LHL a los Ayuntamientos el fijar una imposición superior para una concreta categoría de bienes inmuebles urbanos (los inmuebles de mayor valor catastral) en función del umbral fijado para cada uso, ello no sólo podría no guardar relación alguna con la capacidad económica que se pretende gravar a través del impuesto sobre bienes inmuebles, sino que consagra una desigualdad de trato carente de justificación, ya que un único bien inmueble registral dividido catastralmente en varias fincas no debe tributar por el tipo incrementado, en el caso en que los valores catastrales individuales estén por debajo del umbral establecido por el ente local, aun cuando su valor catastral conjunto sea superior al de otro inmueble cuyo valor catastral sí esté por encima del umbral fijado por el Ayuntamiento, por no estar dividido en varias fincas.

A este respecto, debe señalarse que cuando se trata de hacer un análisis desde la perspectiva del art. 14 CE (en este caso, en relación con el art. 31.1 CE), debe efectuarse un doble juicio: «el de equivalencia para comprobar que se trate de situaciones comparables, y el de la justificación, en su caso, de la desigualdad de trato, o sea, si la misma tiene un fundamento razonable y proporcionado en relación al fin perseguido» (STC 13/1991, de 20 de junio, FJ 1). Pues bien, resulta que en el presente caso no se cumple el requisito de que se trate de dos situaciones comparables. En efecto, la norma cuestionada establece que el elemento determinante que habilita a los Ayuntamientos para establecer tipos diferenciados son los diversos usos contemplados para cada bien inmueble en la normativa catastral. Por el contrario, las situaciones a comparar señaladas por el órgano judicial son, por un lado, un bien inmueble registral dividido catastralmente en varias fincas y, por otro, un bien inmueble no dividido. En este contexto, debe concluirse, tal como también ha destacado el Fiscal General del Estado, que los términos de comparación ofrecidos por el órgano judicial no son homologables para realizar el juicio de igualdad, ya que la supuesta discriminación denunciada dependería exclusivamente del fraccionamiento de las fincas y no del uso al que se destinan los inmuebles, que es el criterio utilizado por la norma cuestionada.

5. También desde la perspectiva del principio de igualdad en la contribución a las cargas públicas de acuerdo con la capacidad económica, critica el órgano judicial la exclusión de los bienes inmuebles de uso residencial de la regla legal cuestionada, sin razón alguna, a su juicio, que justifique el porqué de ese trato desigual (entre inmuebles de uso residencial e inmuebles de uso no residencial), tanto más cuando las capacidades económicas a tomar en consideración pueden ser iguales.

Tampoco esta otra duda puede prosperar, ya que, aun pudiendo ser iguales los términos de comparación desde un punto de vista puramente económico, existe una diferencia que no les hace comparables, cual es, como así señala el Fiscal General del Estado, el propio uso o destino de los bienes inmuebles. Pero no sólo eso. Debe tenerse presente, de un lado, que la Constitución otorga una especial protección a la vivienda (art. 47), ordenando a los poderes públicos la adopción de las medidas necesarias encaminadas a tal fin, razón por la cual ningún óbice existe desde un punto de vista constitucional para que se otorgue un trato más favorable a un bien inmueble de uso residencial, circunstancia ésta que ya sería suficiente por sí sola para legitimar la disparidad de trato.

De otro lado, no puede soslayarse que la reducción de la recaudación impositiva por el impuesto sobre actividades económicas (como consecuencia de las exenciones introducidas en este impuesto por la cuestionada Ley 51/2002), obligaba a aumentar las posibilidades de recaudación por los restantes tributos locales con el fin de seguir ofreciendo a las entidades locales una suficiencia de recursos que les garantizase su autonomía constitucionalmente consagrada. En este sentido, durante los debates parlamentarios se justificó el establecimiento de este nuevo tipo de gravamen en el impuesto sobre bienes

inmuebles fundamentalmente en la supresión casi total del impuesto sobre actividades económicas y, por tanto, en la necesidad de dotar a los entes locales de otras alternativas de financiación que les permitiese compensar la pérdida recaudatoria que supone aquella supresión a los efectos de poder garantizar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y, en consecuencia, la suficiencia financiera y autonomía local (Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, año 2002, VII Legislatura, núm. 201, págs. 10030 y 10031). En efecto, dado que «la ley perjudicaba al funcionamiento de los servicios municipales, porque los ayuntamientos perdían ingresos» y era imprescindible garantizar la suficiencia financiera —«requisito constitucional básico de la autonomía local»— se hacía necesario «compensar a los ayuntamientos por la pérdida que les suponía una medida tan importante como la supresión del impuesto sobre actividades económicas» (Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, año 2002, VII Legislatura, núm. 218, pág. 11040). En consecuencia, prever, como se le denominó en la tramitación parlamentaria, «un IBI comercial» (Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, año 2002, VII Legislatura, núm. 201, pág. 10030), esto es, una tributación diferenciada en función del uso o destino de los bienes inmuebles es una opción legislativa que no sólo no afecta al principio de igualdad en la contribución a las cargas públicas, en la medida que grava de forma distinta situaciones diferentes, sino que cuenta con una justificación objetiva y razonable que la legitima desde un punto de vista constitucional (entre muchas, SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 4; 193/2004, de 4 de noviembre, FJ 3; y 10/2005, de 20 de enero, FJ 5).

6. Cuestiona el órgano judicial a continuación el hecho de que tampoco se justifique por la norma legal la razón del límite previsto para la aplicación de los tipos diferenciados (del 10 por 100 de los inmuebles que tengan asignado un mayor valor catastral dentro de cada uso en el municipio). Pues bien, ya hemos dicho anteriormente que cuando se trata de regular el tipo de gravamen la ley no puede abdicar de la completa regulación en favor de la norma reglamentaria, razón por la cual debe fijar los límites a los que la actuación municipal debe constreñirse. Estos límites legales, en el caso analizado, son dos: en primer lugar, el genérico para todo tipo de bienes inmuebles de naturaleza urbana (que oscila entre el 0,4 por 100 y el 1,3 por 100); y, en segundo lugar, el específico para esta concreta modalidad de gravamen de inmuebles especiales en función de los usos que, dentro de aquellos límites genéricos, no podrá afectar a más del 10 por 100 de los inmuebles urbanos que para cada uso tengan asignado un mayor valor catastral.

Pues bien, como hemos señalado antes, no sólo «cuando se está ante tributos de carácter local puede el legislador hacer una parcial regulación de los tipos, predisponiendo criterios o límites para su ulterior definición por la corporación local a la que corresponderá la fijación del tipo que haya de ser aplicado» (STC 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 7), sino que la fijación de un tipo de gravamen mínimo con autorización para su elevación hasta un límite es una técnica «al servicio de la autonomía de los municipios» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 26), razón por la cual la imposición por la norma habilitante de un límite a la actuación municipal no es sino fruto del cumplimiento por el legislador de las exigencias que le impone el texto constitucional.

7. Considera también el órgano judicial que, cuando un inmueble tiene asignados varios usos y la norma legal impone la aplicación del tipo correspondiente al uso de la edificación o dependencia principal (es decir, el uso predominante del inmueble), se estaría gravando por tipos incrementados a inmuebles con superficies que individualmente consideradas no deberían ser gravadas a un tipo incrementado y, viceversa, superficies que individualmente consideradas deberían ser gravadas por los tipos incrementados dejarían de estarlo al quedar absorbidas por un uso predominante distinto. Se trataría, además, de idénticas manifestaciones de capacidad económica que reciben un trato dispar, no en supuestos puntuales, sino en una pluralidad de supuestos.

Una vez más, la situación descrita no supera el juicio de equivalencia, ya que, aun cuando el órgano judicial compara un inmueble con pluralidad de usos en el que un uso

concreto es el predominante (por ejemplo, oficinas), con otro inmueble también con pluralidad de usos en el que otro uso diferente es el predominante (por ejemplo, residencial), basta la existencia de una diferencia en los usos predominantes de los inmuebles sometidos a comparación para que el trato dispar quede justificado, en la medida que con ello lo que está haciendo el legislador, precisamente, es tratar de forma desigual situaciones diferentes, incorporando a la norma un criterio objetivo y racional de diferenciación para una tributación más acorde con los principios constitucionales que necesariamente informan el sistema tributario.

8. Entiende el órgano judicial, en último lugar, que la aplicación del sistema de tipos diferenciados, en la medida que no puede tomarse sobre valores catastrales reales, permite una actuación arbitraria de los Ayuntamientos contraria al art. 9.3 CE, al actualizarse los valores catastrales todos los años mediante la aplicación del porcentaje fijado en la Ley de presupuestos generales del Estado que se publica a finales de diciembre, siendo de todo punto imposible que las ordenanzas puedan tomar en consideración los valores actualizados de cara a fijar el umbral de aplicación de los tipos incrementados. Además —añade— podría suceder que determinados valores que en un ejercicio no superaban el umbral máximo para la aplicación de los tipos incrementados llegasen a superarlo como consecuencia de la actualización, aplicándose esos tipos incrementados a inmuebles que en el momento de elaboración de la ordenanza no habían sido tomados en consideración.

Este Tribunal ha reiterado, en lo que se refiere al principio de interdicción de la arbitrariedad del legislador (art. 9.3 CE), que la calificación de «arbitraria» dada a una Ley exige una cierta prudencia, toda vez que es la «expresión de la voluntad popular», por lo que su control de constitucionalidad debe ejercerse sin imponer constricciones indebidas al Poder Legislativo y respetando sus opciones políticas, centrándose «en verificar si el precepto cuestionado establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (STC 45/2007, de 1 de marzo, FJ 4).

Pues bien, hemos comprobado cómo la norma tiene una finalidad legítima y razonable, no establece discriminación de ningún tipo y las medidas adoptadas no son desproporcionadas, por lo que ahí debe de terminar nuestro análisis. En cualquier caso, además, una eventual actuación arbitraria de la Administración local en modo alguno convierte a la norma legal en arbitraria, siendo función de los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo controlar dicha actuación. Tampoco una eventual superación del umbral del valor que provoque una tributación agravada como consecuencia de la actualización de valores convertiría a la norma legal en arbitraria, pues esa actualización no es sino una consecuencia necesaria del paso del tiempo y, podemos decir también, el fruto de la exigencia constitucional de contribuir a los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica de cada cual.

En virtud de todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4351-2008.

Publíquese este Auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a veintiocho de abril de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.