
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA
Recurso de apelación nº 48/2016. Sentencia nº 183 (27/04/2017)

TEMA: INTERVENCIÓN URBANÍSTICA

DECLARACIÓN RESPONSABLE. BADEN. TARIFACIÓN.

Doble cómputo de badenes.

No se incurre en desviación de poder.

No vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la Ordenanza.

Fallo: Estimación parcial. Favorable en parte al Ayuntamiento.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Eugenio-Ángel Esteras Iguacel

MAGISTRADOS

D. Fernando García Mata

D. Emilio Molins García-Atance

Zaragoza, a veintiséis de abril de dos mil diecisiete.

Visto por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sección Segunda, el recurso de apelación interpuesto por la COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL ÁMBITO FUNCIONAL P., representada por la procuradora doña I. y asistido por el abogado don F., contra la sentencia 1/2016, de 5 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Zaragoza, recaída en el Procedimiento Ordinario 15/15, en el que es parte apelada el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la procuradora doña S. y asistido por el abogada doña M.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Zaragoza, dictó la sentencia que aquí se apela 1/2016, de 5 de enero, por la que se estimaba solo parcialmente el recurso interpuesto.

SEGUNDO.- Notificada dicha resolución a las partes, por la parte recurrente se interpuso en tiempo y forma recurso de apelación, que fue admitido en ambos efectos, dándose traslado a la parte adversa para que formulara oposición, presentándose el correspondiente escrito de oposición y siendo posteriormente remitidas las actuaciones, con emplazamiento de las partes, a esta Sala.

TERCERO.- Turnado a esta Sección 2ª el recurso, formado el correspondiente rollo y comparecidas tanto la parte apelante como apelada, se admitió a trámite el recurso, señalándose para votación y fallo del mismo el día 19 de abril de 2017, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye objeto de este recurso de apelación la determinación de si es ajustada a derecho la sentencia en cuanto estima solo parcialmente el recurso interpuesto. La sentencia apelada, tras situar el ámbito de la Comunidad demandante, señala que en sus estatutos se definen una serie de espacios privativos de uso común en la manzana, entre los que se encuentran tres espacios de aparcamiento, habiendo solicitado las correspondientes autorizaciones administrativas de los badenes de acceso, que identifica por su número de placa.

A continuación, señala que las liquidaciones practicadas se impugnan por diversos argumentos, en primer lugar, por la forma de cálculo de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, por cuanto en el cálculo de la tarifa B, se han considerado, en cada uno de los badenes declarados, el número total de plazas con que cuenta el aparcamiento, a pesar de que el mismo cuente con varios badenes, por cuanto multiplica la intensidad del aprovechamiento, de un mismo aparcamiento tantas veces como badenes existen para acceder al mismo; en segundo lugar, por la consideración del badén número 5 como dos

badenes independientes con dos números de placa diferentes, invocando el artículo 18.1.1 de la Ordenanza; en tercer lugar, con relación al número de plazas del aparcamiento subterráneo, remitiéndose al informe pericial.

Dando respuesta al primero de los motivos de impugnación, señala que conforme al artículo 18 cada badén viene a constituir un hecho imponible, por lo que a cada uno de ellos deben aplicarse las reglas contenidas en los apartados del artículo 18 de la Ordenanza, esto es, ha de partirse de que la base imponible se complementará con el número de plazas de aparcamiento, debiendo aplicarse la tarifa básica sobre el total de plazas de aparcamiento o vehículos existentes, remitiéndose a lo razonado en las sentencias 195/2014, de 3 de noviembre y 128/2014, de 20 de junio -procedimientos abreviados 283/13 y 273/13-.

A continuación rechaza la impugnación indirecta de la Ordenanza, pues no es posible apreciar por dicha vía defectos procedimentales o formales, y ha faltado una prueba de la arbitrariedad de la fórmula a la hora de cuantificar la intensidad del aprovechamiento, una vez que no cabe duda de que los badenes tendrán mayor valor económico cuanto mayor número de plazas de aparcamiento comuniquen con el exterior (al poder existir un mayor índice de rotación y un uso aleatorio de los badenes), por lo que se cumpliría con el artículo 24 de la Ley de Haciendas Locales.

Por lo que hace referencia a la alegación de la existencia de un doble cómputo de badenes, señala que las fotografías aportadas revelan la existencia de unos elementos de separación entre los mismos, por lo que se da la definición de badén contemplada en el artículo 18 de la Ordenanza.

En cuanto a la última cuestión planteada, la sentencia da la razón a la actora señalando que ha de rectificarse el número de plazas del aparcamiento subterráneo, a la vista del informe pericial de designación judicial, en el que se llega a un total de 2.719 plazas, no estimando que con dicha decisión se incurra en desviación procesal.

SEGUNDO. - La parte apelante comienza señalando, tras referir la situación de hecho de los badenes existentes, que la pretensión principal de la demanda es la anulación de los apartados 3.1 y 3.2 del artículo 18 de la Ordenanza Fiscal en cuanto al epígrafe que establece que deberá computarse en cada badén el número total de plazas de aparcamiento o de vehículos existentes, sin establecer un factor de corrección cuando existen varios badenes que sirven a un mismo aparcamiento de forma que solo puedan computarse una vez y, consecuentemente, la anulación de las resoluciones impugnadas por lo que se refiere a este aspecto, y una pretensión complementaria, cual es, la indebida consideración del badén con número de placa G-6915 y G-6916 como dos hechos imposables independientes, cuando en realidad constituye un solo badén.

En apoyo de su pretensión, comienza señalando que el valor de mercado de la utilidad derivada del aprovechamiento especial del dominio público constituye el límite para la cuantificación de la tasa, y así señala que el 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, si bien permite a las entidades locales el establecimiento de tasas por utilización privativa y aprovechamiento especial del dominio público local con relación a las entradas de vehículos a través de las aceras, a diferencia de otros supuestos tributarios, el artículo 24 de la LRHL permite a las entidades locales fijar los criterios y parámetros necesarios para la cuantificación del importe de las tasas, imponiendo como límite el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público, lo cual, afirma, permite un control de la adecuación de las fórmulas y criterios utilizados por las Ordenanzas a su objeto y finalidad legal, señalando que el no tener en cuenta el supuesto de varias entradas que dan servicio a un mismo aparcamiento da lugar a resultados manifiestamente contrarios con darlos a la regla del artículo precitado.

A continuación, sobre el criterio de cómputo del número total de plazas de aparcamiento, tras referir el contenido del artículo 18, apartados 2.3 y 3.2 de la Ordenanza, reconoce que la utilización del número de plazas como forma de determinar la intensidad del aprovechamiento es perfectamente válida, pero el principio de proporcionalidad se infringe si para un mismo aparcamiento se compute tantas veces como badenes existen para acceder al mismo, pues implica incorporar al

cómputo de la tasa un elemento ajeno al valor derivado del aprovechamiento del dominio público, ya que el valor es manifiesto que no se multiplica proporcionalmente por cada badén de acceso.

Así señala que a diferencia de otras Ordenanzas, como la de Sevilla, en la de Zaragoza el incremento de la cuota resultante se dispara, rompiendo el principio de proporcionalidad, ya que la diferencia, según el cálculo que lleva a cabo, implica un incremento por duplicidad en el cómputo de las plazas de aparcamiento del 61,23 %, lo que es patente que en modo alguno responde a un mayor valor de mercado de la utilidad derivada del dominio público, añadiendo en cuanto a la referencia llevada a cabo en la sentencia al uso indistinto o aleatorio, que si bien un vehículo que pretende acceder a los aparcamientos del Centro Comercial P. podrá utilizar uno cualquiera de los badenes existentes, es obvio no podrá utilizar dos accesos a la vez, por lo que la posibilidad de uso indistinto no tiene relación alguna con el aprovechamiento del dominio público, ni es una variable que permita el establecimiento de una mayor cuantía en el importe de la tasa porque de lugar a un mayor valor.

Además afirma que se utilizan indebidamente criterios ajenos al aprovechamiento del dominio público, como es, el índice de rotación de vehículos, por cuanto: a) implica un criterio subjetivo al margen de cualquier cuantificación; b) incorpora al debate un elemento o parámetro no establecido en la Ordenanza Fiscal; y c) se trata de un parámetro que no guarda relación con el número de accesos del aparcamiento. Añadiendo que la Ordenanza Fiscal huye de la adopción de criterios y parámetros de este tipo, por lo que no tiene sentido su utilización como argumento para justificar un mayor aprovechamiento del dominio público y que la Ordenanza ya engloba en su fórmula la posibilidad de mayor uso e intensidad -artículo 18.1.4-.

Posteriormente, señala que la sentencia omite un pronunciamiento sobre la incidencia del criterio de cómputo de las plazas de aparcamiento desde la perspectiva del principio de igualdad. Remitiéndose al fundamento jurídico segundo del escrito de demanda y al ejemplo que en el mismo se expone dos aparcamientos de 1.000 plazas, uno con una entrada única de 20 metros y el otro con dos entradas de 10 metros, que daría lugar a cuotas anuales diferentes.

Asimismo reitera que la fórmula de cuantificación de la tasa es arbitraria, señalando frente a lo razonado en la sentencia que no se cuestiona la utilización del número de plazas de aparcamiento como vía para medir su intensidad, ni las cuestiones procedimentales o formales, sino que lo que se invoca la infracción de la regla legal del artículo 24 de la LRHL al aplicar varias veces el número de plazas a un mismo aparcamiento, lo que supone una arbitrariedad y una cuestión de naturaleza material y no formal, no necesitado de mayor prueba pues el cómputo de varias veces del número de plazas para el cálculo de la tasa es una cuestión de hecho y el resultado es manifiesto que rompe el límite sobre el valor de mercado en la utilización del dominio público.

TERCERO.- La parte apelada, por lo que hace referencia a dicho motivo de impugnación, tras hacer constar que la apelación reproduce los argumentos deducidos en la demanda sin llevar a cabo una crítica de la sentencia, pone de manifiesto que hay tantos hechos imponible como badenes y que el importe de la tasa se fija tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización, o aprovechamiento, si los bienes no fueran de dominio público, teniendo las entidades locales cierto grado de autonomía en la elección de los parámetros que permitan definir el valor de mercado, dentro de la legalidad, pero con diferentes criterios.

A continuación señala que no existe error en la aplicación del artículo 18 de la Ordenanza, no infringiéndose el artículo 24 de la LRHL por aplicar varias veces el número de plazas a un mismo aparcamiento, ya que el hecho imponible no es el aparcamiento, sino el badén. Rechazando, a continuación, que proceda un reparto proporcional de las plazas de aparcamiento para cada acceso, pues si se hubiera querido que fuera así, la Ordenanza lo hubiera determinado, añadiendo que la utilidad no es la misma cuando el aparcamiento se vincule al uso de propietarios de un edificio residencial que cuando se hace a una mercantil que como la apelante explota una gran superficie con actividades varias, que utiliza el aparcamiento como

reclamo de posibles compradores y que el que haya más accesos influye en la intensidad. Afirmando, en consecuencia, que el parámetro del número de plazas para modular la tasa es un parametro objetivo, razonable y justificado.

CUARTO.- Planteada en los antenores términos la controversia debe recordarse que el artículo 18 de la Ordenanza municipal reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio publico local, dispone en su apartado 2.3, que regula la “intensidad de uso”, que “cuando la ocupación del dominio público, corresponda a badén, la base imponible se complementará con el número de plazas del aparcamiento”, añadiendo el apartado 2.4 regulador de los “accesos compartidos” que “en los supuesto de existir un solo paso o badén construido para el acceso a dos o más locales, estacionamientos o garajes de distintos propietarios o con distintos usos, se computará a cada uno la parte proporcional que corresponda en función del número de plazas de aparcamiento, reales o equivalentes, que dispongan (...) “y que el apartado 3.1, al regular las tarifas aplicables, y, en concreto, la regla general en los casos de pasos o badenes señala que “la cuota tributaria estará compuesta por la suma de las cuotas tributarias parciales resultantes de la aplicación de las tarifas correspondientes a los epígrafes 25.3.1 y 25.3.2 sobre los elementos que compongan la base imponible, en función del tiempo de reserva de espacio concedido, y, en su caso, la cuota por plazas de aparcamiento resultante de la aplicación de la tarifa por plaza prevista en el artículo 8.2 sobre el total de vehículos o plazas de aparcamiento existentes”.

QUINTO.- Sostiene la parte recurrente que la Ordenanza en la que se fundan las resoluciones impugnadas es disconforme a derecho al computar en cada badén el número total de plazas de aparcamiento o de vehículos existentes, sin establecer un factor de corrección cuando existen varios badenes que sirven a un mismo aparcamiento, y si bien reconoce que el artículo 24 del Real Decreto Legislativo 2/2004, a diferencia de otros supuestos tributarios, permite a las entidades locales fijar los criterios y parámetros necesarios para la cuantificación del importe de las tasas, y que la utilización del número de plazas, como forma de determinar la intensidad del aprovechamiento, es perfectamente válida, el referido precepto establece un límite -valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicho utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público- que permite su control, de forma que la no inclusión de un factor de corrección en el supuesto enjuiciado vulnera el principio de proporcionalidad, así como el de igualdad, sobre el que no se pronuncia la sentencia.

La cuestión que aquí se suscita con dichos razonamientos ha sido planteada ante este Tribunal, en un supuesto de idénticas características, en el recurso de apelación 204/2015 formulado contra la sentencia 119/2015, de 19 de junio, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza, recaída en el Procedimiento Abreviado 208/13, resuelto por la sentencia de 12 de abril de 2017, supuesto, en el que la sentencia apelada participaba en sustancie de la tesis de la parte aquí recurrente y estimaba el recurso, entrando en contradicción con sendas sentencias de Juzgados de Zaragoza, en concreto, las dictadas en el recurso 273/2013, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 4 y en el recurso 283/2013, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1.

Pues bien, la referida sentencia fue revocada por la de este Tribunal, antes -identificada, en la que se razonaba lo siguiente:

«Sin embargo, debe señalarse que el hecho de que no se contemple de forma diferenciada, y en el sentido señalado por la parte apelante, el supuesto de varios badenes para acceder a un mismo garaje, no supone que ello constituya una vulneración del ordenamiento jurídico. De hecho, si no contemple como un supuesto especial dicha circunstancia, y sí, por el contrario el supuesto previsto en el artículo 18.2.4, esto es, el caso de un solo badán que de acceso a dos o más locales, estacionamientos o garajes de distintos propietarios o con distintos usos, es porque el criterio tomado en consideración es, como señala la resolución administrativa, la intensidad de aprovechamiento, referida a la posibilidad de entrada o salida de los vehículos por cada badén, que ni se justifica sea disconforme a derecho, ni arbitraria, con independencia de la razonabilidad del criterio apuntado por la parte apelante.

A la vista de lo expuesto debe señalarse que la liquidación impugnada es conforme a la Ordenanza que le sirve de fundamento, y que el Ayuntamiento con su aprobación, ante diversas posibilidades, optó por adoptar un concreto criterio de cuantificación de la tasa que no siendo contrario a derecho, no puede ser desconocido en su aplicación».

Solo añadir que constituyendo el hecho imponible del tributo objeto de controversia la existencia de un badén -"modificación de la estructura de la vía pública destinada a facilitar el acceso de vehículos"- y posibilitando cada uno de los badenes, en el caso de existir varios, el acceso y/o salida de la totalidad de los vehículos que puedan aparcar en las plazas de aparcamiento existentes, el cómputo de todas ellas en el cálculo de la cuota tributaria no se estima arbitrario, no pudiendo entenderse dicho elemento de cuantificación contrario al principio de igualdad, que se dice infringido y omitido en su valoración por la sentencia apelada, pues para que pueda ser apreciada su vulneración resulta preciso que se aporte un término idóneo de comparación, y ese no es el supuesto del caso enjuiciado, a la vista de que en el ejemplo presentado como término de comparación, entre los dos supuestos contemplados, existe un hecho diferencial, cual es, la existencia de uno o dos badenes.

SEXTO.- En cuanto al segundo tema que se suscita ..., a juicio de la parte apelante, indebida consideración del badén con número de placa G-6915 y G6916, como dos hechos imponibles independientes en el acceso al parking subterráneo norte-, señala la recurrente frente a lo razonado en la sentencia apelada -la misma señala que las fotografías obrantes en los autos y en el expediente revelan la existencia de unos elementos de separación entre los dos badenes-, que según se exponía en la demanda y puede comprobarse con las fotografías, existe un rebaje continuo de bordillo de la acera en toda la longitud o dimensión del badén, coincidente con el paso de cebrá y debido a su dimensión (22 metros) y al objeto de evitar el cruce por error de vehículos entre los carriles de entrada y de salida, se han dispuesto una serie de elementos de seguridad en la mediana del badén (bolardos) y una pequeña sobreelevación en el punto de entronque con la calzada. Conforme a ello, añade que la consideración de este badén como dos hechos imponibles diferentes tiene como consecuencia la aplicación de la regla de cómputo del número de plazas de aparcamiento, incrementando la tributación en 6.144,94 euros anuales (2,26 €/plaza x 2.719 plazas), cuando es patente que la modificación de la estructura de la acera se produce en toda la extensión del badén, sin existir discontinuidad en el mismo salvo por lo que se refiere a los citados elementos de seguridad, por lo que no nos encontramos ante dos entradas independientes y, en consecuencia, no puede motivar la existencia de dos hechos imponibles, debiendo tenerse en cuenta que el importe de la tasa va asociado preceptivamente al valor de la utilidad derivada del aprovechamiento del dominio público y la existencia de unos elementos de separación entre carriles por seguridad no implica ni un mayor aprovechamiento, ni un mayor valor.

Frente a ello la parte apelada, sostiene que el considerarlo como dos badenes es consecuencia de la separación existente entre los mismos a través de un elemento urbanístico, apreciándose un elemento divisor entre los mismos, consistente en una isleta y cuatro bolardos, que hacen que sean dos badenes independientes, sin que el hecho de que la separación sea leve influye en la determinación de la individualidad de éstas, y sin que se haya producido una vulneración del principio de igualdad.

Pues bien, en este punto, debe acogerse la pretensión deducida ya que, según se desprende de las fotografías aportadas, la separación que sirve de fundamento a la Administración demandada para estimar la existencia de dos badenes viene determinada por la existencia de una isleta central, unos bolardos y una pequeña sobreelevación central destacada en color amarillo, que son elementos de seguridad para los peatones y no elementos de arquitectura urbana delimitadores de dos badenes.

En dicho sentido debe afirmar que la isleta está en función de la existencia de un paso de cebrá que permite a los peatones acceder desde la acera contraria a la acera en la que se encuentra el badén, y en cuanto a los bolardos existentes, dos de ellos son de protección de la farola allí existente, y los cuatro restantes, son de

protección de los peatones, a la vista de la importante anchura del badén. A ello debe añadirse que la pequeña sobreelevación situada en el límite de los carriles de entrada y salida, persigue únicamente -aunque la misma no sería precisa-, delimitar el límite de los carriles de entrada y salida.

De lo expuesto, unido a la propia estructura arquitectónica del badén visto en su conjunto, que se observa del examen de las fotografías, se desprende que, en el presente caso, nos encontramos ante un solo badén de una anchura considerable -tres carriles de entrada y tres de salida- pero, repetimos, único, por lo que la consideración como dos badenes a efectos fiscales carece de fundamento y ha de ser anulado.

Se afirma en la sentencia que no se vulnera el principio de igualdad por cuanto “los ejemplos aludidos por la representación de la Corporación revelan que tampoco se ha producido una infracción del principio de igualdad en la aplicación de la Ordenanza”, no obstante, debe señalarse que la consideración de la existencia de uno o dos badenes, es una cuestión de hecho a examinar en cada uno de los casos, y que la posible aplicación del criterio, que aquí se rechaza, por parte del Ayuntamiento que lleva a considerar la existencia de dos y no un solo badén, a otros supuestos, ni modifica la conclusión que aquí se alcanza, ni supone pronunciamiento de este Tribunal al respecto de otros badenes, cuyas circunstancias concretas no atañen, ni coinciden, con las del presente supuesto.

SÉPTIMO.- Lo hasta aquí razonado, conduce a la estimación parcial del recurso interpuesto, sin que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, proceda hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas.

FALLAMOS

PRIMERO.- Estimamos parcialmente el recurso de apelación 48 del año 2016 interpuesto por COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DEL ÁMBITO FUNCIONAL P., contra la sentencia 1/2016, de 5 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Zaragoza, recaída en el Procedimiento Ordinario 15/15, y en su virtud, manteniendo el motivo de anulación parcial acordado en la sentencia de instancia, que no es objeto de impugnación, extendemos igualmente dicho pronunciamiento anulatorio en el expediente 770667/2014) a la consideración como dos badenes independientes, con números de placa G-6915 y G-6916, del badén existente en el acceso al parking subterráneo norte, con las consecuencias a dicho pronunciamiento inherente, y sin que haya lugar a lo demás solicitado en este recurso.

SEGUNDO.- No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Así lo acuerdan y firman los Ilmos. Señores anotados al margen.