

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	EXACCIONES LOCALES. CRÉDITO LOCAL. FUNCIONAMIENTO DE CORPORACIONES LOCALES	Núm. 102/2002
------------------------------	--	------------------

Javier FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA
Letrado del Tribunal Supremo

• **ENUNCIADO:**

En el Ayuntamiento de X se han producido las siguientes situaciones:

1. Aprobó, con vigencia a partir del 1 de enero de 2000, la Ordenanza fiscal del IAE, cuyo art. 4.º determina que «Sobre las cuotas incrementadas -con el llamado coeficiente de incremento-, y, atendiendo a la categoría fiscal de la vía pública donde radique la actividad económica, se establecerá la siguiente escala de índices -conocido como índice de situación-: Categoría Fiscal de vías públicas: Primera, el índice 1,4; Segunda, el índice 1,3; y Tercera, el índice 1,2». Como consecuencia de ello, el Ayuntamiento ha practicado a una Industria Química, S.A., que en tiempos anteriores había venido abonando el desaparecido Impuesto sobre Radicación sin ningún problema, las oportunas liquidaciones del mencionado IAE, aplicando el pertinente índice de situación correspondiente a la categoría de vía pública (el de 1,2) a la que dan las instalaciones petroquímicas de la referida empresa.

El suelo del polígono industrial donde se encuentra ubicada la mencionada empresa está clasificado por el PGOU como suelo urbano con la calificación de industria pesada.

La entidad mercantil, en desacuerdo con las citadas liquidaciones, recurre en vía contencioso-administrativa las mismas al entender que el concepto de calle que utiliza el art. 89 de la LHL, Ley 39/1988 (regulador del comentado índice o recargo de situación) no es susceptible de una interpretación analógica para incluir en su seno cualquier vía pública, sino que tiene un sentido preciso, terminante y claro, por lo que, al no estar situadas las instalaciones petroquímicas en el casco urbano sino en un polígono industrial no colindante con calle alguna, no puede ser exigido el índice o recargo de situación que para el ejercicio 2001 se cifra en 60.000 euros. A mayor abundamiento, dicha industria se sitúa en los confines del término municipal y, además, ha tenido que urbanizar la zona a sus expensas, no pareciendo lógico ni congruente que deba soportar una sobreimposición en función de una calle inexistente.

En conclusión, la recurrente entiende que ha existido una infracción por la Ordenanza fiscal del IAE del art. 89 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, con la consecuente inadecuación a derecho de las liquidaciones practicadas en función de lo dispuesto en la misma, al vulnerar los principios constitucionales de reserva de ley y de jerarquía normativa a los que se refiere el art. 9.º de la Constitución, en relación con los arts. 5.º y 6.º de la LOPJ de 1985, y 5.º E), 63 y 108 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

2. La Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales ha autorizado mediante Acuerdo de 19 de noviembre de 2001 al Ayuntamiento en cuestión la emisión de obligaciones solicitadas por un importe de 150.000 euros y con plazo de amortización de 10 años bajo condición de realizar anualmente provisión material que permita reconstruir a su vencimiento al menos el 40 por 100 del capital a reembolsar.

La referida Entidad Local recurre este acuerdo basado en los siguientes motivos:

1. Vulneración de la autonomía municipal por parte de la condición impuesta a la emisión de obligaciones.
2. Falta de cobertura legal de dicha condición.
3. Falta de justificación de la provisión, determinante de la existencia de perjuicios para dicha Corporación.

• **CUESTIONES PLANTEADAS:**

Comentar los diversos argumentos esgrimidos por los recurrentes a los efectos de si sus respectivos recursos deberían ser o no estimados.

• **SOLUCIÓN:**

1. Respecto a los argumentos alegados por la entidad mercantil dedicada a la industria petroquímica podemos adelantar que no son atendibles y que, por tanto, su recurso debe ser desestimado.

La recurrente, para justificar que el artículo 4.º de la Ordenanza fiscal del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) aplicable al caso se excede de los términos habilitantes del artículo 89 de la Ley 39/1988, y que, por tanto, son disconformes a derecho las liquidaciones cuestionadas, arguye, en esencia:

A. Que el término vía pública es más amplio que el de calle y, en consecuencia, desborda la habilitación legal del referido artículo 89 de la Ley.

B. Que el complejo industrial donde se encuentra ubicada la empresa petroquímica no linda con calle alguna.

Ninguno de estos argumentos pueden ser estimados.

El supuesto nos indica que el citado complejo industrial se encuentra enclavado, según el Plan General de Ordenación Urbana, en suelo clasificado como suelo urbano, con la calificación de industria pesada.

El artículo 8.º de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones indica que constituyen el suelo urbano, entre otros, los terrenos que cuentan con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas ... etc., y tal acceso rodado tiene lugar, obviamente, por viales, calles, avenidas, paseos ... etc. Por su parte, el artículo 14 de la Ley de Suelo de 1976 señala, al definir el solar, que ostentan tal categoría aquellas parcelas que tengan los servicios fijados en los artículos 10 y 13.2 de la misma Ley, es decir, que la vía a la que la parcela dé frente tenga pavimentada la calzada y encintadas las aceras. De modo y manera que el término incluye, genéricamente, tanto las calles como el resto de las denominaciones que son propias en los entornos urbanos.

No resulta, pues, procedente la afirmación de que la industria petroquímica no limita a calle alguna, siendo así que forma parte del suelo urbano y disfruta de todos los atributos de tal clasificación urbanística.

No existe pues una profunda diferenciación semántica entre calle y vía pública. Si se observa el Diccionario de la Lengua Española se señala que calle es vía entre edificios y solares en una población y la vía pública es calle, plaza, camino u otro sitio por donde transita o circula el público.

Tampoco se aprecia la diferencia entre calle y vía pública en función del artículo 3.º del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, ni del artículo 344 del Código Civil, pues de dichos preceptos lo que se infiere, realmente, es que las calles son bienes de uso público (no de servicio público ni patrimoniales), y no que las calles y vías públicas sean conceptos jurídicamente distintos.

Por otro lado, el IAE ha integrado y asumido, entre otros Impuestos el antiguo de Radicación, y la empresa petroquímica vino pagando dicho Impuesto sin ningún problema. Sin que conste que ésta, durante la vigencia de dicho Impuesto, haya planteado reclamación o recurso alguno en defensa de su tesis de que las instalaciones petroquímicas no se encontraban en calle alguna o que los términos calle y vía pública eran diferentes.

Finalmente, hay que señalar que el índice o recargo de situación viene a gravar con mayor o menor intensidad el ejercicio de todas las actividades económicas en función de la localización del establecimiento en el que se ejerzan dentro del término municipal. Y, por ello, carece de sentido la diferenciación aducida por la recurrente entre las actividades que se desarrollan dentro del casco urbano y aquellas que están alejadas del mismo, pues dentro de tal línea, podría plantearse, asimismo, si no están excluidas de dicho índice o recargo una avenida, una plaza, un camino ... etc.

En conclusión, los términos calle y vía pública son sinónimos a los efectos aplicativos del índice de situación del IAE y, por tanto, es conforme a derecho la utilización del concepto vía pública por la Ordenanza fiscal de tal Impuesto.

2. Respecto al recurso de la Entidad Local contra el acuerdo de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales por la que se autoriza la emisión de obligaciones bajo condición de realizar anualmente provisión material que permita reconstruir a su vencimiento al menos el 40 por 100 del capital a reembolsar, hay que significar que carece de razón en los argumentos utilizados.

A. Así, en primer lugar, respecto a la vulneración de la autonomía local por parte de la condición impuesta a la emisión de obligaciones, el Tribunal Supremo, en el recurso número 1012/1996, tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión afirmando que la Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) de 2 de febrero de 1981 reconoció, en su fundamento jurídico tercero, la conformidad a la Constitución de controles puntuales de oportunidad, además de los de legalidad, siendo así que en el caso que analizamos nos encontramos con un control ejercido por la Administración del Estado con apoyo en el artículo 54.5 de la Ley de Hacienda Locales (LHL) de 28 de diciembre de 1988, y sobre la base de la competencia constitucional que le brinda el artículo 149.1.11 referido a «las Bases de ordenación de crédito», y el artículo 149.1.13 sobre «la coordinación de la planificación de la actividad económica» (STC 57/1983, de 28 de junio).

Dice el TC que «la intervención del crédito local podrá tener su justificación y finalidad en una acción de conjunto, en la apelación al crédito y a la evitación de alteraciones en el equilibrio económico».

La autonomía y suficiencia de las Corporaciones Locales se debe predicar desde la totalidad del sistema financiero local, y ello no impide que cuando queda afectado el interés superior al propiamente local la Administración del Estado puede ejercer una potestad de coordinación sobre una materia concreta conforme al artículo 10 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, sin que por ello quede mermada la potestad de autogobierno local en la libre disposición del gasto.

B. Respecto a la falta de cobertura legal de dicha condición, es incierto. La propia exposición de motivos de la LHL cuando señala la posibilidad de que las Entidades Locales «accedan al crédito local con las debidas cautelas y condicionamientos».

Por otro lado es razonable que si el Ministerio de Hacienda puede lo más, que es denegar la emisión de la deuda, también, puede lo menos que es condicionarla.

El artículo 54.2 y 5 de la LHL faculta a la imposición de condiciones como la provisión material en cuestión, que puedan hacer viable el recurso al crédito.

C. Finalmente, respecto al argumento de falta de justificación de dicha provisión con perjuicio para la entidad local, no es cierto.

La razonabilidad de la exigencia de la provisión anual radica en el principio de prudencia contable, con la finalidad de contabilizar los riesgos previsibles en cuanto sean conocidos, logrando una imagen real.

Con ello se pretende que en el momento de amortización del crédito pueda disponerse de una parte del capital a reembolsar, de modo que ésta pueda realizarse sin que resulte especialmente oneroso para el presupuesto del año en que haya de realizarse.

Dicha provisión para riesgos y gastos se traduce en un mero reflejo en la contabilidad de la Entidad Local, sin que conste que se le cause perjuicio alguno, por no deducirse que afecte al ritmo de las amortizaciones, siendo así que las Corporaciones Locales se someten al régimen de contabilidad pública (art. 114 de la LBRL).

• **SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- **Ley 39/1988 (LHL), arts. 54.2 y 5 y 89.**
- **Ley 7/1985 (LBRL), arts. 10 y 114.**
- **Ley 6/1998 (Ley del Suelo), art. 8.º.**
- **RD 1346/1976 (TR Ley del Suelo), arts. 10, 13.2 y 14.**
- **RD 1372/1986 (Rgto. de Bienes de las Entidades Locales), art. 3.º.**
- **Código Civil, art. 344.**
- **STC 57/1983, de 28 de junio de 1983.**