



Roj: **STS 2968/2014** - ECLI: **ES:TS:2014:2968**

Id Cendoj: **28079130022014100348**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **09/07/2014**

Nº de Recurso: **692/2013**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO - APELACION**

Ponente: **MANUEL VICENTE GARZON HERRERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a nueve de Julio de dos mil catorce.

**VISTO** por la Sección Segunda de la Sala Tercera de este Tribunal, integrada por los Excmos. Señores Magistrados anotados al margen, el Recurso de Casación en Interés de Ley interpuesto, por el Procurador D. Angel Luis Mesas Peiro, en nombre y representación del **SERVICIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA**, bajo la dirección de Letrado, y, estando promovido contra la sentencia de 31 de octubre de 2012, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, dictada en el Recurso Contencioso-Administrativo número 52/2012; en cuya casación aparece como parte recurrida, **la AUTORIDAD PORTUARIA DE HUELVA**, representada y dirigida por el Abogado del Estado. Habiendo intervenido el Ministerio Fiscal.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con fecha 31 de octubre de 2012 y en el recurso antes referenciado, dictó sentencia con la siguiente parte dispositiva: **FALLAMOS:** Que debemos desestimar y desestimamos el presente Recurso de Apelación interpuesto por el Servicio de Gestión Tributaria de Huelva, contra la sentencia citada en el Fundamento Primero, con expresa imposición de las costas procesales a la parte apelante."

**SEGUNDO.-** Contra la anterior sentencia, el Procurador D. Angel Luis Mesas Peiro, en nombre y representación del Servicio de Gestión Tributaria de Huelva, preparó Recurso de Casación en Interés de Ley. Emplazadas las partes y remitidos los autos, la recurrente formuló escrito de interposición por el que pide que se declare la siguiente doctrina legal: "Al amparo del artículo 100 de la LJCA solicitando se declare la siguiente doctrina legal: 1º.- El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un impuesto de gestión compartida entre la Dirección General del Catastro de la Administración del Estado, a la que corresponde la gestión catastral y los **Ayuntamientos**, a los que corresponde la gestión tributaria. 2º.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 77.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, establece que "El impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro, sin perjuicio de la competencia municipal para la calificación de inmuebles de uso residencial desocupados". 3º.- La declaración de no sujeción al IBI de un determinado bien por resultarle aplicable alguno de los supuestos de "no sujeción" regulados en el apartado 5 del artículo 61 del TRLRHL es competencia de la Dirección General del Catastro en la fase catastral de la gestión del impuesto. 4º.- En general, los actos derivados de la gestión catastral del IBI son susceptibles de ser revisados en los términos establecidos en el capítulo IV del Título V de la Ley General Tributaria y que son los siguientes: Recurso de Reposición de carácter potestativo y previo a la reclamación económico-administrativa ante el órgano que lo dictó; Reclamación Económico-Administrativa ante los Tribunales Económico Administrativos correspondientes. Su resolución pone fin a la vía administrativa; Posteriormente, Recurso Contencioso Administrativo ante los Tribunales de dicha jurisdicción. 5º.- Las materias planteadas en relación con la



sujeción de los bienes al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, excede del conocimiento y competencia de los entes municipales, que, para confeccionar su liquidación, parten de los valores catastrales y de la Ponencia de Valores previamente elaborada por la Administración Tributaria Estatal, no pudiendo la Administración Municipal apartarse de las determinaciones técnicas procedentes de la Ponencia de Valores, ni el obligado tributario plantear al recurrir la liquidación vicios imputables a la previa fijación de valores, ni el Juzgado conocer las pretensiones de impugnación indirecta de los actos catastrales con ocasión de la impugnación de los actos de gestión tributaria.". Termina suplicando de la Sala se estime el recurso y se declare la doctrina legal anteriormente expresada.

**TERCERO.-** Señalada, para votación y fallo, la audiencia del 2 de julio pasado, tuvo lugar en esa fecha la referida actuación procesal.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Vicente Garzon Herrero, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- ANTECEDENTES

Se impugna, mediante este Recurso de Casación en Interés de Ley, interpuesto por el Procurador D. Angel Luis Mesas Peiro, actuando en nombre y representación del Servicio de Gestión Tributaria de Huelva, la sentencia de 31 de octubre de 2012, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía por la que se desestimó el Recurso de Apelación número 52/2012 interpuesto contra la sentencia dictada por el Juzgado número 1 de Huelva en el Procedimiento Ordinario número 778/2010.

El citado proceso había sido iniciado por la Autoridad Portuaria de Huelva contra las liquidaciones de Bienes Inmuebles de Características Especiales emitidas por el Servicio de Gestión Tributaria de Huelva a nombre de dicha entidad correspondientes al ejercicio 2009.

La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Huelva estimó el Recurso Contencioso-Administrativo número 778/2010, pronunciamiento que fue confirmado en Apelación por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

No conforme con dicha resolución se interpone el Recurso de Casación en Interés de Ley que decidimos.

Tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal han solicitado la inadmisión y subsidiariamente la desestimación del recurso.

### SEGUNDO.- HECHOS PROBADOS

1º.- Como consecuencia de girar el Servicio Provincial de Gestión y Recaudación Tributaria de Huelva a la Autoridad Portuaria de Huelva diversos recibos individuales correspondientes al ejercicio fiscal 2009 por liquidación del IBI Características Especiales relativos a 14 inmuebles de diversa naturaleza (construcciones, viales y superficies) sitios en el término municipal de Palos de la Frontera, por la citada Autoridad se presentó en marzo de 2010 otros tantos Recursos de Reposición -fundados en idéntico fundamento y pretensión- contra las mencionadas notificaciones solicitando su anulación, haciendo constar: 1º) Que los inmuebles no estaban sujetos al IBI por hallarse en zona de dominio público marítimo terrestre afecto al servicio público, teniendo aprovechamiento público y gratuito en la fecha de devengo del tributo, careciendo la Autoridad Portuaria de la condición de sujeto pasivo del IBI al no estar sujetos los actos de detención de titularidad de derechos ( artículo 61.1 y 5 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales de 2004 ). 2º) Que los inmuebles ostentaban la condición de bienes de dominio público conforme a la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, correspondiendo su titularidad al Ministerio de Fomento sin perjuicio de ser la Autoridad Portuaria, como organismo público, quien gestionase, administrase y explotase aquellos, por lo que no era sujeto pasivo del tributo liquidado.

2º.- Al no ser resueltos expresamente los Recursos de Reposición y entender que habían sido desestimados tácitamente por silencio administrativo, la Abogacía del Estado -actuando en nombre y representación de la Autoridad Portuaria- interpuso el día 1 de julio de 2010 Recurso Contencioso-Administrativo ante el Decanato de los Juzgados de Huelva.

El Juzgado Contencioso-Administrativo número 1 de Huelva dictó sentencia el 15 de septiembre de 2011 estimando el recurso, y anuló las liquidaciones del IBI al considerar que los Bienes Inmuebles de Características Especiales sobre los que recaían no estaban sujetos al IBI, tratándose de supuestos de "no sujeción".

3º.- El 17 de octubre de 2011 el Servicio Provincial presentó Recurso de Apelación ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que dictó



sentencia el 31 de octubre de 2012 confirmando la recurrida, haciendo constar que desde el **Ayuntamiento** debía haberse puesto en conocimiento de la Dirección General del Catastro la situación de no sujeción de los inmuebles en virtud del deber de colaboración impuesto por el artículo 8 del TRLHL.

#### **TERCERO.- DOCTRINA QUE SE SOLICITA**

1º.- El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un impuesto de gestión compartida entre la Dirección General del Catastro de la Administración del Estado, a la que corresponde la gestión catastral y los **Ayuntamientos**, a los que corresponde la gestión tributaria.

2º.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 77.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, establece que "El impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro, sin perjuicio de la competencia municipal para la calificación de inmuebles de uso residencial desocupados".

#### **CUARTO.- FALTA DE LEGITIMACIÓN**

Pone de relieve el Ministerio Fiscal que la LJCA atribuye legitimación activa para interponer el Recurso de Casación en Interés de Ley a la Administración Pública Territorial que tenga interés legítimo en el asunto y a las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo y tuviesen interés legítimo en el asunto, al Ministerio Fiscal y a la Administración General del Estado (artículo 100.1). Y así como no cabe negar legitimación a las Diputaciones Provinciales para interesar la fijación de doctrina legal en relación con aspectos del IBI cuya gestión recaudatoria les haya sido encomendada por los respectivos **Ayuntamientos** con arreglo al ordenamiento jurídico ( STS de 7 de octubre de 2013 recaída en el Recurso de Casación en Interés de Ley número 558/2013), resulta necesario determinar si un organismo de la naturaleza del recurrente Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria de Huelva se encuentra legitimado para su interposición. La conclusión no puede ser otra que la de admitir la legitimación cuestionada si se tiene presente la naturaleza institucional del ente demandante y su instrumentalidad para el cumplimiento de los fines asignados a la Diputación.

#### **QUINTO.- FONDO DEL ASUNTO**

Como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal, ha de significarse que:

1º.- La aplicación e interpretación del derecho llevada a cabo por la sentencia no puede considerarse desacertada cuando anula las liquidaciones individuales giradas por el IBI que recaían sobre inmuebles no sujetos al impuesto. Y ello, tanto por corresponder a los órganos judiciales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo el control de la legalidad de la actuación administrativa conociendo de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos expuestos y presuntos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo ( artículos 106.1 CE, 9.4º LOPJ y 25 LJCA ), como por recaer las liquidaciones sobre inmuebles "no sujetos por la Ley al impuesto": los bienes del dominio público marítimo-terrestre (artículo 61.5 a TRLHL), entre los que indiscutiblemente se incluyen los que integran los sistemas portuarios y sus zonas de servicios salvo que hubiesen sido objeto de concesión ( STS 2 de febrero de 2002 recaída en el recurso 7566/1996 ), y es que constituyendo el hecho imponible el presupuesto fijado por la Ley para configurar cada tributo cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal, su delimitación puede completarse legalmente mediante la mención de "supuestos de no sujeción" en los que el hecho imponible no se realiza ( artículo 20 LGT ).

Del mismo modo, el recurso no indica el precepto legal al que ha de vincularse la doctrina cuya fijación se pide del Alto Tribunal formulándose en términos de excesiva generalidad que rechaza la jurisprudencia ( STS de 7 de junio de 2012 dictada en el Recurso de Casación 3275/2011 ). El amplio texto de la doctrina propuesta incorpora en sus primeros párrafos el contenido de una contestación de la Dirección General de Tributos, emitida el 2 de julio de 2008, ante Consulta planteada sobre supuestos de no sujeción del IBI, olvidando que constituye requisito inexcusable sobre el alcance del enjuiciamiento en este tipo de recurso que "sólo puede extenderse a la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas del Estado determinantes del fallo recurrido" ( STS de 10 de marzo de 2011 dictada en el Recurso de Casación 30/2009 ). Pues bien, no identifica esos concretos preceptos, resultando la vinculación inevitable si se tiene en cuenta que el artículo 100.2 LJCA -por lo que concierne a la actividad interpretativa y explicativa que ha de ser objeto de enjuiciamiento- la refiere expresamente a "normas emanadas del Estado", y si se considera también la propia denominación de esta Recurso de Casación en Interés de Ley ( STS de 14 de noviembre de 2011 y 28 de febrero de 2011 ) exigiendo la jurisprudencia de esa Sala como requisito inexcusable que la doctrina cuya fijación se pretende se refiera a "concretos preceptos" ( STS de 19 de diciembre de 2011 dictada en el Recurso de Casación 61/2010 ), lo que en el planteamiento del Recurso de Casación en Interés de Ley 692/2013 no se produce pese a estar concebido



el recurso del artículo 100 de la LJCA en defensa de la recta interpretación del Ordenamiento Jurídico como remedio extraordinario y último, sin que tampoco sea posible que a través de esta vía se pretenda obtener, al margen del concreto litigio y en función de preventiva o asesora, una doctrina legal que cubra el riesgo de posibles fallo adversos en el futuro ( STS de 10 de marzo de 2011 , 14 de julio de 2011 y 14 de diciembre de 2011 ), o se pretenda reproducir un nuevo examen del problema específico suscitado en la instancia ( STS de 27 de mayo de 2011 dictada en el recurso 17/2010 ).

Tampoco se cumple el requisito de invocar que el error denunciado produce grave daño a los intereses generales.

Este requisito legal no guarda propiamente relación con el daño que pudiera causar el pronunciamiento económico de la sentencia, sino con el que puede producir la repetición de casos basados en el criterio de la doctrina errónea ( STS de 12 de diciembre de 2010 en el Recurso de Casación 60/09 ). Para apreciar la gravedad resulta necesario que la parte recurrente alegue y justifique circunstancias que pongan de manifiesto que el daño causado por la sentencia recurrida se puede reiterar en un elevado número de casos ( STS de 24 de enero de 2012 dictada en el recurso 36/2010 ), carga que no puede entenderse cumplida con la simple afirmación de su concurrencia por parte del recurrente ( STS de 22 de octubre de 2012 en el recurso 5303/2011 ).

El daño puede no ser no sólo patrimonial sino organizativo o de cualquier otra índole, pudiendo su entidad ser tanto económica como cualitativa ( STS 13 de mayo de 2013 dictada en el Recurso de Casación 2211/2012 ). Ha de ser gravemente perjudicial para el interés general (de manera intensa y extensa), lo que es tanto como decir que su reiteración en el futuro puede producir, como previsión razonable, la lesión de los bienes colectivos de una comunidad de convivencia social en el marco del derecho ( STS de 8 de abril de 2002 en el Recurso de Casación 1843/2001 ).

El escrito de interposición del presente Recurso de Casación trata el aspecto del "carácter gravemente dañoso para el interés general de la sentencia recurrida" limitándose a decir que: "la anulación de las liquidaciones emitidas declarando la <<no sujeción>> produce una perturbación grave de los intereses del **municipio** que dejaría de ingresar el 45% de los ingresos presupuestarios anuales, lo que conllevaría un desastre económico para el **Ayuntamiento**, que podría originar una suspensión de pagos por el mismo, por falta absoluta de liquidez incumpliendo los objetivos de estabilidad presupuestaria por déficit".

Aunque a falta de otros datos, la nota de gravedad pudiera valorarse por la reducción de recaudación del IBI ante el importe objeto de reclamación en proceso judicial, reducción que se repetirá cada periodo impositivo al constituir el IBI un impuesto de periodicidad anual, el alegato vertido por el Servicio Provincial -exclusivamente referido al caso singular de aplicación del impuesto a los inmuebles de Autoridad Portuaria de Huelva radicados en el **Ayuntamiento** de Palos de la Frontera- carece de cualquier otra referencia que pudiera servir para comparar y contrastar la totalidad de los ingresos del **municipio**, extremo que no lo acredita de ningún modo pudiendo hacerlo la parte recurrente, incumpliendo la exigencia jurisprudencial de acreditación del grave daño.

En todo caso, siendo -para la Constitución Española- bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental ( artículo 132.2), por mandato constitucional el dominio público portuario -subespecie del marítimo terrestre ( artículo 4.11 de la Ley 22/1988 de Costas )- es de titularidad estatal, y en desarrollo del precepto constitucional el artículo 9 de la Ley 22/1988 establece que no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo terrestre, siendo los inmuebles portuarios de titularidad estatal aunque se adscriban a las Comunidades Autónomas para ejercer la titularidad de la competencia portuaria ( STS de 15 de diciembre de 2011 dictada en el Recurso de Casación en Interés de Ley 59/2010 ).

Por tanto, estando incluidas las Autoridades Portuarias entre las entidades públicas empresariales a que se refiere el artículo 53 de la Ley 6/1997 , y conservando su calificación jurídica originaria los bienes estatales que se les adscriban y estén afectos a su servicio ( arts. 80 de la Ley del Patrimonio del Estado y 49.2 de la Ley 27/1992 ), la sentencia recurrida no puede considerarse gravemente dañosa para el interés general, pues realmente lo que existe es una colisión entre dos intereses: el del **Ayuntamiento** de Palos de la Frontera y el de la Autoridad Portuaria de Huelva, representando ambos el interés general, sin que pueda admitirse la utilización del Recurso de Casación en Interés de Ley para dilucidar que interés general ha de reputarse prioritario, si el de la entidad local o el estatal ( STS de 15 de diciembre de 2011 recaída en el recurso 17/2010 ).

**SEXTO.- COSTAS**



De todo lo razonado se infiere la necesidad de desestimar el Recurso de Casación en Interés de Ley con expresa imposición de las costas causadas a la entidad recurrente que no podrán exceder de 1.000 euros, en virtud de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional .

En su virtud, en nombre de su Majestad el Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del Pueblo español, nos confiere la Constitución.

### FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el Recurso de Casación en Interés de Ley interpuesto por el Procurador D. Angel Luis Mesas Peiro, actuando en nombre y representación del **SERVICIO DE GESTIÓN TRIBUTARIA DE HUELVA** , la sentencia de 31 de octubre de 2012, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ; todo ello con expresa imposición de las costas causadas a la entidad recurrente que no podrán exceder de 1.000 euros.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la Colección que edita el Consejo General del Poder Judicial lo pronunciamos, mandamos y firmamos D. Manuel Vicente Garzon Herrero D. Emilio Frias Ponce D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco D. Jose Antonio Montero Fernandez D. Manuel Martin Timon D. Juan Gonzalo Martinez Mico **PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Manuel Vicente Garzon Herrero, estando constituida la Sala en audiencia pública, de lo que, como Secretaria de la misma **CERTIFICO.**