

Jurisprudencia y doctrina administrativa. Comentarios

El alcance de la habilitación legal a favor de las áreas metropolitanas para regular el recargo sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles*

María Teresa Mories Jiménez

*Profesora titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Sevilla*

RESUMEN:

El artículo 153.1 a) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de Haciendas Locales (TRLHL) prevé que las áreas metropolitanas puedan establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles que se devengue sobre los inmuebles situados en el territorio de la entidad, exigible a los mismos sujetos pasivos y en los mismos casos contemplados en la normativa reguladora de este impuesto, consistiendo éste en un porcentaje único que recaerá sobre la base imponible del IBI, sin que su tipo pueda superar el 0,2 por ciento. El Área Metropolitana de Barcelona haciendo uso de esa posibilidad mediante la Ordenanza fiscal reguladora del citado recargo, excluye del gravamen a los bienes inmuebles de naturaleza rústica y establece una reducción a la cuota íntegra de dicho recargo no aplicable a los bienes inmuebles de características especiales, excediéndose según el Tribunal Supremo de la habilitación legal prevista en la legislación local.

Palabras clave: Impuesto sobre Bienes inmuebles, Ordenanzas fiscales, recargos, Áreas Metropolitanas, principio de reserva de ley.

ABSTRACT:

Article 153. 1 a) of Royal Legislative Decree 2/2004, of March 5, which approves the Consolidated Text of Local Treasuries (TRLHL) provides that metropolitan areas may establish a tax surcharge on the Local Real Estate Tax payable on real estate located in

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto: "Las difusas fronteras en la regulación de los distintos procedimientos tributarios. Mejoras técnicas necesarias en su delimitación. Seguridad jurídica versus litigiosidad" (PID2021-125061NB-I00).

El alcance de la habilitación legal a favor de las áreas metropolitanas para regular el recargo sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles (María Teresa Mories Jiménez)

the territory of the entity, This surcharge is payable to the same taxpayers and in the same cases contemplated in the regulations governing this tax, and consists of a single percentage that will be levied on the taxable base of the IBI, and the rate may not exceed 0.2 percent. The Metropolitan Area of Barcelona, making use of this possibility by means of the tax ordinance regulating the surcharge, excludes rustic real estate from the tax and establishes a reduction of the full amount of the surcharge not applicable to real estate with special characteristics, exceeding, according to the Supreme Court, the legal authorization provided for in local legislation.

Key words: Local Real Estate tax, Local taxes, Tax surcharge, Metropolitan Areas, principle of legality.

1. EL RECARGO SOBRE EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES COMO INSTRUMENTO DE FINANCIACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

1.1. LA CONFIGURACIÓN LEGAL DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS COMO ENTIDADES LOCALES

La Constitución Española de 1978 supuso una innovación en el modelo de organización territorial del Estado, previendo en la misma cuatro tipos de entidades territoriales: Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios que se corresponden con los cuatro niveles territoriales de gobierno definidos, con carácter general, para nuestro sistema político. No obstante, la propia CE ofrece base suficiente para la creación de otras entidades locales específicamente encargadas del gobierno de las áreas metropolitanas con los caracteres propios de los entes territoriales. Así el artículo 141.3 CE establece que “se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”, y el artículo 152.3 CE dispone que “mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica”.

Coherente con esta configuración la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), configurada como norma básica del Estado, fija los límites de la competencia autonómica en esta materia (artículo 149.1.18º CE), y prevé en su artículo 43.1 que “las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos”. La configuración de las áreas metropolitanas como entidades locales queda fuera de toda duda, pues el apartado 2 del citado artículo 43 LRBRL, expresamente define a las áreas metropolitanas como “entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”; por su parte, el art. 3 LRBRL,

que enumera las distintas Entidades Locales territoriales, además de referirse al Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario, en el apartado 2, establece: "gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales: [...] b) Las Áreas Metropolitanas". Esta consideración como entidades locales, como veremos en las páginas siguientes, será fundamental para aplicar límites a su capacidad normativa ejercida a través de ordenanzas fiscales, siendo predicable de estas toda la interpretación doctrinal y jurisprudencial que, en el ámbito de la concreción de los principios de autonomía local, suficiencia y reserva de ley se viene realizando en el ámbito de la Hacienda municipal (ALONSO MAS)

Por último, es importante señalar que el apartado 3 del artículo 43 LRBRL, dado que las áreas metropolitanas carecen de potestad legislativa, remite a la legislación de la Comunidad Autónoma que será la que "determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución". Esta configuración normativa explica la escasa implementación de esta solución institucional a los problemas de gobierno de las áreas metropolitanas y la triste historia que ha seguido su decurso en nuestro país (MARTÍN CUBAS), pues los entes de carácter territorial metropolitano en el caso español no tienen verdadera autonomía o, al menos, no la tienen garantizada pues están sometidos a la voluntad de otro ente o nivel de gobierno: su creación, competencias y financiación dependen de la libre voluntad de las Comunidades Autónomas, que deberán recoger esta facultad en los respectivos Estatutos. Esta posición subordinada desde el punto de vista normativo se viene a sumar a los problemas que ya de por sí presenta este tipo de soluciones institucionales, especialmente en lo referido a la distribución competencial y de fuentes de financiación entre actores plurales y diversos en cuanto a su capacidad y poder real.

1.2. LA NATURALEZA DEL RECARGO SOBRE EL IBI DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Como cualquier otra entidad local, las áreas metropolitanas necesitan de recursos para financiar las actuaciones que pueden llevar a cabo, entre los cuales aparece la figura del "recargo sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales" (art. 2.b) TRLHL). Así el art. 38.2 TRLHL referido genéricamente a impuestos y recargos de las entidades locales, indica "fuera de los supuestos expresamente previstos en esta ley, las entidades locales podrán establecer recargos sobre los impuestos propios de la respectiva comunidad autónoma y de otras entidades locales en los casos expresamente previstos en las leyes de la comunidad autónoma". Por su parte, el artículo 153 TRLHL en su apartado primero establece que las áreas metropolitanas, además de las subvenciones de carácter finalista previstas en los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de aquellos servicios específicos que constituyan su objeto, tienen la posibilidad de establecer "un re-

Jurisprudencia y doctrina administrativa. Comentarios

El alcance de la habilitación legal a favor de las áreas metropolitanas para regular el recargo sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles (María Teresa Mories Jiménez)

cargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles sitos en el territorio de la entidad que se exigirá a los mismos sujetos pasivos y en los mismos casos contemplados en la normativa reguladora de este impuesto, y consistirá en un porcentaje único que recaerá sobre la base imponible de este, y su tipo no podrá ser superior al 0,2 por ciento"; y en su apartado 2 precisa que: "las leyes de las comunidades autónomas que, de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos, creen en su territorio áreas metropolitanas determinarán los recursos de sus respectivas haciendas de entre los enumerados en el párrafo a) del apartado anterior de este artículo y en el artículo 152", entre los que se alude al citado recargo.

De esta regulación del recargo sobre el IBI en favor de las Áreas metropolitanas (a juicio de POVEDA BLANCO, excesivamente parca y no muy afortunada), podemos extraer las siguientes consideraciones:

- a) La facultad para el establecimiento del recargo por parte de un área metropolitana sobre el IBI debe reconocerse a través de una ley autonómica, aunque posteriormente sea la propia área metropolitana la que decida si hace uso o no de dicha facultad, limitándose a concretar lo establecido al respecto en la legislación local estatal y autonómica. Así se ha procedido en el caso del área Metropolitana de Barcelona, creada por Ley del Parlamento Catalán, 31/2010, de 3 de agosto, que entre los recursos enumerados para su financiación en su artículo 40.b) recoge: "el recargo sobre el impuesto sobre bienes inmuebles, establecido por la legislación de haciendas locales para las áreas metropolitanas", limitándose a señalar en su artículo 41 que "el recargo metropolitano sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles no debe exceder el porcentaje fijado por la legislación de haciendas locales y debe recaer sobre el valor catastral que constituye la base imponible de dicho impuesto", así como que "la gestión del recargo metropolitano sobre el impuesto sobre bienes inmuebles debe ser conjunta con la del mismo impuesto sobre el que recae" fundamentalmente por razones de agilidad y eficacia.
- b) Conviene recordar que estamos ante un "recargo" de los que menciona el artículo 58.2 d) LGT exigible legalmente sobre las bases o las cuotas, a favor del Tesoro o de otros entes públicos, que es distinto a los recargos por declaración extemporánea y los recargos del período ejecutivo, que incrementan la cuota a ingresar por retrasos o incumplimiento de ciertas obligaciones.
- c) El recargo sobre el IBI de las áreas metropolitanas, como ocurre con otros recargos de características similares, tiene naturaleza tributaria en tanto que responde a los rasgos que definen el tributo, pues se configura como una prestación patrimonial de carácter público, exigida por un ente público y con una finalidad contributiva. (RUÍZ DE VELASCO). GARCÍA FRÍAS se refería a esta figura como "impuesto propio" ya en los albores de su creación, tal y como lo conocemos hoy. Su carácter accesorio, hace que se "mimetice con el tributo sobre el que se proyecta, constituyendo un aditamento (ya sobre la base, ya sobre la cuota) de una figura tributaria creada previamente y de la que depende su existencia" (VARONA ALABERN). El recargo genera una obligación tributaria distinta pero dependiente de la obligación tributaria derivada del

El alcance de la habilitación legal a favor de las áreas metropolitanas para regular el recargo sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles (María Teresa Mories Jiménez)

tributo principal, en nuestro caso el IBI, de manera que, si la obligación principal no nace, tampoco nacerá el recargo¹.

- d) Al ser un recargo que se devenga en relación con el IBI, concretamente sobre la base de este impuesto, hay que tomar en consideración todos los elementos esenciales del IBI, con especial atención a los que se mencionan expresamente en el artículo 153.1 a) TRLHL: exigencia del recargo a los mismos sujetos pasivos y en los mismos casos contemplados en la normativa reguladora de este impuesto; y cuantía del recargo limitada, pues el tipo de gravamen deberá consistir en un porcentaje único no superior al 0,2 por ciento que recaerá sobre la base imponible del IBI.

Es evidente que en ningún caso estamos ante un cheque en blanco en favor de las áreas metropolitanas, sino ante una figura cuyo régimen jurídico se configura en relación con el IBI, lo que implica que será la regulación de este impuesto la que delimitará la concreción de la competencia que puedan ejercer las áreas metropolitanas por lo que, entendemos que cualquier regulación a través de ordenanza fiscal que exceda de los límites que marca el TRLHL, supondrá una extralimitación de la habilitación a la regulación del recargo por parte de la entidad metropolitana y será por ello contraria al ordenamiento. Para el Tribunal Supremo, como seguidamente veremos en la Sentencia 810/2023, de 16 de junio (Rec. casación núm. 8433/2021, ECLI: ES:TS:2023:2737), “resulta claro que, como obligación accesoria del impuesto participa de su régimen jurídico y, evidentemente, de los principios de reserva de ley, generalidad e igualdad, predicables de este último” (FD 4º), claves para comprender los problemas que el alcance de la habilitación legal en relación con este recargo tiene para las áreas metropolitanas que decidan crearlo para coadyuvar a la obtención de mayores recursos para sus arcas municipales.

1.3. LA ORDENANZA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA REGULADORA DEL TRIBUTO METROPOLITANO

Aprobada por la Ley del Parlamento Catalán núm. 31/2010, de 3 de agosto la creación del Área Metropolitana de Barcelona y prevista en ésta el recargo potestativo sobre el IBI, el Consejo Metropolitano de Barcelona ha hecho uso de esa habilitación legal para exigir el recargo sobre el IBI de los inmuebles situados en su territorio, mediante la Ordenanza Fiscal del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) reguladora del “tributo metropolitano” –es la denominación que se utiliza para este recargo en el texto de la Ordenanza fiscal–, para así obtener mayores recursos que puedan servir para destinarse a algunas de las finalidades que indica la propia Área Metropolitana de Barcelona²:

¹ No podemos extendernos en estas páginas, pero sí nos parece oportuno señalar que este tipo de recargos solo resultan aplicables a los impuestos, ya que no tienen sentido en las tasas ni en las contribuciones especiales, dado que estas categorías tributarias se exigen directamente relacionadas con una actividad administrativa cuyo coste guarda relación con la cuantía del tributo, por lo que de exigirse un recargo sobre ellas se desvirtuaría la naturaleza de ambas figuras.

² Vid. Información sobre este recurso: <https://tributmetropolita.amb.cat/es/> (consulta: 21 julio 2023).

Jurisprudencia y doctrina administrativa. Comentarios

El alcance de la habilitación legal a favor de las áreas metropolitanas para regular el recargo sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles (María Teresa Mories Jiménez)

- a) Financiar las actuaciones necesarias para alcanzar un territorio metropolitano más ordenado y vertebrado en materia de espacio público e infraestructuras necesarias para la articulación, conectividad, movilidad y funcionalidad del territorio. Dicho impuesto garantiza la cohesión social y la reducción de las desigualdades en la metrópolis de Barcelona.
- b) En el ámbito del espacio público contribuye a la gestión y el mantenimiento de espacios naturales como la sierra de Collserola, los ríos Besòs y Llobregat, los 30 km de playas metropolitanas y la red de 51 parques metropolitanos. Este conjunto de espacios naturales abiertos e interconectados forman parte de la infraestructura verde metropolitana.
- c) En materia de movilidad posibilita un transporte público de calidad y una movilidad más sostenible, que responda a las necesidades de desplazamiento de los habitantes metropolitanos. Dispone de un sistema tarifario integrado que facilita los desplazamientos a mejor precio, favoreciendo la movilidad de colectivos especialmente sensibles como la gente mayor, las personas con discapacidad, los niños de 4 a 16 años y las familias numerosas.
- d) Contribuye al mantenimiento y conservación de las rondas de Barcelona como elemento básico de la red viaria metropolitana.

Dicha ordenanza ha sido objeto de varias modificaciones, tras diversos pronunciamientos de los Tribunales, que han considerado que algunos de sus artículos excedían de los presupuestos legales del TRLHL y de la ley 31/2010. La que actualmente está vigente desde el 1 de enero de 2023, fue aprobada el 21 de diciembre de 2022³, y como veremos, deberá ser objeto de nuevas modificaciones para adaptarse a los recientes pronunciamientos del TS que seguidamente serán objeto de nuestro comentario.

2. HECHOS DE LOS QUE TRAE CAUSA LA SENTENCIA COMENTADA

El litigio inicial trae su causa en la formulación por parte de NATURGY GENERACIÓN, S.L.U. –NATURGY– de un recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de aprobación de la Ordenanza fiscal reguladora del denominado “tributo metropolitano” sobre el IBI –recargo, para ser más exactos–, por parte del Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona, el 17 de diciembre de 2019⁴ (por tanto, una versión anterior a la actualmente vigente). Se hacían valer tres motivos de impugnación:

- a) En primer lugar, se alegaba que los artículos 3 y 4 de la Ordenanza fiscal contravenían el principio de reserva de ley tributaria en la medida en que,

3 Vid. La nueva versión aprobada el 21 de diciembre de 2022 vigente desde el 1 de enero de 2023 (https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-/public/alfresco/versions/1/nodes/457e0956-f3d4-4325-b4923c2f5bb9253b/content/Traduccipor cientoC3por cientoB3npor ciento20Ordenanzapor ciento20Fiscalpor ciento20tributopor ciento20metropolitano_ES-para-2023.PDF?attachment=false&contentType=application/pdf&sizeInBytes=131912 (consulta: 21 julio 2023).

4 Véase: Ordenança Tribut Metropolita 2020 BOPB 24_des_2019.pdf (amb.cat).

El alcance de la habilitación legal a favor de las áreas metropolitanas para regular el recargo sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles (María Teresa Mories Jiménez)

en contra de lo dispuesto en el artículo 153.1.a) del TRLHL, exceptuaban de tributación a los sujetos pasivos que fueran titulares de bienes rústicos, a los que sí se exigía el IBI; se indicaba además que dicha distinción de trato suponía una discriminación contraria al principio de igualdad.

- b) En segundo lugar, se alegaba que el artículo 6 de la Ordenanza fiscal establecía un tipo impositivo del 0,2 por ciento para el recargo correspondiente a los bienes inmuebles de características especiales (en adelante, BICEs⁵), mientras que el artículo 5 de la misma Ordenanza fijaba un tipo del 0,168 por ciento para los bienes inmuebles urbanos; a juicio de NATURGY el establecimiento de dos tipos vulneraba la exigencia de que el recargo sobre el IBI consistiera en un porcentaje único conforme el artículo 153.1.a) del TRLHL.
- c) Por último, se denunciaba que el artículo 7 de la Ordenanza fiscal preveía la aplicación de una reducción en la cuota íntegra del Tributo Metropolitano solo aplicable a los bienes inmuebles urbanos y no a los BICEs, considerando que tal previsión suponía una improcedente distinción de trato no permitida por la norma legal.

El recurso se tramitó bajo el número 904/2020 ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que fue estimado parcialmente por sentencia de 20 de septiembre de 2021, considerando de los tres motivos de impugnación planteados, que solo era disconforme a Derecho el establecimiento de un tipo agravado del 0,2 por ciento para los BICEs recogido en el art. 6 de la Ordenanza fiscal, al entender que la regulación de las Haciendas locales prevé un tipo único, de manera que sólo puede aplicárseles el establecido en general del 0,168 por ciento, recogido en el art. 5 para todos los bienes inmuebles urbanos que resulten objeto de tributación conforme al art. 4.

Notificada la sentencia a las partes, la empresa NATURGY preparó el recurso de casación que fue admitido por la Sección segunda de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo a través del auto de 22 de junio de 2022, apreciando la concurrencia del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en estos términos:

"[...] Determinar si un área metropolitana puede establecer, mediante la ordenanza fiscal reguladora del recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, una exención en dicho recargo para determinados sujetos pasivos que se encuentren sujetos y no exentos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Determinar si un área metropolitana puede establecer, mediante la ordenanza fiscal reguladora del recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, una reducción a la cuota

5 El Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLRHL), clasifica los bienes inmuebles en urbanos, rústicos y de características especiales. El artículo 8 del citado texto legal, establece que "los bienes inmuebles de características especiales constituyen un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble. Se consideran bienes inmuebles de características especiales los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refinado de petróleo, y las centrales nucleares; las presas, saltos de agua y embalses, incluido su lecho o vaso, excepto las destinadas exclusivamente al riego; las autopistas, carreteras y túneles de peaje; y los aeropuertos y puertos comerciales".

Jurisprudencia y doctrina administrativa. Comentarios

El alcance de la habilitación legal a favor de las áreas metropolitanas para regular el recargo sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles (María Teresa Mories Jiménez)

íntegra de dicho recargo con amparo en la previsión legal de un beneficio fiscal en el ámbito del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y, en particular, en la contenida en el artículo 74.2 del TRLHL. En caso de responder afirmativamente, determinar si la ordenanza fiscal puede excluir la aplicación de tal reducción para determinados bienes inmuebles en atención a su naturaleza [...]”.

Finalmente, NATURGY, interpuso recurso de casación el 8 de septiembre de 2022 (núm. 8433/2021)⁶, en el que se pide lo siguiente:

“[...] dicte sentencia por la que, estimando el presente recurso, case la sentencia impugnada y, resolviendo dentro de los términos en que se planteó el debate en la demanda deducida en el recurso contencioso-administrativo, anule los artículos 3, 4 y primer fragmento del artículo 7 de la ordenanza, y señale que, tras la anulación del artículo 6 de la ordenanza, no procede tributación por el recargo sobre el IBI en relación con los BICES [...]”.

3. DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO

El alto Tribunal en la Sentencia núm. 810/2023 de 16 de junio (Recurso de casación núm. 8433/2021; ECLI:ES:TS:2023:2737), tras analizar el texto de la ordenanza y en respuesta a las dos cuestiones planteadas en el auto de admisión, fija la siguiente doctrina:

“1) Un área metropolitana no puede establecer, mediante la ordenanza fiscal reguladora del recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, conforme con la habilitación establecida en el artículo 153.1.a) del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, una exención en dicho recargo para determinados sujetos pasivos que se encuentren sujetos y no exentos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, como lo son los bienes inmuebles rústicos.

2) Por las mismas razones, un área metropolitana no puede establecer, en la ordenanza fiscal reguladora del recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, una reducción a la cuota íntegra del dicho recargo con amparo en la previsión contenida en el artículo 74.2 TRLHL. En cualquier caso, es improcedente excluir determinadas clases de bienes, como los BICES, de ese sistema de reducciones”.

4. PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, GENERALIDAD E IGUALDAD COMO LÍMITES A LA CAPACIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO METROPOLITANO PARA REGULAR EL RECARGO SOBRE EL IBI A TRAVÉS DE ORDENANZA FISCAL

Los principales problemas que se ponen de manifiesto en la sentencia objeto de nuestro comentario y las posteriores que abordan la misma cuestión, parten de

⁶ Hay que indicar que de forma coetánea se plantearon otros dos recursos de casación por idénticos motivos por las empresas: ENAGAS TRANSPORTE, S.A.U. (Recurso de casación núm. 8741/2021) y ENDESA GENERACIÓN, S.A. (Recurso de casación núm. 77/2022) que reproducen los mismos argumentos que el anteriormente citado núm. 8433/2021. Estos recursos han sido resueltos en la STS 811/2023, de 19 de junio 2023 (Recurso de casación núm. 8741/2021, ECLI:ES:TS:2023:2744) y STS 823/2023, de 20 de junio (Recurso de casación núm. 77/2022, ECLI:ES:TS:2023:2740), utilizando igualmente los mismos argumentos que los de la STS 810/2023 a los que nos remitimos.

la consideración de que la regulación establecida por la Ordenanza Fiscal impugnada se aparta del esquema previsto por el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que, como hemos indicado anteriormente en su artículo 153.1 a), prevé la posibilidad de que las áreas metropolitanas establezcan un recargo sobre el IBI de los inmuebles situados en su territorio.

Creemos que debemos partir de una consideración previa expuesta inicialmente en estas páginas, y es que según el art. 3.2 LRBRL, las áreas metropolitanas gozan de la condición de Entidades Locales, siendo de aplicación lo establecido en el artículo 133.2 CE, que limita su capacidad para establecer y exigir tributos, no sólo de acuerdo con la Constitución misma, sino también de conformidad con lo dispuesto en las leyes. Pese al carácter relativo de la reserva de ley en el ámbito local (STC 19/1987, de 17 de febrero, ECLI:ES:TC:1987:19; STC 233/1999, de 16 de diciembre, ECLI:ES:TC:1999:233 y STC 73/2011, de 19 de mayo, ECLI:ES:TC:2011:73), no podemos perder de vista que “las leyes a las que alude el art. 133.2 CE no son, por lo que a las Corporaciones Locales se refiere, meramente habilitadoras para el ejercicio de una potestad tributaria que originariamente sólo corresponde al Estado. Son también leyes ordenadoras –siquiera de modo parcial, en mérito de la autonomía de los municipios– de los tributos así calificados de “locales”, porque la Constitución encomienda aquí al legislador no sólo reconocer un ámbito de autonomía al ente territorial, sino también garantizar la reserva legal que ella misma establece en su art. 31.3” (STS Sentencia 310/2022 (FD4^a).

Por otro lado, somos conscientes de que “la garantía 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]» (vid. ATC 123/2009, de 30 de abril, FJ 3^o), y en el ámbito municipal la concreción de los elementos configuradores del tributo previstos en la ley estatal requiere la correspondiente ordenanza fiscal (vid. STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 10^o, y ATC 123/2009, de 30 de abril, FJ 3^o); ahora bien, esta ordenanza fiscal tendrá que concretar y delimitar de forma precisa los elementos de los citados tributos, con sometimiento a las previsiones que se contienen en las leyes que rigen el régimen tributario local y no en contradicción con estas. Por ello, nos corresponde analizar si estas previsiones se cumplen o no en la ordenanza reguladora del recargo sobre el IBI.

4.1. LA ORDENANZA FISCAL SE EXTRALIMITA AL ESTABLECER SUPUESTOS DE EXENCIÓN EN LA APLICACIÓN DEL RECARGO METROPOLITANO PARA DETERMINADOS SUJETOS PASIVOS GRAVADOS POR EL IBI

Para comprender el alcance de esta cuestión es preciso acudir al texto de los artículos 3 y 4 de la Ordenanza fiscal reguladora del recargo. El primero establece que el recargo “se exigirá a los mismos sujetos pasivos y en los mismos casos contemplados en la normativa reguladora del impuesto sobre bienes inmuebles, con las excepciones que se señalan en el artículo 4 de esta ordenanza”; el artículo 4 indica que “no serán gravados [...] los bienes de naturaleza rústica a los que se

El alcance de la habilitación legal a favor de las áreas metropolitanas para regular el recargo sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles (María Teresa Mories Jiménez)

refiere el apartado 3 del artículo 7 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario”.

Como puede constatarse en estos artículos, al margen de cualquier previsión o habilitación normativa, se produce una discriminación positivamente a los titulares de los bienes inmuebles de naturaleza rústica, excluyéndolos de la aplicación del recargo sobre el IBI establecido por el Área Metropolitana. Es decir, se está estableciendo un supuesto de exención para unos bienes que están sujetos al IBI. Recordamos que el TRLHL no recoge este supuesto ni tampoco la Ley 31/2010, que remite a la legislación estatal.

Por ello, nos tenemos que plantear, si ese tratamiento beneficioso sólo para un tipo de bienes inmuebles cuenta con respaldo legal o si, por el contrario, vulnera los principios de reserva de ley, y también los de generalidad e igualdad, no olvidemos que el artículo 8 LGT, en su apartado d) reserva a la ley, “el establecimiento, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales”. Para dar respuesta a esta cuestión, el Tribunal Supremo en la Sentencia 810/2023 (FD 4º) remite, como antecedente necesario, a una Sentencia anterior 310/2022, de 10 de marzo de 2022, (rec. casación núm. 2542/2020; ECLI:ES:TS:2022:990), que resolvió el recurso interpuesto entonces por el Área Metropolitana de Barcelona, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña 875/2019 de 28 de junio (ECLI:ES:TSJCAT:2019:6681; recurso núm. 183/2018).

El asunto entonces examinado respondía a una cuestión de interés casacional que afectaba al mismo recargo objeto de nuestro análisis, aunque en aquel supuesto se trataba de determinar: “si un área metropolitana como la de Barcelona puede excluir, siquiera transitoriamente, del ámbito de aplicación territorial del recargo aprobado por dicho ente sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, a una serie de municipios de referida área metropolitana porque en ellos no se presta el servicio de transporte público colectivo de superficie de forma análoga o asimilable a como se presta en el resto de municipios, en los cuales sí se exigiría el citado recargo”⁷.

El Tribunal Supremo en la citada Sentencia 310/2022, desestimó el recurso de casación entonces suscitado por el organismo metropolitano, y ello por varios motivos. En primer lugar, atendiendo a los límites que impone el principio de reserva de ley, pues la Ordenanza fiscal estaría configurando un supuesto de no

⁷ Hay que indicar que en virtud de la DA 1ª de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (“BOE” núm. 231, de 23 de septiembre) quedaron extinguidas la Entidad Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos, asumiendo el Área Metropolitana de Barcelona la titularidad de los servicios, medios materiales, financieros y personales, derechos y obligaciones de esas dos entidades metropolitanas. En el seno de la nueva Área Metropolitana de Barcelona se integraron 36 municipios y a nivel de transporte, 18 municipios que ya tenían contratos en vigor, pero para lo que se preveía que a medida que finalizasen, el Área Metropolitana procedería a su gestión. Por todo ello se entendía que hasta que ello no se produjera, el nivel de servicios (estándares de calidad, regularidad...) sería notablemente inferior al que recibían los 18 municipios que ya estaban incluidos en la extinguida entidad del transporte, esto es, lo que se conocían como “municipios de la primera corona” (los más próximos a Barcelona).

sujeción que se aparta de la configuración de IBI y de la propia habilitación conferida por el TRLHL, por mucho que desde la entidad recurrente se insistía en que lo que se pretendía era solo la delimitación territorial del recargo. Para el TS, si el recargo participa de la naturaleza jurídica del IBI con todas las consecuencias que ello comporta, debe respetar el principio de reserva de ley en un aspecto tan relevante como es la determinación de los supuestos de no sujeción o de exención que deben venir establecidos en la propia legislación, y este supuesto en concreto no se preveía.

La sentencia de instancia impugnada por el Área Metropolitana de Barcelona entendía que “siendo el hecho imponible del recargo coincidente con el IBI, no puede decirse que el hecho imponible no se realice en los municipios que se relacionan en la disposición transitoria primera” de la ordenanza reguladora del citado recargo. Tanto para el TSJ como para el TS, que refrenda estos mismos argumentos, al excluir del ámbito de aplicación a determinados municipios del Área Metropolitana de Barcelona por entender que no se presta un servicio de transporte colectivo, realmente “la Ordenanza introduce supuestos de no sujeción (a los sujetos pasivos del IBI en 18 municipios no se les aplica el recargo) por mucho que, conceptualmente, la entidad recurrente considere que se trata de la delimitación territorial del tributo. Y, evidentemente, desde esta perspectiva, la vulneración de la reserva de ley es clara, cuando menos, en una triple dimensión, al afectar la disposición general impugnada a la delimitación del hecho imponible [art 8.a) LGT], a la determinación de los obligados tributarios [art 8.c) LGT] y, en definitiva, al establecimiento y modificación de los recargos [art 8.e) LGT]”⁸.

Pues bien, esta argumentación de la indicada STS 310/2022, es utilizada para afrontar de inicio, el examen de los arts. 3 y 4 impugnados en el presente recurso de casación resuelto por la STS 810/2023 de 16 de junio puesto que, al margen de cualquier previsión o habilitación normativa, discriminan positivamente a los titulares de bienes inmuebles de naturaleza rústica, excluyéndolos del llamado recargo metropolitano sobre el IBI.

Como señalan los recurrentes en la sentencia de instancia, las innovaciones normativas que realiza la Ordenanza fiscal reguladora del recargo sobre el IBI en los artículos 3 y 4 contradicen el principio de reserva de ley tributaria, pues exceptúan de tributación a los sujetos pasivos que sean titulares de bienes rústicos a los que sí se exige el IBI. El recargo, en su configuración legal, debe recaer sobre

⁸ Otra de las cuestiones apreciadas por la STS 310/2022 (FD4º) fue considerar que en la sentencia de instancia se producía una “errónea concepción del hecho imponible” del citado recargo, pues la entidad recurrente al relacionar directamente el recargo con la prestación de unos determinados servicios públicos, parece olvidar que la exacción de todo impuesto se realiza sin una contraprestación tangible –en el sentido de equilibrio– que, en cambio, constituye un requisito estructural para otros tributos, como las tasas. De esta manera, se evidencia también la infracción de los principios de generalidad e igualdad, destinados a regir, junto con otros, la ordenación y la aplicación del sistema tributario (art 3.1 LGT). El Tribunal supremo no entra en determinar si existirían o no razones que justificarían una eventual distinción en el régimen jurídico de recargo, pero de haberlas, correspondería al legislador determinar si resultan factibles desde el punto de vista jurídico y constitucional teniendo en consideración, insistimos, que se trata del recargo de un impuesto. Lo que, desde luego, no puede hacer la Administración es acometer dicha distinción por vía reglamentaria.

Jurisprudencia y doctrina administrativa. Comentarios

El alcance de la habilitación legal a favor de las áreas metropolitanas para regular el recargo sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles (María Teresa Mories Jiménez)

todos los sujetos pasivos del IBI, y la definición de quién es o no el obligado tributario no es potestad de la norma local aprobada por el área metropolitana, que debe remitirse a lo establecido para los sujetos pasivos del IBI en el TRLHL, ya que el Área Metropolitana de Barcelona carece de competencia para definir los sujetos pasivos del tributo de forma diferente a lo que hace el TRLHL (en este sentido: STSJ Cataluña de 28.6.2019, que ha sido recurrida en casación y admitida la misma por Auto de 29.10.2020 (rec. casación 2542/2020).

Ello determinará que, como señala el Tribunal Supremo en la STS 810/2023, y en las posteriores 811/2023 y 823/2023, se proceda a la anulación del artículo 4 de la Ordenanza fiscal por extralimitación reglamentaria del contenido de la potestad conferida a las áreas metropolitanas –recogida en los artículos 153.1 TRLHL y 41 Ley 31/2010, que no recogen esa previsión– dejando intacto el art. 3 de la citada Ordenanza, en tanto en él se consagra la fórmula general de sujeción de todos los bienes, si bien matizado por el inciso final, que remite al enunciado del art. 4. Lo procedente es, en definitiva, la invalidación de este último precepto y el mantenimiento del art. 3, que deberá ser interpretado rectamente en el sentido de que resulta improcedente la remisión a otra norma, el art. 4, que desaparece, porque tal remisión contradice la supuesta generalidad del enunciado del propio art. 3.

Aunque el TS no entra en el análisis de la posible contradicción con los principios de generalidad e igualdad incluso de capacidad económica, puesto que hay una extralimitación de la habilitación legal, convendría recordar que si se hubiese previsto en la ley el establecimiento del supuesto de exención para los bienes rústicos, se tendría que haber argumentado la justificación de dicho tratamiento dispar, y no parece que basarla en aspectos relacionados con la prestación de menores servicios por parte del área metropolitana en relación con ese tipo de bienes fuese suficiente dado que el recargo tiene naturaleza impositiva y no se impone en relación con tasas y contribuciones esenciales que si se vincularían a prestaciones de servicios o realización de actividades por parte de la entidad local. Sin esa justificación, se contravendría el principio de capacidad económica al conceder un beneficio fiscal a los titulares de bienes sujetos al IBI tan solo en el recargo metropolitano.

4.2. LA ORDENANZA FISCAL NO PUEDE ESTABLECER TIPOS AGRAVADOS DEL RECARGO SOLO PARA DETERMINADOS BIENES INMUEBLES

Esta cuestión, como hemos indicado, fue resuelta por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en Sentencia de 20 de septiembre de 2021 (recurso núm. 904/2020)⁹, por lo que el TS se limita a reproducir los argumentos que se utilizaron en aquella y que sirvieron para, acertadamente, dar la razón a los recurrentes al considerar disconforme a Derecho lo dispuesto en el artículo 6 de la Ordenanza fiscal en la redacción publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona

⁹ Así como en las STSJ CAT 3748/2021, de 20 de septiembre (ECLI:ES:TJSCAT:2012:8112) y STSJ CAT 3749/2021, de 20 de septiembre (ECLI:ES:TJSCAT:2012:2740).

(BOPB) el 24 diciembre de 2019, que preveía la aplicación de un tipo agravado del 0,2 por ciento para los bienes inmuebles de características especiales (BICEs) establecido en el art. 6 de la Ordenanza fiscal, aplicando para el resto de bienes inmuebles sujetos al recargo el tipo establecido en general del 0,168 por ciento, recogido en el art. 5 del Ordenanza Fiscal. Ello motivó que el texto de la Ordenanza fiscal en ese artículo 6 fuera redactado nuevamente eliminando esa previsión en la nueva versión publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (BOPB) el 22 de diciembre de 2022.

Los principales argumentos esgrimidos por el TSJ Cataluña para vetar al Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona que, a través de Ordenanza fiscal había establecido, apartándose del tipo porcentual general y único previsto en la legislación local, un porcentaje distinto y más elevado para los BICEs, partían de considerar que la autonomía de las Áreas Metropolitanas en su proyección tributaria ha sido limitada por el legislador que, si bien faculta a los gobiernos metropolitanos para decidir si establecen o no este recargo, si la decisión es positiva solo están habilitados para fijar un "porcentaje único" cuyo tipo no supere el 0,2 por ciento. Una vez definido este tipo de gravamen se aplicará uniformemente para todos los municipios y bienes situados en su territorio.

Es evidente que la ordenanza fiscal al establecer para el recargo un tipo agravado para los BICEs, se extralimita de lo dispuesto en el artículo 153.1 TRLHL que dispone que el recargo "consistirá en un *porcentaje único* que recaerá sobre la base imponible de este, y su tipo no podrá ser superior al 0,2 por ciento", y en el artículo 41 de la Ley 31/2010, que establece que el recargo metropolitano "no debe exceder el porcentaje fijado por la legislación de haciendas locales y debe recaer sobre el valor catastral que constituye la base imponible de dicho impuesto".

Esto es así independientemente de que en el IBI puedan establecerse distintos tipos de gravamen (mínimos, máximos, supletorios), según lo previsto en el art. 72 TRLHL, o se permita la posibilidad de moverse en una franja en atención a cada categoría de bien sobre el que se proyecta e incluso atendiendo a los usos de estos, que permiten a los Ayuntamientos adaptar en función de sus necesidades de financiación, circunstancias y políticas públicas sociales, los tipos de gravamen del IBI mediante sus ordenanzas fiscales. Esta flexibilidad no se contempla para el recargo metropolitano ni en el TRLHL, ni en la Ley 31/2010, 3 de agosto, que se limitan a dotar de marco legal a este nuevo recurso de carácter potestativo para las áreas metropolitanas que se creen, con las limitaciones expuestas y con una gestión básica, sencilla y uniforme, que tienda a la transparencia y a la rendición de cuentas de su actividad.

Por ello, dado que la legislación local en relación con el recargo metropolitano no permite fijar distintos tipos de gravamen, ni distinciones en favor de unos inmuebles frente a otros, habrá que limitarse a aplicar el recargo sobre la base imponible del IBI calculada en base al valor catastral, de forma que cuanto mayor sea esta base imponible mayor cuota tributaria se obtendrá y se podrá obtener la progresividad correspondiente (art. 31.1 CE). Como pone de manifiesto Poveda Blanco el recargo se configuró relativamente fácil de administrar con una base

El alcance de la habilitación legal a favor de las áreas metropolitanas para regular el recargo sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles (María Teresa Mories Jiménez)

impositiva visible para asegurar la transparencia y el rendimiento de cuentas, hasta el punto de que el legislador aplica el recargo sobre la base imponible y no sobre la base liquidable, quizá, para evitar distanciamientos y diferencias respecto de la base imponible del IBI tras la aplicación de posibles reducciones.

Resuelta la cuestión en relación con el artículo 6 de la Ordenanza fiscal, el Alto Tribunal aclara ante la duda suscitada por NATURGY, que la referencia que contiene la sentencia de instancia a la obligación de que NATURGY tribute al tipo general del 0,168 por ciento, pretende ser un recordatorio de que la anulación del citado artículo no significa en modo alguno que los BICEs queden, por esa sola razón, excluidos de toda posibilidad de gravamen pues la supresión del trato diferenciado, in *malam partem*, que consagra el inválido artículo 6, no impide la aplicación del precedente artículo 5 y, con ella, del tipo general, no sólo no dudoso en su legalidad, sino que no ha sido objeto de impugnación. Nuevamente en este punto, el art. 5 de la Ordenanza fiscal pervive en tanto consagra la tributación al tipo de gravamen del 0,168 por ciento para toda clase de bienes, sin que sea lícito introducir salvedades en el esquema, consistentes en la aplicación de tipos superiores, al margen de toda habilitación legal.

4.3. MEDIANTE ORDENANZA FISCAL NO SE PUEDEN ESTABLECER REDUCCIONES EN LA CUOTA ÍNTEGRA DEL RECARGO SOBRE EL IBI PARA DETERMINADOS BIENES INMUEBLES

El sometimiento al principio de reserva de ley servirá también para anular el inciso inicial del artículo 7 de la Ordenanza fiscal reguladora del recargo sobre el IBI que establece: “[...] con excepción de los bienes inmuebles de características especiales”, al resto de bienes inmuebles, para determinar la cuota a pagar se aplicará a la cuota íntegra una reducción que se calculará siguiendo una serie de reglas establecidas en el citado artículo¹⁰.

La sentencia de instancia consideró conforme al principio de reserva de ley esta reducción, al entender que descansa sobre una previsión homogénea del TRLHL para el IBI en lo referente a las bonificaciones potestativas en este impuesto (art. 74.2 TRLHL), en la medida que la regulación contenida en el art. 153.1 a) TRLHL recoge los mismos casos contemplados en la normativa reguladora del impuesto, sobre el que el recargo se proyecta y conecta en regulación. Todo ello, sin acudir a la interpretación analógica prohibida por el art. 14 LGT, que en relación con los

¹⁰ El artículo 7 de la Ordenanza fiscal establecía: “[...]a) La reducción consistirá en una cantidad equivalente a la diferencia positiva entre la cuota íntegra del ejercicio y la cuota líquida del ejercicio anterior, multiplicada esta última por el coeficiente máximo anual incrementado del 1,05. b) Esta reducción será compatible con cualquier otra bonificación que, de acuerdo con lo que se prevé en esta ordenanza beneficie a los mismos inmuebles. c) En el caso de que cualquier otra bonificación concluya en el periodo anterior, la cuota líquida del ejercicio anterior a que se refiere la letra a) de este artículo se determinará sin aplicar la mencionada bonificación” (la traducción es nuestra), estableciendo unas reglas para los inmuebles que tributarán por primera vez en el ejercicio 2006 y sucesivos y que hayan sido objeto de una alteración del valor catastral a partir del mencionado ejercicio, diferente a la actualización.

beneficios fiscales deben ser interpretados de forma restrictiva; se trataba por tanto, de reforzar que la finalidad del art. 153.1 a) TRLHL es acudir al impuesto reflejo sobre el que se proyecta, para no crear un tributo incoherente con el IBI, de manera que una reducción en la cuota íntegra como la establecida en el art. 7 de la Ordenanza, encaja con la previsión legal del art. 74.2 TRLHL.

El Tribunal Supremo entra en el análisis de dos cuestiones distintas:

- a) si cabe que el Área Metropolitana de Barcelona regule, dentro del estrecho margen conferido a su potestad reglamentaria, reducciones a la cuota íntegra del recargo del IBI;
- b) en la hipótesis de que tal cosa fuera posible, determinar si cabe en el ámbito de la reducción, excluir a los BICES.

Pues bien, conforme a lo razonado hasta ahora, el Alto Tribunal considera no conforme a Derecho el reconocimiento de reducciones sobre el recargo del IBI, puesto que el art. 153.1.a) TRLHL no las permite ni tampoco se refiere a ellas la Ley 31/2010, en un contexto de obligada interpretación restrictiva, que deriva del hecho de que estemos ante una prestación tributaria accesorio, como lo es un recargo fiscal sobre un impuesto exigible por otras administraciones distintas. Por otra parte, hay que señalar que la finalidad técnica necesaria para establecer tales reducciones ya se puede operar en el IBI que gestionan los municipios, de suerte que la reducción prevista en el art. 7, a su vez, descansaría sobre cuotas reducidas –si partimos de que lo accesorio sigue a la principal–.

El art. 74.2 TRLHL, aludido como justificación en la sentencia *a quo*, no ampara esa reducción, pues lo que permite este artículo es la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan acordar “para cada ejercicio, la aplicación a los bienes inmuebles de una bonificación en la cuota íntegra del impuesto equivalente a la diferencia positiva entre la cuota íntegra del ejercicio y la cuota líquida del ejercicio anterior multiplicada esta última por el coeficiente de incremento máximo anual de la cuota líquida que establezca la ordenanza fiscal para cada uno de los tramos de valor catastral y, en su caso, para cada una de las diversas clases de cultivos o aprovechamientos o de modalidades de uso de las construcciones que en aquella se fijen y en que se sitúen los diferentes bienes inmuebles del municipio”, estableciendo una serie de limitaciones y requisitos para su correcta aplicación en relación con la cuota íntegra del IBI.

Por tanto, una cosa es que la ley establezca la posibilidad de establecer bonificaciones en la cuota íntegra del IBI y otra bien distinta es que con ello se habilite automáticamente al Área Metropolitana de Barcelona, sin norma expresa al respecto, a replicar esa misma reducción aplicándola al recargo sobre el IBI. Ya hemos visto que ni el art. 153 TRLHL ni la ley autonómica habilitante recogen la posibilidad de establecer reducciones –ni de carácter técnico ni de otra clase– que puedan alterar los términos en que cabe el recargo, que por lo demás arrastrará, siempre, la cuantía final resultante de la aplicación del tributo por cada Ayuntamiento en el IBI. Como se señala en el FD 7º, STS 810/2023 “si ya está reducido

Jurisprudencia y doctrina administrativa. Comentarios

El alcance de la habilitación legal a favor de las áreas metropolitanas para regular el recargo sobre el Impuesto sobre bienes inmuebles (María Teresa Mories Jiménez)

el IBI, no tiene sentido reducir el recargo. Si no lo está, carece de sentido que el complemento accesorio del impuesto vaya más allá de lo que va éste mismo”.

Rechazada esta posibilidad de establecer reducciones sobre el recargo, la segunda cuestión planteada decae pues sólo tendría sentido si hubiera sido viable aplicar las citadas reducciones, en cuyo caso se debería estudiar si cabe o no excluir a los BICES de su aplicación. El Tribunal Supremo entiende que aplicando la argumentación utilizada al examinar los artículos 3 y 4 de la Ordenanza fiscal, no podría excluirse a este tipo de inmuebles, aplicando los principios de reserva de ley, generalidad e igualdad y capacidad económica.

Ahora bien, se planea una cuestión de índole procesal añadida y es que las partes no han pedido que desaparezca o se anule todo el art. 7, sino solo el inciso inicial “[...] Con excepción de los bienes inmuebles de características especiales...” manteniendo el resto del artículo, con la finalidad, no disimulada, de beneficiarse de la reducción, del mismo modo en que lo hacen los titulares de los demás bienes inmuebles. Por ende, si nadie la ha pedido, no se puede declarar la nulidad de todo el artículo 7 de la ordenanza sin incurrir en clara incongruencia. Para el Alto Tribunal solo cabrían, dos opciones: o reconocer el derecho del recurrente a la eliminación del inciso primero, que excluye a los BICES (poniendo el acento en la discriminación padecida, incluso en la infracción del art. 153.1.a) TRLHL, aun teniendo la impresión de que todo el precepto es contrario a Derecho y, por ende, toda reducción, también lo es); o bien está la opción de desestimar íntegramente el recurso en cuanto al art. 7 (lo que sería también injusto y, además, consolidar una situación de injusticia sobre otra).

El Tribunal Supremo entiende que lo procedente es anular solo el inciso indicado, según lo pide el recurrente en casación sobre todo porque no ha estado en el debate la nulidad de todo el art. 7 y sí solo el inciso inicial del precepto, en tanto discrimina a los titulares de los BICES y los excluye de una reducción; y ello aunque el Tribunal Supremo fija como doctrina que un área metropolitana no pueda establecer en la ordenanza fiscal reguladora del recargo, una reducción por carecer de habilitación legal. Por lo que habrá que esperar a que el texto actualmente vigente de la Ordenanza fiscal recoja esta doctrina y elimine la reducción (recojida en los artículos 6 y 7 de la versión de diciembre de 2022), en la que ya no se contiene esa exclusión para los BICES.

5. CONCLUSIONES

El análisis de la sentencia del Tribunal Supremo 810/2023, de 16 de junio de 2023, nos ha permitido acercarnos a un tipo de entidad local más desconocida, pero que puede jugar un papel importante a la hora de gestionar servicios para un colectivo de ciudadanos pertenecientes a diversos municipios, nos referimos a las áreas metropolitanas. Su creación por Ley autonómica y la posibilidad de que entre sus recursos puedan establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los bienes situados en su territorio, hace que prestemos especial

atención al instrumento que pueden utilizar para hacer uso de esa posibilidad que no es otro que una ordenanza fiscal, que deberá ser respetuosa con el principio de reserva de ley, así como con los principios de justicia material que vertebran nuestro sistema tributario a la hora de precisar algunos aspectos de este recargo, que no olvidemos es una obligación tributaria de naturaleza impositiva al estar ligado y depender el IBI.

En el caso de la Ordenanza fiscal del Área Metropolitana de Barcelona reguladora del citado recargo, hemos podido constatar una clara extralimitación respecto de los presupuestos establecidos en la legislación local, fundamentalmente recogidos en el artículo 153.1 TRLHL y en el artículo 41 de la Ley 31/2010 del Área Metropolitana de Barcelona, en aspectos tan relevantes como el establecimiento de supuestos de exención para los bienes inmuebles rústicos, la creación de un tipo agravado solo aplicable para los bienes inmuebles de características especiales o la regulación de una reducción sobre la cuota íntegra excluyendo a estos últimos, que son rechazados de pleno por ser contrarios a Derecho. Habrá que esperar a que se introduzcan las modificaciones en la Ordenanza fiscal actualmente vigente para recoger esta doctrina jurisprudencial que debe servir de recordatorio y límite para futuras ordenanzas fiscales que regulen esta materia.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO MÁ, M.J., Comentarios artículo 42-45, "Las Áreas Metropolitanas", en *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, DOMINGO ZABALLOS, M.J. (Coord.), Civitas-Thomsom Reuters, 3ª Edición, 2013.
- GARCÍA FRÍAS, M.A., "La financiación local a través del sistema de recargos: especial referencia a la provincia de Zamora", *Anuario Instituto de Estudios Zamoranos*, 1990, págs. 281-332.
- GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, M. L., "El Impuesto sobre bienes inmuebles", en *Los tributos locales*, Civitas-Thomsom Reuters, 2ª ed. 2010.
- LÓPEZ DÍAZ, A., "El Impuesto sobre Bienes Inmuebles" en *Tratado de Derecho Financiero y tributario Local*, FERREIRO LAPATZA, J. J. (Dir.) Marcial Pons, Madrid, 2004.
- MARTÍN CUBAS, J. "El gobierno de las áreas metropolitanas: cuestiones abiertas y perspectivas de futuro", en *Sostenibilidad en las áreas metropolitanas*, PITARCH GARRIDO, M.D (Dir.), Colección Desarrollo Territorial, Serie Estudios y Documentos 13, 2014.
- POVEDA BLANCO, F., *Manual de Fiscalidad Local*, IEF, 2005.
- RUIZ DE VELASCO PUNÍN, C., "La recuperación del recargo como instrumento de financiación autonómica", en *La reforma de la financiación territorial*, LÓPEZ MARTÍNEZ, J. y PÉREZ LARA, J.M., (Dirs.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 455-472.
- VARONA ALABERN, J.E., "El sedicente recargo del IBI sobre las viviendas desocupadas con carácter permanente", *Quincena Fiscal*, núm. 18/2020 (BIB 2020\36193)