

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC 13/2004, de 9 de febrero de 2004

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña Elisa Pérez Vera, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de amparo núm. 4420-2002, promovido por la Congregación Hermanas Dominicas de la Anunciata, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Izaskun Lacosta Guindano y asistida por el Abogado don Francisco Javier Lacosta Guindano, contra la Sentencia núm. 532/2002, de 24 de mayo de 2002, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, en el recurso núm. 2399/98. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido parte el Excmo. Ayuntamiento de Madrid, representado por el Procurador don Luis Fernando Granados Bravo y asistido por la Letrada doña Aurora García Nero. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 17 de julio de 2002 doña Izaskun Lacosta Guindano, Procuradora de los Tribunales y de la Congregación Hermanas Dominicas de la Anunciata, interpone recurso de amparo contra la Sentencia núm. 532/2002, de 24 de mayo de 2002, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, desestimatoria del recurso núm. 2399/98 contra decisión del Ayuntamiento de Madrid en materia de inspección de tributos por el concepto de impuesto sobre actividades económicas.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son los siguientes:

a) La Inspección de Tributos del Ayuntamiento de Madrid incoó el 1 de julio de 1997 a la Congregación Hermanas Dominicas de la Anunciata las actas de disconformidad 3445/97 y 3547/97 en relación con el impuesto sobre actividades económicas correspondiente a los períodos del 1 de enero al 31 de diciembre de 1992, la primera, y del 1 de enero de 1992 al 31 de diciembre de 1994, la segunda, por las actividades efectuadas en el colegio de su titularidad Santa Catalina de Siena de enseñanza reglada (epígrafe 931.2) y enseñanza de EGB (epígrafe 931.4), ambas con comedor escolar, de las que se derivaba una deuda tributaria de 177.991 pesetas y 575.209 pesetas, respectivamente, toda vez que los recibos emitidos al citado colegio no incluían las exenciones ni las bonificaciones previstas en la Ley 39/1998 para la actividad de enseñanza, ni el recargo del 25 por 100 (conforme lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1175/1990) previsto en la nota 2ª de las comunes aplicables al grupo 931 de la tarifa del citado impuesto, como consecuencia de prestar el servicio de media pensión a los alumnos del centro.

b) Presentadas alegaciones por la representación de la institución interesada, argumentando que la forma de liquidar el recargo del 25 por 100 correspondiente a la media pensión no era conforme a Derecho, las mismas fueron desestimadas por el Ayuntamiento mediante Decreto de Concejal de 4 de diciembre de 1997.

c) Interpuesto contra dicha decisión recurso de reposición, por Decreto de 15 de septiembre de 1998 del Concejal Delegado de Hacienda y Economía, en nombre del Excmo. Sr. Alcalde, se presta conformidad al informe propuesta de la Jefe de Negociado, ratificado por el Adjunto al Jefe de la Inspección, por el que se razona la desestimación de aquél. El motivo de tal desestimación estriba en la diferente interpretación por la institución municipal respecto de lo sostenido por la recurrente acerca de la cuota tarifaria que corresponde aplicar al caso. Concretamente, tras señalar la no vinculatoriedad de las respuestas dadas por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales a las

consultas que se le eleven, así como las discrepancias doctrinales acerca del concepto de cuota de tarifa, razona el Decreto del Concejal que “El legislador ha concebido, en relación con las actividades desarrolladas en local determinado, la cuota consignada en origen en las Tarifas, no como entidad independiente sobre la que se puede aplicar las minoraciones o recargos correspondientes, sino, en primer lugar, como un elemento inseparable del concepto definido como Cuota de Tarifa. De ahí la necesaria remisión a la Base Cuarta del art. 86.1 de la Ley 39/88, reguladora de las Haciendas Locales y a la Nota Común a la Sección 1ª; las cuotas consignadas en esta Sección se completarán con la cantidad que resulte de aplicar el elemento tributario constituido por la superficie de los locales ... Indica el sujeto pasivo que ‘la cuota que el Ayuntamiento define como de tarifa no es otra que la cuota mínima municipal definida en la Regla 10ª de la Instrucción’. Ciertamente es que la Regla 10ª establece que son cuotas mínimas municipales, las que con tal denominación aparecen específicamente señaladas en las Tarifas, sumando, en su caso, el elemento superficie de los locales en los que el sujeto pasivo realice las actividades gravadas ..., pero no es menos cierto, y volvemos a coincidir con la unanimidad doctrinal, que los porcentajes de incremento a aplicar sobre las Cuotas de Tarifa, establecidas en las Notas “deberán girarse siempre sobre el resultado de sumar a la cuota consignada en el epígrafe correspondiente el valor del elemento superficie del local donde se desarrolla la actividad” (Consulta 424 de 24 de noviembre de 1992). La Cuota Mínima Municipal sería la que resulte una vez determinada la cuota de Tarifa y aplicados los beneficios fiscales o bonificaciones pertinentes.”

d) Recurrida la decisión del Ayuntamiento en vía contencioso-administrativa, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid desestimó el recurso interpuesto en la citada Sentencia de 24 de mayo de 2002, fundándose en el razonamiento expuesto en su fundamento de Derecho segundo, con arreglo al cual “El problema que se plantea en este proceso es el de determinar si el incremento del 25% previsto en la cuota segunda del grupo de las Tarifas aprobadas por R.D. legislativo 1175/90 se ha de aplicar exclusivamente sobre la cuota asignada al epígrafe o, por el contrario ha de aplicarse ese 25% a la cuota resultante de complementar la cuota del epígrafe correspondiente por la superficie de los locales en los que se realicen las actividades empresariales. La solución, a juicio de este Tribunal ha de encontrarse en el texto legal ya que, aunque en el supuesto de que existiese contradicción entre el texto de la Ley 39/88 reguladora de las Haciendas Locales y el texto del Real Decreto 1175/90 aprobatorio de las tarifas e instrucciones del IAE, hab[r]ía de estarse a lo que se determinase en el texto de la ley. De las reglas 1ª y 4ª, del núm. 1 del art. 86 de la Ley 39/88, se desprende sin género de duda alguna que para la fijación de las cuotas mínimas del IAE en el presente caso, han de tenerse en cuenta dos elementos: 1º) la tipificación de la actividad gravada mediante elementos fijos que han de concurrir en el momento del devengo del impuesto, en este supuesto preestablecido en las tarifas núm. 4 y 2 del epígrafe 931; y 2º) el elemento de la superficie de las actividades gravadas que ha de tenerse en cuenta además de la cuota fija prevista antes. Como quiera que ésta es la interpretación que se deduce de la propia literalidad de la Ley, hay que considerar que el sistema seguido por el Ayuntamiento es totalmente legal y ello no contradice la nota segunda del epígrafe 931 de las tarifas ya que por cuota asignada al epígrafe ha de entenderse la cuota que corresponda de complementar el epígrafe con la superficie donde se presente la actividad de media pensión. Y esta interpretación no sólo se ajusta a la literalidad del art. 86 de la Ley 39/88 sino que se ajusta totalmente a la lógica ya que de seguirse el criterio de la Comunidad religiosa recurrente pagaría por el IAE lo mismo un colegio que dedicase 20 m² a la media pensión que el colegio que con mil alumnos tiene necesidad de dedicar una superficie de cuatro mil metros a esta actividad.”

3. El demandante de amparo invoca el derecho de igualdad ante la ley (art. 14 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), reprochando la violación de ambos a la Sentencia impugnada.

a) El derecho a la igualdad ante la ley se afirma vulnerado partiendo de la constatación de que la Sentencia recurrida se encuentra en abierta y radical discrepancia con, al menos, otras siete dictadas por el mismo Tribunal, referidas a hechos y situaciones idénticas, y sin fundamento jurídico alguno que justifique tal discrepancia o permita siquiera vislumbrar la existencia de razones para la adopción de un pronunciamiento opuesto al expresado hasta el momento. En tal sentido la actora acompaña a la demanda fotocopia de varias Sentencias de la misma Sección (con prácticamente los mismos

componentes) en las que se resuelven casos idénticos al suyo estimando los recursos y condenando al Ayuntamiento de Madrid a rectificar las liquidaciones practicadas por su Inspección, centrándose en todas ellas la discrepancia en la aplicación por la institución local del recargo del 25 por 100 sobre la cantidad resultante de añadir el elemento superficie a la cuota del epígrafe y, no, como entiende la actora, solamente a la cuota, excluyendo el elemento superficie. Muestra la recurrente su asombro respecto a que se aluda en la Sentencia recurrida a la literalidad de las normas para sustentar su conclusión, cuando es precisamente tal literalidad, de inequívoco sentido según subraya, la que fundamenta las anteriores decisiones del mismo órgano juzgador (fundamento de Derecho segundo en todas ellas) en sentido radicalmente contrario.

Tal modo de proceder atenta contra el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, conforme a la constante jurisprudencia constitucional, de la que ofrece literales transcripciones, recordando que la misma exige el carácter razonado y con vocación de futuro (esto es, destinado a ser mantenido con cierta continuidad con fundamento en razones jurídicas objetivas que excluyan todo significado de resolución *ad personam*) del cambio jurisprudencial de un mismo órgano, siendo tal cambio ilegítimo si constituye una ruptura ocasional de una línea que se viene manteniendo con normal uniformidad antes de la decisión divergente o se continúa con posterioridad como concreta y definida orientación jurisprudencial de la que sean predicables los rasgos de generalidad, continuidad y firmeza.

En suma, pues, la Sentencia recurrida viene a sentar una situación definitiva de modo contrario a la recta interpretación de una norma, y lo hace de forma infundada y arbitraria: infundada, porque carece por completo de justificación y ofrece una interpretación de las normas que aplica totalmente en desacuerdo con su sentido literal; y arbitraria, porque se aparta de la interpretación mantenida por el propio Tribunal sin fundamento alguno que justifique el cambio de interpretación, es más, con base en el mismo fundamento que condujo a decisiones contrarias. Se produce así una consecuencia jurídica negativa para la recurrente y de evidente desigualdad respecto de los recurrentes en las Sentencias anteriores del mismo Tribunal, sin la menor justificación para ello.

b) La violación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) deviene de que la Sentencia impugnada utiliza los mismos argumentos que alega el Ayuntamiento de Madrid para darle la razón, contra la interpretación de la nota 2ª de las comunes al epígrafe 931 de las tarifas e instrucción del impuesto de actividades económicas aprobadas por Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, contra la interpretación de la misma que el propio Tribunal ha venido utilizando en siete de sus Sentencias anteriores y no lejanas (de las que aporta detalle), todas contra el mismo Ayuntamiento, que utilizaba en su oposición iguales argumentos que los empleados en esta ocasión. Y no puede entenderse como fundamentación del cambio de criterio -afirma la actora- la referencia que se hace en la Sentencia recurrida a la supuesta contradicción existente entre la regulación de la Ley y la del Real Decreto Legislativo que la desarrolla, pues, en primer lugar, esa supuesta contradicción es inexistente, porque el Real Decreto Legislativo simplemente desarrolla la norma básica; en segundo lugar, de existir esa contradicción, existía igualmente cuando se dictaron las Sentencias que establecen el criterio roto por la recurrida; y, en tercer lugar, en todo caso debería haberse resuelto mediante el correspondiente procedimiento para la declaración de nulidad del Real Decreto Legislativo y no mediante su aplicación a un caso concreto con variación radical de su sentido. Se vulneran, así, diversos preceptos constitucionales (art. 9.3, 53.2 y 106.1) y legales (art. 7 LOPJ), y considera la recurrente que, al no haber argumento que justifique el cambio de criterio interpretativo, se ha visto sin posibilidad de defensa alguna al sentar la Sentencia recurrida un situación de carácter definitivo sin posible recurso jurisdiccional, lo que vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva, conforme ha señalado la STC 229/2001, de 26 de noviembre.

Por lo demás, de la literalidad de los preceptos reguladores del incremento del 25 por 100 sobre la cuota del epígrafe se deduce con toda claridad que tal incremento debe aplicarse sobre dicha cuota, con independencia de la concurrencia de otros elementos, como la superficie, y no sobre la suma de cuota del epígrafe más elemento de superficie, como hace la Sentencia con supuesto fundamento en la literalidad de la norma frente a las anteriores con igual fundamento. Además de contra la igualdad ante

la ley y la tutela judicial efectiva, este modo de proceder del Tribunal atenta también -asevera la actora- contra la más elemental garantía de seguridad jurídica.

Con fundamento en lo expuesto la demanda termina interesando que se declare la nulidad de la Sentencia impugnada por vulnerar los derechos citados a la igualdad ante la Ley y a la tutela judicial efectiva, y que “se estime la petición de liquidación del recargo del 25 por 100 del IAE, epígrafe 931, en los términos de la demanda del recurso contencioso-administrativo y de las Sentencias señaladas del propio Tribunal”.

4. Mediante diligencia de ordenación de 12 de septiembre de 2002, de la Sección Tercera de este Tribunal, se dio plazo de diez días, conforme determina el art. 50.5 LOTC, para que la recurrente acreditase fehacientemente la fecha de notificación de la Sentencia, lo que tiene lugar mediante certificación aportada el día 27 del mismo mes.

5. El día 18 del mismo mes tiene entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la recurrente al que se acompañan sendas certificaciones de ocho Sentencias emanadas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

6. El día 4 de marzo de 2003 se registra en este Tribunal escrito de la actora al que se acompañan certificaciones de tres Sentencias del mismo órgano que emanó la Sentencia objeto de su impugnación, recaídas con posterioridad a ésta, uniéndose a las actuaciones por diligencia de ordenación del día siguiente.

7. Por providencia de 29 de mayo de 2003 la Sala Segunda de este Tribunal acuerda admitir a trámite la demanda presentada y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid para que remitiera certificación fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso del que la demanda trae causa, así como que emplazase a las partes que hubieren sido parte en el proceso, excepto la parte recurrente, para que pudieren comparecer en el recurso de amparo en el plazo de diez días.

8. Mediante escrito registrado el 26 de julio del mismo año don Luis Fernando Granados Bravo, Procurador de los Tribunales y del Ayuntamiento de Madrid, comparece y solicita se le tenga por personado y parte en nombre de éste, lo que tiene lugar mediante diligencia de ordenación de 9 de octubre, supeditado a que en el plazo de diez días presente escritura de poder original que acredite la representación que dice ostentar, y en la que se reitera se dirija atenta comunicación a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo solicitando la remisión de las actuaciones referidas al recurso contencioso-administrativo 2399/98, así como el emplazamiento de las partes en dicho proceso.

9. Por escrito registrado el 16 de octubre de 2003 don Luis Fernando Granados Bravo acompaña poder general para pleitos, solicitando ser tenido por personado y parte en nombre del Ayuntamiento de Madrid.

10. El día 23 del mismo mes y año tiene entrada en este Tribunal escrito de la Secretaría Judicial de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al que se acompaña testimonio de las actuaciones requeridas.

11. Por diligencia de ordenación de 6 de noviembre de 2003 se acuerda dar vista de las actuaciones recibidas a los Procuradores de la recurrente y del Ayuntamiento de Madrid y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, dentro de los cuales, conforme determina el art. 52.1 LOTC, podrán presentar las alegaciones que estimaren pertinentes.

12. El día 27 del mismo mes y año presenta sus alegaciones el Ministerio Fiscal, en las que interesa la estimación del recurso de amparo interpuesto, basándose en que la lectura de las sentencias aportadas como término de comparación evidencia que se cumplen los requisitos para apreciar la denunciada lesión del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 25/1999, de 8 de marzo, FJ 5, 162/2000, de 12 de junio FJ 3, 82/2001, de 26 de marzo, 122/2001, de 4 de junio, FJ 2º), imputable exclusivamente al órgano jurisdiccional, y que la parte ahora demandante no pudo impugnar en vía judicial. En primer término, todas las Sentencias han sido dictadas por la misma Sala y Sección, existiendo además una coincidencia personal, siquiera parcial, en los Magistrados que la componen, de un miembro en la primera segunda y tercera de las

aportadas, y cuatro —incluido el Ponente de la recurrida en amparo— en las otras tres. En segundo lugar, el objeto resuelto era el mismo en todos los procesos, es decir, a qué conceptos había de aplicarse el recargo del 25 por 100. Finalmente, la respuesta dada por la Sentencia recurrida en amparo es diametralmente opuesta a la de las aportadas como término de comparación, sin que de la lectura de aquélla se desprenda, de forma explícita o implícita, un razonamiento que evidencie la voluntad de un cambio jurisprudencial mantenido en el tiempo. En consecuencia solicita la anulación de la Sentencia recurrida y la retroacción de las actuaciones para que la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dicte otra respetuosa con el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley.

13. Por escrito registrado el día 2 de diciembre de 2003 el Procurador del Ayuntamiento de Madrid presenta sus alegaciones, en las que afirma que la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia es válida y ajustada a Derecho y en ningún momento se ha producido una vulneración de los arts. 14 y 24 CE. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la tutela efectiva consagrado en el art. 24.1 y 14 CE, de la que cita como ejemplo la STC 211/2002 de 11 de noviembre, su contenido primario y esencial es obtener de los órganos jurisdiccionales una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones deducidas por las partes, y en la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia se han dado todos los presupuestos necesarios y objetivos para no vulnerar los preceptos constitucionales. En consecuencia solicita se dicte resolución declarando “no haber lugar al recurso de amparo interpuesto”.

14. Por escrito registrado el siguiente día 3 de diciembre la recurrente presenta sus alegaciones, que, en esencia, constituyen un compendio de las razones expuestas en la demanda; esto es, que la Sentencia recurrida supone una decisión contradictoria al menos con hasta siete sentencias anteriores del mismo órgano, el fundamento de Derecho segundo de las cuáles es en todos los supuestos idéntico, suponiendo la resolución impugnada un cambio radical de criterio, cuando las circunstancias, hechos, y hasta los fundamentos de Derecho resultan ser los mismos que en las Sentencias anteriores, lo que pone de relieve que tal cambio de criterio no tiene justificación. Es más, el mismo argumento que en las ocasiones anteriores sirvió para estimar el recurso contencioso administrativo (la interpretación literal del art. 23 de la Ley general tributaria) sirvió para desestimar el presente, sin que el Tribunal explique las razones por las que otorga una significación, no sólo distinta, sino contraria a su propia interpretación. Ello, en definitiva, supone una vulneración, tanto del derecho a la tutela judicial efectiva, como del derecho a la igualdad ante la ley, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal citada en la demanda, y más recientemente a la STC 210/2002, de 11 de noviembre. Además en el presente caso se da la circunstancia de que, con posterioridad a la Sentencia recurrida, la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha dictado otras Sentencias en supuestos iguales, recuperando el criterio mantenido con anterioridad, y afirmando que los recursos del Ayuntamiento carecen de fundamento e ignoran que se trata de una cuestión resuelta ya de forma uniforme y reiterada. Por tanto la Sentencia recurrida constituye un pronunciamiento judicial aislado, injustificadamente distinto tanto de los anteriores como de los posteriores referidos a la misma cuestión y sin razón alguna que lo explique.

15. Por providencia de fecha 5 de febrero de 2004 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 9 de febrero siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso es la impugnación de la Sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 24 de mayo de 2002, desestimatoria del recurso núm. 2399/98 contra una decisión del Ayuntamiento de Madrid en materia de inspección de tributos por el concepto de impuesto sobre actividades económicas. A dicha Sentencia le imputa la actora la vulneración de los derechos a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por resultar la misma una decisión, no ya distinta, sino contraria a otras anteriores y posteriores dictadas por el mismo órgano en casos idénticos, basándose en el mismo fundamento (una determinada interpretación de la normativa aplicable al caso), que sin embargo llega a un resultado contrario al mantenido por el órgano judicial en esas otras varias ocasiones, sin que se exponga en ella argumento justificativo alguno de tal cambio de resultado. Tal

modo de proceder, además de suponer una desigualdad de trato en relación con los otros supuestos reseñados (con lo que se vulnera el contenido del art. 14 CE), resulta arbitrario y comporta indefensión de la recurrente, al no haber otros recursos judiciales posibles contra la decisión adoptada en que pudiese refutar la interpretación perjudicial para sus intereses (con lo que conculca lo garantizado por el art. 24.1 CE).

El Ministerio Fiscal comparte las alegaciones de la actora, afirmando que se cumplen en el caso los requisitos que el Tribunal Constitucional ha sentado en su doctrina para entender que se ha vulnerado por el órgano judicial el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley.

El Ayuntamiento de Madrid, por su parte, se limita a negar la vulneración de los derechos alegados, afirmando que con la Sentencia recaída ha tenido lugar una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones deducidas por la parte.

2. Antes de comenzar a analizar las vulneraciones aducidas conviene aclarar que la única actuación cuestionada en el presente recurso es la judicial, pues sólo a ella puede referirse, obviamente, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, e igualmente sólo a ella se refiere en el presente caso la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, pues es evidente que la Administración cuyo acto provoca la decisión judicial, el Ayuntamiento de Madrid, ha tratado por igual al menos a todos los sujetos que constituyen los términos de contraste alegados por el recurrente — aplicándoles del mismo modo el recargo cuestionado, aplicación luego revocada en tales casos por el Tribunal Superior de Justicia—, de suerte que el reproche discriminatorio de la actora sólo se circunscribe al órgano judicial, en tanto que la Sentencia impugnada se aparta de la línea que el mismo mantiene consolidadamente en la materia.

Precisado lo anterior, cabe ya entrar en el análisis de lo planteado por la demanda, que, como se deduce claramente de lo reflejado en los antecedentes, gira de modo principal sobre el afirmado quebrantamiento del principio de igualdad en la aplicación de la ley y, en segundo lugar, sobre el también entendido como vulnerado derecho a la tutela judicial efectiva.

En relación con lo primero se impone recordar la doctrina sentada en esta sede para concluir cuándo un tratamiento distinto supone contradecir lo que el artículo 14 de la Constitución veda; esto es, cuándo un tratamiento diferente supone una discriminación. Dicha doctrina, constante desde hace tiempo, ha sido recogida últimamente en el fundamento jurídico 2 de la STC 106/2003, de 2 de junio, de esta misma Sala, que cabe complementar con alguna acotación oportuna expuesta en alguna otra. Se indica en la Sentencia que se acaba de citar la necesidad de que se den acumuladamente los siguientes requisitos para que pueda entenderse vulnerado el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley reconocido en el art. 14 CE:

a) La acreditación de un *tertium comparationis*, ya que el juicio de la igualdad sólo puede realizarse sobre la comparación entre la Sentencia impugnada y las precedentes resoluciones del mismo órgano judicial que en casos sustancialmente iguales hayan resuelto de forma contradictoria (SSTC 266/1994, de 3 de octubre, FJ 3; 285/1994, de 27 de octubre, FJ 2; 4/1995, de 6 de febrero, FJ 1; 55/1999, de 12 de abril, FJ 2; 62/1999, de 22 de abril, FJ 4; 102/1999, de 31 de mayo, FJ 2; 132/2001, de 7 de junio, FJ 2; y 238/2001, de 18 de diciembre, FJ 4, por todas). Los supuestos de hecho enjuiciados deben ser, así pues, sustancialmente iguales, “pues sólo si los casos son iguales entre sí se puede efectivamente pretender que la solución dada para uno debe ser igual a la del otro (STC 78/1984, de 9 de julio, FJ 3)” (STC 47/2003, de 3 de marzo, FJ 3, con cita de la STC 111/2001, de 7 de mayo, FJ 2).

b) La existencia de alteridad en los supuestos contrastados; es decir, de “la referencia a otro”, exigible en todo alegato de discriminación en la aplicación de la ley, excluyente de la comparación consigo mismo (SSTC 1/1997, de 13 de enero, FJ 2; 150/1997, de 29 de septiembre, FJ 2; 64/2000, de 13 de marzo, FJ 5; 162/2001, de 5 de julio, FJ 2; 229/2001, de 26 de noviembre, FJ 2; 74/2002, de 8 de abril, FJ 3; y 111/2002, de 6 de mayo, FJ 2).

c) La identidad de órgano judicial, entendiendo por tal, no sólo la identidad de Sala, sino también la de Sección, al considerarse éstas como órganos jurisdiccionales con entidad diferenciada suficiente para desvirtuar una supuesta desigualdad en la aplicación judicial de la ley (SSTC 134/1991, de 17 de junio, FJ 2; 245/1994, de 15 de septiembre, FJ 3; 32/1999, de 22 de abril, FJ 4; 102/2000, de 10 de abril, FJ 2;

y 122/2001, de 4 de junio, FJ 5, entre otras). Esta exigencia, identidad del órgano que resuelve (SSTC 119/1994, de 25 de abril, FJ2; 46/1996, de 25 de marzo, FJ 5), permite valorar si la divergencia de criterio expresada por el juzgador es fruto de la libertad de apreciación del órgano jurisdiccional en el ejercicio de su función juzgadora (art. 117.3 CE) y consecuencia de una diferente ponderación jurídica de los supuestos sometidos a su decisión, o un cambio de valoración del caso puramente arbitrario, carente de fundamentación suficiente y razonable (SSTC 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 181/1987, de 13 de noviembre; 285/1994, de 27 de octubre, FJ 2; 46/1996, de 25 de marzo, FJ 5); es decir, en expresión popular, la utilización por el mismo órgano judicial de una doble vara de medir (STC 152/2002, de 15 de julio, FJ 2).

d) La ausencia de toda motivación que justifique en términos generalizables el cambio de criterio, bien lo sea para separarse de una línea doctrinal previa y consolidada; esto es, de un previo criterio aplicativo consolidado (por todas, SSTC 122/2001, de 4 de junio, FJ 2; 193/2001, de 1 de octubre, FJ 3), bien lo sea con quiebra de un antecedente inmediato en el tiempo y exactamente igual desde la perspectiva jurídica con la que se enjuició (SSTC 25/1999, de 8 de marzo, FJ 5; 152/2002, de 15 de julio, FJ 2; 210/2002, de 11 de noviembre, FJ 3), y ello, a fin de excluir la arbitrariedad o la inadvertencia (SSTC 266/1994, de 3 de octubre, FJ 3; 47/1995, de 14 de febrero, FJ 3; 25/1999, de 8 de marzo, FJ 5; 75/2000, de 27 de marzo, FJ 2; 193/2001, de 14 de febrero, FJ 3). La razón de esta exigencia estriba en que el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, en conexión con el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), obliga a que un mismo órgano jurisdiccional no pueda cambiar caprichosamente el sentido de sus decisiones adoptadas con anterioridad en casos sustancialmente iguales sin una argumentación razonada de dicha separación, que justifique que la solución dada al caso responde a una interpretación abstracta y general de la norma aplicable, y no a una respuesta *ad personam*, singularizada (SSTC 111/2002, 6 mayo, FJ 6 ó 106/2003, de 2 de junio, FJ 2).

También hemos dicho en la STC 70/2003, de 9 de abril, FJ 2, que la justificación a que hace referencia el último de los requisitos señalados no ha de venir necesariamente explicitada en la resolución judicial cuya doctrina se cuestiona, sino que podrá, en su caso, deducirse de otros elementos de juicio externos que indiquen un cambio de criterio, como podrían ser posteriores pronunciamientos coincidentes con la línea abierta en la Sentencia impugnada (SSTC 63/1984, de 21 de mayo, FJ 4; 108/1988, de 8 de junio, FJ 2; 200/1990, de 10 de diciembre, FJ 3; 201/1991, de 28 de octubre, FJ 1). En suma, “lo que invariablemente hemos exigido en tales supuestos es que un mismo órgano no modifique arbitrariamente sus decisiones, en casos sustancialmente iguales” (SSTC 8/1981, de 30 de marzo, y 25/1999, de 8 de marzo).

3. En el caso del que trae causa el presente recurso de amparo todas las exigencias que se acaban de señalar se cumplen, como bien señala el Ministerio Fiscal. En efecto, la cuestión planteada ante el órgano judicial se centra en la cuota tarifaria a la que había de aplicarse el recargo del 25 por 100, concretamente si la misma debía considerarse sólo la cantidad determinada en el epígrafe correspondiente a la actividad desarrollada por el colegio, o si a ésta debía añadirse el elemento superficie, y, atendidas las Sentencias aportadas como términos de comparación por la institución aquí demandante de amparo, referidas a otras instituciones que prestaban idénticos servicios (alteridad), se constata que aquella cuestión era cabalmente la misma que la resuelta por éstas. De igual modo se constata que todas las resoluciones aportadas fueron dictadas, como la aquí impugnada, por la misma Sección Cuarta de la misma Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con coincidencia parcial de sus componentes en varias de ellas tanto anteriores como posteriores a la que es objeto de reproche ahora; entre ellos también quien en ésta fue Ponente.

Por último cumple igualmente el requisito de la ausencia de motivación que justifique el cambio de criterio interpretativo en cuya virtud se da lugar a una solución, no sólo distinta, sino opuesta, a las anteriores, pues, como puede verificarse, el mismo tipo de interpretación (literal) de la normativa aplicable al caso (los artículos aplicables de la Ley 39/1998, reguladora de las haciendas locales y del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas e instrucción del impuesto sobre actividades económicas, en relación con el gravamen de las actividades abarcadas en el epígrafe 931), da lugar en el caso a una conclusión contraria a la ofrecida por la

continuada doctrina mantenida hasta ese momento por el órgano, según reflejan las Sentencias aportadas. Basta para ello cotejar la literalidad del segundo de los fundamentos de Derecho de la Sentencia aquí recurrida con el de las Sentencias acreditadas (similares, cuando no idénticos). El primero lo transcribíamos en los antecedentes y volvemos a reproducirlo ahora en aras de una mayor claridad en su contraposición con los segundos. Afirma el fundamento de Derecho segundo de la Sentencia aquí impugnada lo siguiente:

“El problema que se plantea en este proceso es el de determinar si el incremento del 25% previsto en la cuota segunda del grupo de las Tarifas aprobadas por R.D. legislativo 1175/90 se ha de aplicar exclusivamente sobre la cuota asignada al epígrafe o, por el contrario ha de aplicarse ese 25% a la cuota resultante de complementar la cuota del epígrafe correspondiente por la superficie de los locales en los que se realicen las actividades empresariales. La solución, a juicio de este Tribunal ha de encontrarse en el texto legal ya que, aunque en el supuesto de que existiese contradicción entre el texto de la Ley 39/88 reguladora de las Haciendas Locales y el texto del Real Decreto 1175/90 aprobatorio de las tarifas e instrucciones del IAE había de estarse a lo que se determinase en el texto de la ley. De las reglas 1ª y 4ª, del núm. 1 del art. 86 de la Ley 39/88, se desprende sin género de duda alguna que para la fijación de las cuotas mínimas del IAE en el presente caso, han de tenerse en cuenta dos elementos: 1º) la tipificación de la actividad gravada mediante elementos fijos que han de concurrir en el momento del devengo del impuesto, en este supuesto preestablecido en las tarifas núm. 4 y 2 del epígrafe 931; y 2º) el elemento de la superficie de las actividades gravadas que ha de tenerse en cuenta además de la cuota fija prevista antes, Como quiera que ésta es la interpretación que se deduce de la propia literalidad de la Ley, hay que considerar que el sistema seguido por el Ayuntamiento es totalmente legal y ello no contradice la nota segunda del epígrafe 931 de las tarifas ya que por cuota asignada al epígrafe ha de entenderse la cuota que corresponda de complementar el epígrafe con la superficie donde se presente la actividad de media pensión. Y esta interpretación no sólo se ajusta a la literalidad del art. 86 de la Ley 39/88 sino que se ajusta totalmente a la lógica ya que de seguirse el criterio de la Comunidad religiosa recurrente pagaría por el IAE lo mismo un colegio que dedicase 20 m² a la media pensión que el colegio que con mil alumnos tiene necesidad de dedicar una superficie de cuatro mil metros a esta actividad.”

Frente a este modo de argumentar, la Sentencia del mismo órgano núm. 681, de 16 de julio de 2001, por ejemplo, dice lo siguiente:

“Al caso es de aplicación la citada Nota común al Grupo 931 de las tarifas (el de enseñanza reglada) a cuyo tenor, ‘cuando en el ejercicio de las actividades clasificadas en este Grupo se preste el servicio de media pensión, la cuota asignada al epígrafe correspondiente se incrementará en un 25 por 100’. La discrepancia entre las partes consiste en que el Ayuntamiento aplica ese incremento sobre la cantidad resultante de añadir el elemento superficie a la cuota del epígrafe (así figura en el paréntesis del párrafo primero del Considerando de la resolución recurrida); mientras que la recurrente entiende que ese incremento del 25 por 100 debe aplicarse sólo a la cuota del epígrafe y no también al elemento superficie. Ante esta discrepancia interpretativa de las partes, el Tribunal ha de atenerse en primer término a los términos literales del precepto, como dispone el art. 3.1 del Código Civil, al que se remite el 23 de la Ley General Tributaria, esto es atendiendo al sentido propio de las palabras de la norma; y esas palabras aparecen muy claras en este caso: ‘la cuota asignada al epígrafe se incrementará en un 25 por 100’. La ‘cuota asignada al epígrafe’ no es precisamente la que resulta de añadir (a la del ‘epígrafe’) el elemento superficie sino sólo aquella, simple y solamente la asignada ‘al epígrafe’ cabalmente la que figura en el epígrafe con anterioridad a cualquier otro incremento; y es una vez realizado ese incremento sobre la cuota del epígrafe, cuando la cantidad resultante ‘se completará con la cantidad que resulte de aplicar el elemento tributario constituido por la superficie de los locales’ conforme a la regla 14.1 F de la Instrucción.”

Atendido el contraste de razonamientos, en la literalidad de sus términos emanados por el mismo órgano judicial, no se atisba en los términos de la Sentencia de la que trae su razón de ser el presente amparo motivo alguno que justifique el diferente corolario al que llega respecto de sus predecesoras, y tampoco puede deducirse de otros elementos de juicio externos, “como podrían ser —según decíamos antes recordando nuestra jurisprudencia— posteriores pronunciamientos coincidentes con la línea

abierta en la Sentencia impugnada”. Justamente todo lo contrario, pues la representación de la actora presentó con posterioridad a la demanda de amparo otras tres Sentencias del mismo órgano, no ya confirmatorias de la misma línea, sino, incluso, portadoras de un severo reproche a la Administración que porfía con sus resoluciones en mantener la interpretación avalada por la Sentencia que genera la presente queja: textualmente afirma la Sentencia núm. 924, de 23 de septiembre de 2002, en su fundamento jurídico segundo, que “La nota común que figura en el epígrafe 931 de las tarifas del impuesto es suficientemente explícita cuando menciona a la cuota del epígrafe, razón por la que en numerosas ocasiones, algunas de las cuales están citadas en la demanda, la Sección Cuarta de esta Sala, al igual que han hecho los Juzgados de lo Contencioso de Madrid cuando han sido competentes para ello, han anulado resoluciones como las aquí impugnadas, sin que la corporación demandada desista, como debiera, de una oposición a su pretensión respetando así el criterio de los Tribunales de Justicia y evitando la reiterada existencia de litigios que se sufragan, como los que ocasionan la ilegítima actuación municipal, con los impuestos de los ciudadanos”.

4. En fin, evidenciada la falta de motivación en el cambio de criterio del órgano juzgador para el caso que se nos somete a consideración, ha de convenirse con la actora, cuando recuerda nuestra jurisprudencia al respecto, que tal carencia comporta la calificación de la Sentencia impugnada como arbitraria y, con ello, que viola también el derecho a la tutela judicial efectiva; dicho en nuestros propios términos: “En consecuencia, la decisión judicial cuestionada carece de una justificación razonable que permita excluir la posible apreciación de arbitrariedad en el cambio de criterio efectuado, lo que la convierte no sólo en lesiva del art. 14 CE, por desigual aplicación de la ley, sino que, además, como dijimos en la STC 150/2001, 2 de julio, FJ 4, resulta también lesiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), dado que la solución alcanzada resulta arbitraria en la medida en que ...[diferentes sujetos]... han obtenido distintas respuestas en supuestos de hecho idénticos sin que medie un razonamiento que así lo justifique” (STC 210/2002, de 11 de noviembre, FJ 4).

Todo lo expuesto conduce derechamente, como es obvio, a la concesión del amparo solicitado por la institución recurrente.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la Congregación Hermanas Dominicas de la Anunciata y, en su virtud:
1º Declarar que han sido vulnerados los derechos de la demandante a la igualdad en la aplicación de la Ley y a la tutela judicial efectiva (arts. 14 y 24.1 CE).

2º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, anular la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha de 24 de mayo de 2002, dictada en el recurso núm. 2399/98, restituyendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictar Sentencia, para que pronuncie una respetuosa con los derechos fundamentales vulnerados.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a nueve de febrero de dos mil cuatro.