



Roj: **STS 4560/2017 - ECLI:ES:TS:2017:4560**

Id Cendoj: **28079130022017100467**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **04/12/2017**

Nº de Recurso: **1834/2016**

Nº de Resolución: **1901/2017**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JESUS CUDERO BLAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 1202/2016,**
STS 4560/2017

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1.901/2017

Fecha de sentencia: 04/12/2017

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: **1834/2016**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 24/10/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Jesus Cudero Blas

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 6

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

Transcrito por: Emgg

Nota:

RECURSO CASACION núm.: **1834/2016**

Ponente: Excmo. Sr. D. Jesus Cudero Blas

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 1901/2017

Excmos. Sres.

D. Nicolas Maurandi Guillen, presidente



D. Angel Aguallo Aviles

D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco

D. Jose Antonio Montero Fernandez

D. Francisco Jose Navarro Sanchis

D. Jesus Cudero Blas

En Madrid, a 4 de diciembre de 2017.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. **1834/2016** interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña María José Bueno Ramírez, en nombre y representación de **HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A.**, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Sexta) de fecha 31 de marzo de 2016, dictada en el procedimiento ordinario núm. 542/2014, sobre inscripción en el Catastro Inmobiliario de un determinado bien inmueble; ha sido parte recurrida la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jesus Cudero Blas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia el 31 de marzo de 2016, en el procedimiento ordinario núm. 542/2014, cuyo fallo era del siguiente tenor literal:

" Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de HOSPITAL DE MAJADAHONDA, S.A. contra la resolución impugnada a la que la demanda se contrae, que confirmamos por su adecuación a Derecho. Se imponen las costas a la parte actora " .

SEGUNDO. Notificada la anterior sentencia, la representación procesal de HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A., parte actora en la instancia, preparó recurso de casación contra la misma y, tenido por preparado por la Sala *a quo* y tras el emplazamiento de las partes, la procuradora Sra. Bueno Ramírez, en el nombre y representación ya referidos de aquella entidad, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, formulando escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras aducir los motivos oportunos, solicitó a la Sala que acuerde casar la sentencia recurrida con estimación de la demanda formalizada en la instancia.

TERCERO. Admitido a trámite el recurso de casación, se acordó la remisión de las actuaciones a esta Sección Segunda para su sustanciación, conforme a las reglas de reparto de asuntos, disponiéndose por diligencia de ordenación entregar copia del escrito de interposición del recurso a la parte recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, trámite que llevó a cabo el Abogado del Estado, interesando se dicte sentencia por la que se desestime el recurso y se declare la sentencia recurrida es ajustada a derecho.

CUARTO. Por providencia de esta Sección se designó ponente al Excmo. Sr. Magistrado don Jesus Cudero Blas y se señaló para la votación y fallo del presente recurso la audiencia del 24 de octubre de 2017, actos que continuaron en sucesivas sesiones de este Tribunal (31 de octubre, 7 y 14 de noviembre) hasta que en la sesión de 28 de noviembre de 2017 efectivamente se deliberó y votó el asunto con el resultado que ahora se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Constituyen datos imprescindibles para abordar el presente recurso de casación los siguientes:

1. Con fecha 12 de mayo de 2010, la Gerencia Regional del Catastro de Madrid dictó un acuerdo de "alteración de la descripción catastral" -con efectos de 29 de marzo de 2008- conforme al cual la titularidad catastral de un inmueble (en el que está el hospital Puerta de Hierro de la Comunidad de Madrid) se atribuye a HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A. como propietaria del mismo, al tiempo que le asignaba un valor catastral para 2010 de 463.381.409,23 euros y se indicaba la base liquidable del impuesto sobre bienes inmuebles.

2. La mercantil citada se opuso a aquella decisión -primero en reposición y posteriormente mediante reclamación ante el TEAC- manifestando, sustancialmente, que "el hospital no es privado, sino una institución pública dependiente de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid" y que Hospital Majadahonda, SA no es propietario del inmueble, ni tampoco concesionario, puesto que el contrato de "concesión de obra pública para la construcción y explotación del hospital Puerta de Hierro de Majadahonda" que suscribió con la Comunidad de Madrid "no le atribuye la prestación del servicio público sanitario" -competencia exclusiva de la



Comunidad de Madrid-, sino una mera cesión de las facultades de explotación de servicios complementarios como pago del precio de la construcción del hospital.

3. Se trataría, según HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A., de un contrato de colaboración público-privado que comprende la redacción del proyecto de construcción, la ejecución y la dirección de las obras y la explotación y mantenimiento de la obra pública, entendiéndose por tal no los servicios médicos-sanitarios, sino (i) la puesta a disposición del hospital mediante la prestación de ciertos servicios residenciales y complementarios no sanitarios (limpieza, seguridad, gestión de restauración, residuos urbanos y sanitarios, gestión de mantenimiento, conservación de viales y jardines, lavandería, gestión del archivo de documentación clínica y administrativa, esterilización, desinsectación, desratización, transporte interno y externo y gestión auxiliar, gestión de almacenes y distribución, gestión de personal administrativo de recepción y centralita telefónica) y (ii) la explotación de zonas y locales comerciales complementarios (locales y tiendas, máquinas expendedoras de sólidos y líquidos, servicio de cafetería, bar y comedor, de aparcamiento y servicio telefónico en habitaciones y zonas comunes). A lo sumo, según la citada compañía, se le podría imputar "la parte correspondiente a los servicios que tiene encomendados, que están limitados a los locales en los que realiza actividades comerciales o de construcción", pero nunca el suelo sobre el que no ostenta derecho alguno de superficie.

4. En vía económico-administrativa alegaba también errores en las superficies y usos, desproporción del valor por repercusión de un hospital público, discrepancias en la aplicación del componente GB, 1,4, exceso del valor catastral sobre el de mercado, improcedencia de otorgar el mismo valor a un propietario que a un concesionario, falta de motivación e inadecuada aplicación de la reducción en la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles.

5. En la resolución de 19 de septiembre de 2014, el TEAC desestima la reclamación y afirma, en el fundamento de derecho segundo de dicha resolución, que el contrato - suscrito entre la interesada y la Comunidad de Madrid- es "de naturaleza mixta al comprender junto a la realización de las obras la gestión indirecta de los servicios públicos complementarios y accesorios a los sanitarios", de manera que es correcto atribuir a HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A. la titularidad catastral del inmueble "como titular de una concesión administrativa sobre un servicio público" ya que -a tenor de la normativa aplicable- "el concepto de bien inmueble es unitario, sin que quepa dividir el mismo ni su titularidad entre suelo y construcción y sin que incida en su configuración la existencia de otros derechos diferentes al de propiedad".

SEGUNDO. Interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Sala competente de la Audiencia Nacional, aducía la parte actora, como motivos de impugnación, los siguientes:

1. Improcedente atribución de la condición de titular del inmueble conforme al artículo 9 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, pues la actora no es concesionaria del bien inmueble en el que se asienta el hospital, ni del servicio público a que se haya afecto.

2. Falta de motivación de la Ponencia de Valores de Majadahonda y del acuerdo de valoración catastral de la construcción en las categorías de usos aplicables por cuanto - en relación con la Ponencia- el Tribunal Superior de Justicia de Madrid la habría anulado con ocasión de su impugnación indirecta.

3. Improcedencia de valorar el inmueble por repercusión, excediendo notablemente el valor de mercado, lo que obligaría, al menos, aplicar el coeficiente reductor del 0,73 aprobado por la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

4. Error al haber considerado unos datos de valoración del inmueble (metros cuadrados y usos) que no se corresponden con la realidad.

5. Inadecuación del valor catastral asignado al no haber tomado en consideración el hecho de que el inmueble se encuentra afecto a una concesión administrativa.

La sentencia de 31 de marzo de 2016 -desestimatoria en su integridad del recurso- señala, en primer lugar, que respecto del inmueble en cuestión hay dos procedimientos: el procedimiento de valoración colectiva de carácter general de 2007, por el cual se incorpora la alteración del valor catastral derivada de la aplicación de los criterios de la Ponencia de Valores Total de Bienes Inmuebles Urbanos del Municipio de Majadahonda de 2007 sobre el inmueble, como consecuencia del cual el nuevo valor catastral fue notificado sin que fuese impugnado por el titular del inmueble y el procedimiento de declaración de 2010 (el que ahora se recurre) por el cual se incorporó la alteración relativa a la obra nueva en construcción que la actora recurre en reposición alegando tanto motivos relativos a las modificaciones suscitadas por el procedimiento de declaración (metros cuadrados, usos y categorías y atribución de la propiedad plena sobre el inmueble) como ajenos, tales como



los relativos al método de valoración seguido por el Catastro, consecuencia del procedimiento de valoración colectiva de carácter general del 2007.

Dice la sentencia, en relación con la impugnación de la Ponencia de Valores que sirve de fundamento al acuerdo recurrido, lo siguiente:

"Todas aquellas alegaciones de la actora que tienden a atacar la resolución recurrida por cuanto tiene su antecedente necesario en la ponencia de valores, que sería, a su juicio, igualmente contraria a Derecho, le es aplicable la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre la imposibilidad de cuestionar indirectamente la ponencia de valores al recurrir la asignación de valores catastrales, abordando con ello la naturaleza jurídica de dicho instrumento y su consideración como disposición de carácter general que autorizara la vía impugnatoria de los artículos 26 y 27 de la Ley jurisdiccional ". Conforme a esa jurisprudencia -que se reproduce- " no cabe ahora, como pretende la entidad actora, que abordemos un análisis de legalidad cuyo objeto sería un acto administrativo firme, la ponencia de valores, ni que podamos por tanto anular los concretos actos aquí impugnados por los defectos que se denuncian respecto de dicha ponencia. Como tampoco plantear su eventual impugnación indirecta, lo que claramente veda la doctrina jurisprudencial expuesta al negar su naturaleza de disposición de carácter general. Por tanto, los criterios fijados en la ponencia de valores, en los términos que determina la propia ponencia no pueden ser discutidos en este trámite al haber ganado firmeza".

En cuanto a la cuestión de la titularidad catastral, la sentencia ahora recurrida reproduce el criterio del Tribunal Supremo -contenido en la sentencia de 9 de mayo de 2013 , relativa al Nuevo Hospital de Burgos, SA- en la que, en relación con un contrato similar al que liga a la recurrente actual con la Comunidad Autónoma correspondiente, se afirmó lo siguiente:

"Estamos en presencia de una concesión, pues al margen de las menciones allí contenidas a la figura de la concesión o a la del concesionario, de los mismos resulta acreditado un desplazamiento patrimonial en favor de la entidad contratante al colocarla en situación de obtener un beneficio especial con motivo de la prestación de un servicio público con la construcción y explotación del nuevo Hospital de Burgos, con todos los servicios que se detallan en el propio contrato y Pliego correspondiente..."

Y se refiere también a la doctrina de la propia Sala de la Audiencia Nacional en relación con HOSPITAL DE VALLECAS, S.A. (sentencia de 22 de diciembre de 2015) en la que se afirmó -también ante un contrato muy similar al que ahora nos ocupa- que (i) la recurrente es titular de una concesión de un servicio público al que se halla afecto el inmueble, que (ii) es titular catastral de ese inmueble " incluso en el caso de que tal afección no alcance a la totalidad del mismo ", que (iii) aunque en el contrato "no se ceda a la actora el servicio sanitario, sí se le ceden servicios accesorios al sanitario tan ligados a éste que sin ellos el servicio sanitario no podría, en absoluto, prestarse " y que (iv) a efectos catastrales " la concesión, pese a referirse a servicios complementarios o accesorios a los sanitarios, afecta a la totalidad del inmueble y no cabe circunscribirla a una parte concreta ".

Finalmente, la sentencia rechaza -en los fundamentos octavo y noveno- el resto de pretensiones de la parte actora referidas al valor excesivo asignado, a los errores o discrepancias detectados o a los usos tenidos en cuenta, descartando al respecto el informe pericial aportado por la propia demandante.

TERCERO . En el recurso de casación se alegan cuatro motivos: (i) La incongruencia omisiva, pues la sentencia no habría dado contestación a dos motivos de nulidad planteados en la demanda (falta de motivación del acuerdo de valoración catastral de la construcción en las categorías de usos aplicadas e inadecuación del valor catastral al no tomar en consideración que el inmueble se halla afecto a una concesión administrativa); (ii) Infracción de la jurisprudencia al rechazar la posibilidad de alegar motivos de oposición referidos a la Ponencia de Valores; (iii) Infracción de las normas y de la jurisprudencia al calificar a HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A. como titular catastral por no hallarnos ante una concesión; (iv) Infracción de las normas del ordenamiento y de la jurisprudencia por arbitraria, irrazonable e ilógica valoración de la prueba.

Por razones de lógica procesal, consideramos procedente alterar el orden de los motivos de casación aducidos y analizar, en primer lugar, el tercero de ellos. La razón es simple: si entendiéramos que HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A. no es titular catastral del inmueble por no estar vinculada con la Administración mediante un contrato de concesión de servicios públicos, por no prestar los servicios sanitarios o docentes que retiene la Comunidad de Madrid y, en fin, por no tener su situación jurídica encaje en alguno de los supuestos legales que atribuyen tal titularidad a las personas naturales o jurídicas el recurso debería prosperar en su integridad por cuanto la resolución recurrida ante el TEAC sería nula por atribuir aquella titularidad catastral (del inmueble en cuestión) a una entidad que ni lo es, ni puede serlo.

En otras palabras, las infracciones formales o materiales que la recurrente atribuye a la resolución impugnada resultarían para ella absolutamente irrelevantes, pues de prosperar el motivo relativo a la titularidad catastral,

la valoración del inmueble -a la que se refieren las otras cuestiones- ya no se proyectaría sobre la esfera jurídica de la interesada.

CUARTO . El análisis del citado motivo de casación obliga, en primer lugar, a partir de la normativa aplicable al caso, constituida esencialmente por el artículo 9 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, en cuyo número primero se establece que "son titulares catastrales las personas naturales y jurídicas dadas de alta en el Catastro Inmobiliario por ostentar, sobre la totalidad o parte de un bien inmueble, la titularidad de alguno de los siguientes derechos: a) Derecho de propiedad plena o menos plena; b) Concesión administrativa sobre el bien inmueble o sobre los servicios públicos a que se halle afecto; c) Derecho real de superficie; d) Derecho real de usufructo".

Y de acuerdo con el número segundo de ese mismo artículo, "cuando la plena propiedad de un bien inmueble o uno de los derechos limitados a que se refiere el apartado anterior pertenezca pro indiviso a una pluralidad de personas, la titularidad catastral se atribuirá a la comunidad constituida por todas ellas, que se hará constar bajo la denominación que resulte de su identificación fiscal o, en su defecto, en forma suficientemente descriptiva", añadiendo que "también tendrán la consideración de titulares catastrales cada uno de los comuneros, miembros o partícipes de las mencionadas entidades, por su respectiva cuota".

Resulta asimismo necesario, en segundo lugar y -también- para analizar el motivo de casación al que hemos otorgado carácter preferente, tener en cuenta tres pronunciamientos anteriores de este Tribunal Supremo en relación con supuestos semejantes, aunque no idénticos, al que ahora nos ocupa.

En la sentencia de 9 de mayo de 2013 (recurso de casación núm. 1287/2011), esta misma Sección abordó una cuestión que tiene notable similitud con la que ahora nos ocupa: se trataba de determinar si el "contrato de concesión de obra pública para la construcción y explotación del nuevo Hospital de Burgos" suscrito entre una compañía mercantil y la Comunidad de Castilla y León constituía o no una "concesión administrativa" sujeta al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sujeción que rechazaba la interesada al considerar que "durante la fase de construcción no hay desplazamiento patrimonial a favor del concesionario".

En la mencionada sentencia, la Sala recuerda el "fundamento de las concesiones administrativas en el impuesto" afectado y, tras constatar que "de la concesión nacen derechos de contenido económico del concesionario, teniendo algunos de ellos naturaleza real, lo que justifica su sometimiento a gravamen", señala que "si la concesión implica la transferencia por parte de la Administración concedente y a favor del concesionario de una esfera de actuación inicialmente administrativa, constituyendo un bloque de derechos que se ceden e integran en el patrimonio de dicho concesionario, siendo susceptibles de medirse económicamente, es precisamente esa adquisición patrimonial el objeto de tributación por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales".

Tras analizar el contenido del contrato suscrito entre la sociedad y la Administración autonómica (muy similar al que liga a la Comunidad de Madrid con HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A.), señala aquella sentencia lo siguiente:

" (...) Tanto del examen del contrato de 28 de abril de 2006 como del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se desprende que estamos en presencia de una concesión, pues al margen de las menciones allí contenidas a la figura de la concesión o a la del concesionario, de los mismos resulta acreditado un desplazamiento patrimonial en favor de la entidad contratante al colocarla en situación de obtener un beneficio especial con motivo de la prestación de un servicio público con la construcción y explotación del nuevo Hospital de Burgos, con todos los servicios que se detallan en el propio contrato y Pliego correspondiente " .

En la sentencia del Tribunal Supremo, Sección Segunda, de 13 de marzo de 2017 (recurso de casación núm. 257/2016) también analizamos una cuestión muy similar a la que ahora nos ocupa respecto del HOSPITAL DE VALLECAS, S.A., empresa ligada a la Comunidad de Madrid mediante un contrato "de concesión de obra pública para la construcción y explotación del Hospital de Vallecas", prácticamente idéntico al que constituye el objeto de este litigio. En relación con la titularidad catastral allí determinada, afirmamos lo siguiente:

" Compartimos la tesis de la sentencia recurrida en este punto. Es evidente que el caso contemplado por nuestra sentencia de 9 de mayo de 2013 es semejante, nos encontramos ante un contrato por el que un particular se compromete a construir un hospital, y al mantenimiento complementario al servicio asistencial, que sigue siendo público, y que ha de calificarse de concesión administrativa " .

En la sentencia citada, sin embargo, se tiene en cuenta inmediatamente la modificación de la Ley del Catastro que tuvo lugar en el año 2005, a tenor de la cual es posible que sobre un mismo inmueble catastral puedan confluir tantos titulares catastrales como derechos recaigan sobre el inmueble o sobre una parte del mismo, sin que la existencia de tales cotitularidades sea excluyente a los efectos que nos ocupan.



De acuerdo con tal modificación se afirma en la sentencia:

" Y sostiene la recurrente, y comparte esta Sala que, de conformidad con lo indicado en el referido precepto, que cada titularidad catastral podrá referirse a la totalidad o a una parte del inmueble de que se trate, sin que pueda, desde el año 2005, ignorarse o suplirse esta circunstancia de titularidad catastral sobre una parte de un inmueble por el derogado criterio de prelación anteriormente existente, por cuya virtud, existiendo un titular sobre una parte de un inmueble (concesionario) pero con prelación a otro que lo fuese sobre la totalidad (propietario), se debía atribuir, en virtud de tal principio de prioridad, la titularidad plena del inmueble en cuestión al primero, con plena exención del segundo.

Por ello, desde el año 2005, habrá tantos titulares catastrales sobre un inmueble como titulares de derechos sobre el mismo existan y estos derechos, y las titularidades catastrales que llevan aparejada, conforme a la redacción aplicable del precepto recurrida, podrán referirse a la totalidad del inmueble en cuestión o sólo a una parte del mismo " .

Y trasladando este razonamiento al supuesto analizado por aquella sentencia (Hospital de Vallecas) y a tenor de lo alegado por el allí demandante, se declara la procedencia de estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo y ordenar *" que se excluya del ámbito espacial de su titularidad catastral la parte que corresponde a la Comunidad de Madrid, como las infraestructuras de servicios de transporte, de intercambiador y Red Viaria, y las zonas verdes, cuya titularidad corresponde al Ayuntamiento de Madrid, y en consecuencia reconocer que el ámbito espacial imputable a la recurrente, conforme al informe pericial que aportó como documento número 2, es de 5.928,85 m2, más el 50 por cierto de la superficie de aparcamiento, y que el valor de mercado alcanza a la cantidad de 23.187.000 euros " .*

Como tercer pronunciamiento relevante de este Tribunal sobre la cuestión que nos ocupa debe citarse el contenido en la sentencia de 1 de junio de 2017 (recurso de casación núm. 973/20017), respecto del IVA aplicable a la sociedad que nos ocupa por los servicios que presta en el hospital de Majadahonda, en el que se afirmó expresamente lo siguiente:

"Hay que reconocer que el contrato celebrado para la construcción del Hospital de Majadahonda y el mantenimiento y explotación de sus infraestructuras tenía como único objeto la prestación de un conjunto de servicios que respondían a una finalidad común, la gestión hospitalaria, con el objetivo de atender no sólo el alojamiento y manutención de los pacientes, sino todas las necesidades del centro hospitalario, prestación de servicios de naturaleza compleja para permitir, a su vez, a la entidad pública concedente la prestación de los servicios sanitarios de su competencia.

Ante la finalidad común perseguida, a juicio de la Sala, resultaba de aplicación el artículo 90, apartado uno, de la Ley 37/1992, en la redacción vigente en el periodo litigioso, que establecía que el Impuesto sobre el Valor Añadido se exigirá al tipo impositivo del 16%, salvo lo previsto en el artículo 91 siguiente, cuyo apartado Uno 2 permitía aplicar el tipo reducido del 7% a "los servicios de hostelería, acampamiento y balneario, los de restaurante y en general el suministro de comidas y bebidas para consumir en el acto, incluso si se confeccionan previo encargo del destinatario". Este último precepto no podía tenerse en cuenta en este caso dado que todos los servicios que la entidad concesionaria asumió, salvo el de gestión de restauración, no tenían encaje, al hacer referencia al centro sanitario en su totalidad, no a la parte estrictamente residencial.

La recurrente se apoya en resoluciones de la propia Dirección General de Tributos que inicialmente vino a equiparar los servicios residenciales no sanitarios con los servicios de alojamiento y manutención, haciéndoles tributar al tipo reducido, por todas, la consulta nº V2339/07 de 5 de noviembre de 2007. Sin embargo no cabe desconocer que en este tipo de concesiones el destinatario de los servicios que presta el concesionario es la propia Administración concedente, y no el público en general, lo que explica que en el Pliego de Condiciones aprobado en este caso ni siquiera se mencione el alojamiento al hacer referencia únicamente al mantenimiento de la infraestructura y del equipamiento, a disposición de la Administración concedente, junto con otros servicios complementarios.

Por tanto, un edificio hospitalario cedido a la Administración no puede considerarse como una prestación de servicios de alojamiento, pues para ello sería necesario que el destinatario de los servicios fueran los particulares, lo que no es el caso " .

QUINTO . Presupuesto lo anterior, la sentencia aquí recurrida califica el contrato de "concesión de obra pública para la redacción del proyecto, construcción y explotación del hospital Puerta de Hierro Majadahonda" como una verdadera concesión administrativa, lo que conduce a la Sala sentenciadora a confirmar que el titular catastral único del inmueble sobre el que se asienta el hospital es el "concesionario" del mismo.

Como dijimos más arriba, para llegar a tal conclusión se tiene en cuenta tanto el *nomen iuris* del contrato ("concesión") como el "desplazamiento patrimonial en favor de la entidad contratante al colocarla en situación



de obtener un beneficio especial con motivo de la prestación de un servicio público con la construcción y explotación", reproduciendo así, en lo esencial, el criterio de esta Sala Tercera plasmado en la sentencia de 9 de mayo de 2013 relativa al hospital de Burgos.

No compartimos la tesis que se contiene en la sentencia recurrida por cuanto consideramos que el hoy recurrente no puede ser calificado -en relación con la totalidad del inmueble- como titular de ninguno de los derechos a los que se refiere el artículo 9.1 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario .

No siendo -obvio es decirlo- propietario, usufructuario o superficiario del inmueble, el debate gira sobre si puede ser considerado HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A. como titular de una concesión administrativa sobre el bien inmueble o sobre los servicios públicos a que se halle afecto.

En contra de lo afirmado por el TEAC, el contrato mencionado más arriba no constituye una concesión de servicios públicos. Y ello por las siguientes razones:

1. Porque el objeto material del servicio que sería "prestado" por el concesionario (y que en el caso sería el sanitario, el docente y el de investigación) ha de consistir en una prestación concreta de dar o hacer y no en una simple autorización de uso o explotación del inmueble en que el servicio se presta o de realización de actividades complementarias o accesorias.
2. Porque el servicio ha de ser "público", esto es, competencia de una Administración Pública por decisión legal, se exija o no que la prestación por dicha Administración sea exclusiva (gestión directa) o no (gestión indirecta, reconducible necesariamente al contrato de gestión de servicio público).
3. Porque la asistencia sanitaria, la educación universitaria y la investigación (las tres "prestadas" en el hospital Puerta de Hierro de Majadahonda) son actividades dirigidas a pacientes y alumnos universitarios que no son susceptibles en modo alguno de "explotación".
4. Porque solo podrían ser "explotables" determinados servicios complementarios o accesorios *distintos* de los servicios públicos (el sanitario, el docente y el investigador) que gestiona directamente la Administración en el inmueble en el que está sito el hospital.

Habría, pues, una clara diferencia entre la concesión de obra pública "para construir y explotar" y la concesión para "la gestión integral del servicio". En el primer supuesto - que es el que nos ocupa- la colaboración privada se concreta en la construcción de la infraestructura a cambio de la gestión de servicios no asistenciales (como limpieza, seguridad, gestión del archivo documental, lavandería, bar, restaurante, servicio telefónico, etc.). Y en el segundo -claramente distinto al que analizamos- la entidad privada asume la prestación de los servicios de asistencia sanitaria a la población adscrita al área de influencia del establecimiento sanitario.

Si ello es así -esto es, si HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A. solo gestiona servicios complementarios o accesorios a los públicos que presta la Administración competente- y, además, si el servicio público como tal no es explotable en el caso, forzoso será concluir que la hoy recurrente no puede ser calificada como *concesionaria del servicio* en los términos referidos en el artículo 9.1 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario .

SEXTO . Lo razonado en el fundamento anterior nos exige preguntarnos si, teniendo en cuenta la prestación de aquellos servicios complementarios o accesorios, puede calificarse a la recurrente como titular de una "concesión administrativa sobre el bien inmueble" y, en punto a determinar el alcance de su titularidad catastral, en qué términos.

Es evidente que la prestación de aquellos servicios permite a la sociedad recurrente utilizar u ocupar, con mayor o menor intensidad, la superficie del inmueble en el que está sito el hospital. La ocupación o el uso serán plenos o particularmente intensos en relación con los locales del inmueble en los que se realizan actividades no sanitarias, docentes o de investigación (por ejemplo, la cafetería o las restantes zonas comerciales que explota); tendrá mucha menos relevancia, por el contrario, cuando la actividad de la empresa se proyecta sobre las zonas destinadas a la estricta prestación del servicio público sanitario, docente o investigador (las habitaciones del hospital, las áreas de consultas por especialidades o los quirófanos, por ejemplo); y será meramente potencial cuando la superficie se utiliza de manera no constate (como en el caso del mantenimiento del inmueble).

A nuestro juicio, el derecho a prestar las actividades complementarias o accesorias descritas puede y debe calificarse como el resultado de una concesión demanial de la parte del inmueble en la que aquellas actividades han de prestarse. Ello es así por las siguientes razones:

1. Que el inmueble analizado es dominio público está fuera de toda duda. Son bienes de esta clase los que, siendo de titularidad pública, "se encuentren afectados al servicio público" (artículo 5 de la Ley 33/2003, de



3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas), circunstancia que concurre en el inmueble que nos ocupa toda vez que el hospital Puerta de Hierro presta tan esenciales servicios públicos como el sanitario, el docente o el investigador.

2. Resulta forzoso recordar, además, que por la concesión demanial la Administración Pública competente confiere a un tercero un derecho de uso privativo y temporal de una porción del dominio público, conservando la Administración Pública en cuestión, en todo caso, su titularidad, así como las potestades de policía necesarias para asegurar el cumplimiento de las condiciones de la concesión y la indemnidad del bien concedido.

3. Además, el artículo 97 de la citada Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas reconoce al concesionario del demanio público una suerte de propiedad separada o concesional sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que haya construido para el ejercicio de la actividad autorizada, pues dispone literalmente que el título concesional correspondiente (sobre esas obras, construcciones e instalaciones fijas) "otorga a su titular durante el plazo de validez de la concesión y dentro de los límites establecidos en la presente sección de esta ley, los derechos y obligaciones del propietario".

Esta es, cabalmente, la calificación que ha de otorgarse a HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A. como consecuencia del contrato que le vincula con la Comunidad de Madrid: es un concesionario de un bien de dominio público (el inmueble afecto a la prestación de los servicios públicos sanitarios, docentes y de investigación ya mencionados) que puede utilizar privativamente -con los distintos grados de intensidad también descritos- para ejercer las actividades complementarias mencionadas en el contrato.

SÉPTIMO . Si, como afirmamos más arriba y se sigue de nuestra reciente sentencia de 13 de marzo de 2017 , en virtud de los artículos 6 y 9.1 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario pueden concurrir de forma simultánea, como titulares catastrales, tanto el titular del derecho de propiedad como el titular de la concesión administrativa sobre el bien inmueble al que está afecto el servicio público correspondiente, ha de considerarse a HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A. como titular catastral, exclusivamente, de la parte del inmueble destinada a las áreas comerciales que explota y en las que realiza de manera exclusiva las actividades encomendadas por el contrato suscrito con la Comunidad de Madrid para la construcción y explotación del hospital Puerta de Hierro.

Acogemos, así, la pretensión subsidiaria aducida por la parte actora en su escrito de demanda -y reiterada en casación- según la cual, de admitirse la condición de titular catastral del inmueble donde está situado el hospital, solo cabría asignarle esa titularidad respecto de aquellos locales donde desempeña las actividades complementarias o accesorias.

Y es que no cabe reconocer tal condición (titular catastral) en relación con la superficie del inmueble en la que se prestan directamente por la Administración Pública los servicios públicos afectados (sanitario, docente e investigador) por dos razones: (i) la primera, porque la intensidad de la utilización de aquella superficie (para realizar los servicios de limpieza, mantenimiento o similares) está claramente alejada del carácter privativo y excluyente en que la concesión consiste y (ii) la segunda, porque la prestación principal en aquellas zonas del inmueble es la pública estricta (sanitaria, docente, investigadora), que ha de entenderse que absorbe claramente a aquellas otras actividades calificadas por el contrato como puramente accesorias o complementarias.

En definitiva, acogiendo el tercer motivo de casación:

1. Mantenemos el criterio establecido en la reciente sentencia de esta Sala y Sección de 13 de marzo de 2017 (recurso de casación núm. 257/2016) en cuanto a la posibilidad legal de que coexistan en un mismo inmueble tantos titulares catastrales como derechos recaigan sobre dicho bien.

2. Modificamos, sin embargo, la doctrina jurisprudencial según la cual este tipo de contratos (llamados "de concesión de obra pública para la construcción y explotación" de hospitales públicos), en los que la Administración presta directamente los servicios públicos, constituye una concesión administrativa que hace al interesado titular catastral de todo el inmueble salvo la parte que corresponde a otras entidades, como las infraestructuras de servicios de transporte, de intercambiador y Red Viaria, y las zonas verdes.

3. Calificamos a la entidad adjudicataria de aquellos concretos servicios (complementarios o accesorios) como concesionaria demanial del inmueble afecto a la prestación de los servicios públicos correspondientes, inmueble que puede utilizar privativamente para ejercer aquellas actividades complementarias o accesorias mencionadas en el contrato.

4. Reconocemos que dicha entidad es titular catastral únicamente de la parte del inmueble destinada a las áreas comerciales que explota y en las que realiza de manera exclusiva las actividades encomendadas.



OCTAVO . El acogimiento de este motivo de recurso no permite abordar las restantes cuestiones planteadas por el recurrente -que quedan, por tanto imprejuzgadas- pues carecemos de los datos necesarios relativos al valor de la parte del inmueble de la que resultaría titular la demandante a tenor del criterio establecido en los fundamentos anteriores.

Será, en su caso, en el trámite de ejecución de sentencia cuando el interesado podrá discutir la valoración otorgada a dicha parte del inmueble.

Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción , no procede la imposición de costas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

Primero. Ha lugar al recurso de casación interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña María José Bueno Ramírez, en nombre y representación de HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A . , contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Sexta) de fecha 31 de marzo de 2016 , dictada en el procedimiento ordinario núm. 542/2014, sobre inscripción en el Catastro Inmobiliario de un determinado bien inmueble, sentencia que se casa y anula.

Segundo. Estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del TEAC de 19 de septiembre de 2014, desestimatoria de la reclamación económico-administrativa deducida frente a la resolución de 12 de mayo de 2010, de la Gerencia Regional del Catastro de Madrid, de "alteración de la descripción catastral" conforme a la cual la titularidad catastral de un inmueble (en el que está el hospital Puerta de Hierro de la Comunidad de Madrid) se atribuye a HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A. como propietaria del mismo, resoluciones que anulamos por su disconformidad a Derecho.

Tercero. Declaramos que HOSPITAL MAJADAHONDA, S.A. es titular catastral únicamente de la parte del citado inmueble destinada a las áreas comerciales que explota la mencionada sociedad y en las que realiza de manera exclusiva las actividades encomendadas en el contrato de concesión de obra pública para la construcción y explotación del hospital Puerta de Hierro.

Cuarto. No hacemos imposición de las costas causadas en esta casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Nicolas Maurandi Guillen Angel Aguallo Aviles

Joaquin Huelin Martinez de Velasco Jose Antonio Montero Fernandez

Francisco Jose Navarro Sanchis Jesus Cudero Blas

PUBLICACIÓN . Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Magistrado Ponente en la misma, Excmo. Sr. D. Jesus Cudero Blas estando celebrando audiencia pública la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo; certifico.