

Roj: **STS 421/2014** - ECLI: **ES:TS:2014:421**Id Cendoj: **28079130022014100073**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **2**Fecha: **13/02/2014**Nº de Recurso: **1651/2011**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ**Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a trece de Febrero de dos mil catorce.

Visto por la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los Excmos. Sres. al margen anotados, el presente recurso de casación núm. 1651/2011, promovido por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado, contra la Sentencia núm. 807 de 29 de junio de 2010 dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el recurso del citado orden jurisdiccional núm. 511/2008, instado frente a la Resolución de fecha 5 de febrero de 2008 de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales de la Secretaría General de Hacienda, integrada en la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, del Ministerio de Economía y Hacienda, desestimatoria de la solicitud de compensación de la bonificación del 95% de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, ejercicios 2004 a 2006, respecto del inmueble con referencia catastral 000100200QA656G001QE, otorgada a la empresa concesionaria de la autopista de peaje A4 Sevilla-Cádiz.

Ha sido parte recurrida la **AYUNTAMIENTO** DE JEREZ DE LA FRONTERA, representada por el Procurador de los Tribunales, D. Jaime Gafas Pacheco.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 24 de octubre de 2007, el **Ayuntamiento** de Jerez de la Frontera solicitó la compensación de 788.404,05 euros, que la referida Entidad local había dejado de percibir como consecuencia de la bonificación del 95% de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) reconocida a la sociedad concesionaria de la autopista de peaje A4 Sevilla-Cádiz durante los ejercicios 2004, 2005 y 2006 respecto del inmueble con referencia catastral 000100200QA656G001QE, destinada a autopista de peaje.

Mediante Resolución de fecha 5 de febrero de 2008, la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda denegó el reconocimiento de compensación solicitado.

SEGUNDO.- No conforme con la Resolución anterior de 5 de febrero de 2008, el **Ayuntamiento** de Jerez de la Frontera interpuso recurso contencioso-administrativo núm. 511/2008, que fue estimado por la Sentencia núm. 807 de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 29 de junio de 2010, al anular la resolución impugnada y reconocer el derecho del **Ayuntamiento** demandante a «ser compensado por la Administración del Estado, por el concepto de bonificaciones fiscales en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles disfrutadas por la titular de la concesión de la autopista Sevilla-Cádiz en relación a la finca con referencia catastral 000100200QA56G001QE afectada por su construcción desde el ejercicio 2004 al 2006, en la cantidad de 788.404,05 euros más los intereses legales que procedan desde la fecha de finalización del período voluntario de pago de las correspondientes cuotas anuales de IBI que integran dicha cantidad hasta la fecha de su efectivo pago al **Ayuntamiento** indicado por parte de la Administración del Estado».



Para fundamentar tal decisión, la Sala de instancia, tras exponer las pretensiones de las partes, los hechos del litigio y las normas aplicables (FFDD Primero y Segundo), señala que la derogación contemplada «por el artículo 9.2» de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), en ningún caso supone «que tal fórmula de compensación se haya extinguido al menos para aquellos **Ayuntamientos** que hubieran aplicado las bonificaciones estatales a las concesionarias de autopistas a tenor del artículo 12 de la Ley de Autopistas en el momento de vigencia del Texto Refundido de 1955, que estableció la subrogación del Estado en la compensación de las exenciones (y la bonificación del 95% lo es prácticamente)», y que «ha continuado en la misma línea con la publicación del R.D. 781/86 y se ha conservado en virtud de la Disposición Transitoria 2ª apartado 2 de la LHL hasta la fecha en que finalizaba tal beneficio, que quedó fijada para la concreta concesión a favor de la empresa "Bética de Autopistas S.A. Concesionaria de Autopistas" y, posteriormente, en virtud de fusión por absorción "Autopistas del Mare Nostrum. S.A. Concesionaria del Estado" hasta el 31 de Diciembre de 2006 con derecho a bonificación y hasta 31 de Diciembre de 2019 sin derecho a la misma según la cláusula 5ª del Convenio recogido en el R.D. 2346/98 en el cual se recoge además que las ampliaciones y aumento de carriles tienen el mismo régimen jurídico que la primitiva concesión» (FD Segundo).

El Tribunal a quo razona que «[e]ste derecho a la compensación por parte del Estado, porque se subroga en el pago de los tributos locales, del que se ha eximido a las empresas obligadas tributariamente hasta la fecha límite fijada en el Convenio es, pues, un Derecho conservado en virtud de la propia LHL que desde la vigencia del Texto Refundido de 1955 ya estaba previsto [...]. Puesto que se otorga la concesión en 1969 y se amplía, sucesivamente, en 1977, 1986 y 1997 estableciéndose en el último Convenio, integrado dentro de la primitiva concesión, el plazo máximo para el beneficio al tiempo que se devengaría la obligación de tributar al **Ayuntamiento**, se hace efectiva la bonificación en aplicación de la Ley 8/1972 de forma que el **Ayuntamiento** deja de percibir un tributo local (que lo era desde 1979) sobre una finca generando el derecho de éste a percibir la compensación. [...].

[L]a obligación de compensación por parte del Estado ya existía antes de la LHL, concretamente surgió con el R.D. 781/86 y se conservó en virtud de la Disposición Transitoria 2ª apartado 2º de la LHL de 1988 habiendo sido presupuestariamente prevista en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2001, por lo que la reclamación del **Ayuntamiento** recurrente formulada en el año 2006, tiene no sólo cobertura normativa sino también presupuestaria, y, debe ser satisfecha en los términos y por los períodos solicitados, ya que se encuentran comprendidos dentro del plazo de los cuatro años a que se refiere el artículo 25 de la LGP 47/2003» (FD Tercero).

TERCERO.- Contra la anterior Sentencia, el Abogado del Estado preparó, mediante escrito presentado el 2 de diciembre de 2010, recurso de casación, formalizando la interposición por escrito registrado en este Tribunal el día 1 de junio de 2011, en el que, al amparo de lo previsto en el art. 88.1.d) de la LJCA, formuló un único motivo de casación, denunciando la infracción del art. 9.2 y de la Disposición Transitoria Segunda, apartado 2, de la LRHL, así como de la Sentencia de esta Sala de 18 de mayo de 2000 (rec. cas. núm. 559/1996).

Distingue el defensor estatal, en relación con el IBI, «dos tipos de beneficio fiscal, los establecidos en la propia ley, (64 y 74, respectivamente, a exenciones y bonificaciones) y los que se establezcan en el futuro, por otras leyes, único caso en el que la misma ley que otorgue el beneficio, deberá arbitrar fórmulas compensadoras». El caso aquí planteado, prosigue, se «refi[ere] a situaciones anteriores, de beneficios fiscales reconocidos antes de esta Ley y cuya vigencia sanciona la Disposición Transitoria 2ª.2, en términos de respeto de derechos adquiridos, en virtud de normas anteriores que hubieran concedido beneficios en la antigua Contribución Territorial Urbana y que seguirán disfrutándolos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles que sustituyó a la Contribución» (pág. 4). Por eso, a su juicio, «necesario se hace acudir a los orígenes del beneficio y contemplar, ya que el mandato del art. 9.2 no le es aplicable, si la normativa bajo la que se otorgó el beneficio del 95%, establecía la exigencia de compensación» (pág. 5).

Y, tras el relato histórico de la normativa que regula este beneficio fiscal, el Abogado del Estado constata que «en ningún momento las normas aplicables durante la vigencia de la concesión y del beneficio fiscal establecieron compensación mediante la subrogación en el caso de los beneficios fiscales que no fuer[a]nn exclusivamente exenciones. Va a ser la Ley de Haciendas Locales la que, po[r] primera vez, en su art. 9 extiende la posibilidad de compensar a beneficios fiscales que no sean exenciones, en el bien entendido que el procedimiento de compensación es bien distinto».

Así pues -concluye-, «si hasta esta Ley, el procedimiento era el de la subrogación del Estado y ésta se producía automáticamente y por imperativo legal (ex arts. 721 LRL 1955 y 187 de la Ley de Régimen Local de 1986), de tal modo que reconocida u otorgada la exención por el Estado éste quedaba subr[og]ado en la obligación de compensar», con «la nueva Ley de Haciendas Locales (ex art. 9.2), será la propia ley que conceda el beneficio la



que determine la fórmula de compensación, hasta el extremo que no establecida la fórmula, la compensación no tendría lugar» (pág. 7).

Sobre la base de cuanto antecede, la representación pública sostiene que no existió quebranto alguno para el **Ayuntamiento** de Jerez de la Frontera por dos razones. En primer lugar, porque mientras que la Contribución Territorial Urbana fue estatal, esto es, hasta el 1 de enero de 1979, «el destinatario de los rendimientos del tributo no era el ente local». Y, en segundo lugar, después «de convertirse en impuesto local, porque como el beneficio ya estaba establecido desde 1975, es claro que no dejó de percibir un rendimiento que no existía» (pág. 8).

CUARTO.- Mediante escrito presentado el 23 de septiembre de 2012, la representación procesal del **Ayuntamiento** de Jerez de la Frontera se opuso al recurso de casación, solicitando se dicte sentencia desestimando dicho recurso y confirmando la Sentencia recurrida, con imposición a la recurrente de las costas causadas.

En dicho escrito, se opone a la admisión del recurso de casación porque «la necesidad de compensar genéricamente a los **Ayuntamientos** por los beneficios fiscales disfrutados por las concesionarias de autopistas ha hallado su reflejo legislativo» en «la Ley 49/1998, de 30 de diciembre [...], de Presupuestos Generales del Estado para 1999», así como en la Ley 54/1999, de 29 de diciembre [...], de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000» (pág. 3). Considera obvio que «el régimen jurídico de los beneficios fiscales establecido en la Ley de Autopistas de 1972» no pudiera contener «pronunciamiento alguno sobre la procedencia o no de la compensación a los **Ayuntamientos** por el establecimiento de los mismos, pues en esos momentos la CTU era un impuestos estatal de producto, a cuenta del Impuesto General sobre la Renta, siendo con la Ley 44/1978 de 8 de septiembre del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas cuando con efecto de 1 de enero de 1979 pasa a tener la condición de tributo local».

«Siendo aplicable desde 1 de enero de 1979 la Ley de Régimen Local de 1955 a la CTU» -continúa-, «para que la compensación por el beneficio fiscal establecido en la Ley de Autopistas de 1972 no fuera exigible por las Entidades Locales, debería haberse establecido la excepción legal, circunstancia que no se ha producido hasta la fecha», razón por la cual considera que «el silencio normativo no puede interpretarse como una excepción tácita a la procedencia de la compensación a sensu contrario, si no existe la excepción a la regla compensatoria, ser[í]a procedente la compensación».

Por tanto -concluye-, «la obligación de compensación por parte del Estado ya existía antes de la LHL, concretamente surgió con el R.D. 781/86 y se conservó en virtud de la Disposición Transitoria 2ª apartado 2 de la LHL de 1988, habiendo sido presupuestariamente prevista en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2001, por lo que dicha compensación tiene no solo cobertura normativa sino también presupuestaria» (pág. 4).

QUINTO.- Señalada para votación y fallo la audiencia del día 12 de febrero de 2014, en esa fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Antonio Montero Fernandez, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación se interpone por el Abogado del Estado contra la Sentencia núm. 807 de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 29 de junio de 2010, que estimó el recurso contencioso-administrativo núm. 511/2008 promovido por la representación procesal del **Ayuntamiento** de Jerez de la Frontera contra la Resolución de fecha 5 de febrero de 2008 dictada por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales de la Secretaría General de Hacienda, integrada en la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, del Ministerio de Economía y Hacienda, que desestimó la solicitud de compensación por la bonificación del 95% de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), ejercicios 2004 a 2006, respecto del inmueble con referencia catastral 000100200QA656G001QE, otorgada a la empresa concesionaria de la autopista de peaje A4 Sevilla-Cádiz.

La Sala de instancia basó su decisión en que «la obligación de la compensación por parte del Estado ya existía antes de la LHL, concretamente, surgió con el R.D. 781/86 y se conservó en virtud de la Disposición Transitoria 2ª apartado 2º de la LHL de 1988 habiendo sido presupuestariamente prevista en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2001», de ahí que «la reclamación del **Ayuntamiento** recurrente formulada en el año 2006, t[uviera] no sólo cobertura normativa, sino también presupuestaria, y deb[iera] ser satisfecha en los términos y por los períodos solicitados, ya que se enc[on]tra[ba]nn comprendidos dentro del plazo de los cuatro años» previsto en «el artículo 25 de la LGP 47/2003» (FD Tercero).



SEGUNDO.- Como se ha explicitado en los Antecedentes, el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado se articula sobre la base de un único motivo, por el cauce de lo recogido en el art. 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), por infracción del art. 9.2 y Disposición Transitoria Segunda, apartado 2, de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), así como del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, y la doctrina jurisprudencial sentada en la Sentencia de esta Sala de 18 de mayo de 2000 (rec. cas. núm. 559/1996), defendiendo, en síntesis, que: (a) desde la concesión del beneficio, la cuestión de la compensación no se planteaba por tratarse a la sazón de un tributo estatal; (b) a partir del 1 de enero de 1979, en que la Contribución Territorial Urbana pasó a ser un tributo local y hasta la entrada en vigor del nuevo sistema instaurado por la LRHL, la compensación no estaba contemplada para casos que no fueran de exención y siempre que concurrieran los quebrantos legitimadores de una compensación por subrogación; y, (c) durante la vigencia de la LRHL tampoco existía norma que pudiera dar origen a una compensación hasta entonces inexistente, pues la fórmula que en ella se previó era para beneficios fiscales otorgados por leyes posteriores a la misma.

Frente a dicho recurso, la representación procesal del **Ayuntamiento** de Jerez de la Frontera presentó escrito solicitando la desestimación por las razones que se han expuesto en los Antecedentes.

TERCERO.- El único motivo en que se funda el presente recurso de casación gira en torno a si, como defiende la Corporación Local recurrida y entiende el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el **Ayuntamiento** de Jerez de la Frontera tiene derecho a ser resarcido por el Estado debido a las sumas que dejó de percibir durante los años 2004, 2005 y 2006 como consecuencia del reconocimiento a la compañía concesionaria de la autopista de peaje A4 Sevilla-Cádiz, de una bonificación del 95% sobre la cuota de la Contribución Territorial Urbana.

Para despejar la incógnita, no está de más dejar constancia de la evolución del marco normativo en la materia, a la que han atendido la Sala de instancia y las Administraciones que contienden en este litigio:

1º.- La Ley 55/1960, de 22 de diciembre, de carreteras en régimen de concesión, contempló la posibilidad de que el Gobierno concediese determinados beneficios fiscales a las personas físicas o jurídicas que se dedicasen a la explotación de carreteras en ese régimen (art. 6). En particular, aludió a las exenciones y bonificaciones previstas en la Ley de 24 de octubre de 1939 de protección a las nuevas industrias de interés nacional, que preveía una reducción de hasta el 50% en los impuestos, sin mayor precisión (art. 2.b)).

2º.- La Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario, dio a la Contribución Territorial Urbana, en los arts. 28 y siguientes, la configuración que como impuesto estatal tuvo hasta el 1 de enero de 1979, en que pasó a ser un tributo local. Su texto refundido fue aprobado por el Decreto 1251/1966, de 12 de mayo.

3º.- La Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, explotación y conservación de autopistas en régimen de concesión contempló como beneficio fiscal una reducción de hasta el 95% en la base imponible de la Contribución Territorial Urbana que recayese sobre el aprovechamiento de los terrenos destinados a autopistas de peaje (art. 12.a)), respetando los derechos adquiridos al amparo de la legislación anterior (Disposición Adicional 7ª).

4º.- A partir del 1 de enero de 1979 y en virtud de lo previsto en la Disposición Transitoria 1ª, punto 1, letra b), de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la Contribución Territorial Urbana pasó a ser un tributo local de carácter real.

5º.- El Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, abordó una nueva regulación de la Contribución Territorial Urbana y derogó la ordenación de 1966. En el art. 263 reconoció una bonificación del 95% de las cuotas de la Contribución Territorial Urbana sobre el aprovechamiento de los terrenos destinados a autopistas de peaje, cuando se hubiere reconocido expresamente en virtud de precepto legal, a favor de las entidades concesionarias de la construcción, conservación y explotación de dichas infraestructuras. La Sentencia dictada por esta Sala el 9 de diciembre de 1997 (rec. cas. en interés de la ley núm. 3944/1996), consideró que este último precepto incurrió en ultra vires por volver al sistema de bonificación fija de un 95% en la cuota, previsto inicialmente, en lugar de mantener la bonificación variable de hasta un 95% en la base imponible dispuesta en la norma refundida.

6º.- La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, sustituyó la Contribución Territorial Urbana por el IBI (arts. 61 a 78), sin contemplar una bonificación como la litigiosa. No obstante, en la Disposición Transitoria Segunda 2 reconoció a quienes al comienzo de la aplicación del IBI gozasen de cualquier clase de beneficio fiscal en la Contribución Territorial Urbana el derecho a seguir disfrutándolo hasta la fecha de su extinción, y, si no tuvieran fecha de disfrute, hasta el 31 de diciembre de 1992.



En definitiva, como nadie discute, el Estado otorgó un beneficio fiscal a la concesionaria de la autopista de peaje A4 Sevilla- Cádiz, Autopistas del Mare Nostrum, S.A., Concesionaria del Estado, sobre un tributo propio, beneficio que se prolonga hasta la expiración del título concesional una vez que, a partir del 1 de enero de 1979, dicho gravamen pasó a ser local, si bien de gestión estatal.

CUARTO.- Pues bien, en esta tesis se ha de concluir que procede estimar el recurso casación interpuesto por la Administración General del Estado, puesto que, tal y como hemos señalado en repetidas ocasiones para casos sustancialmente iguales al actual [Sentencias de 12 de enero de 2012 (rec. cas. núm. 3650/2010), FD Quinto ; 4 de abril de 2011 (rec. cas. núm. 3268/2007), FD Quinto ; de 19 de enero de 2011 (rec. cas. núm. 5032/2009), FD Quinto ; de 13 de diciembre de 2010 (rec. cas. núms. 3302/2007 y 3488/2007), FFDD Tercero y Cuarto, respectivamente; de 23 de diciembre de 2010 (rec. cas. núms. 5518/2009 , 6958/2009 , y 423/2010), FFDD Sexto, Quinto y Quinto, respectivamente; y de 13 de enero de 2011 (rec. cas. núm. 3497/2009), FD Cuarto, entre otras], la circunstancia de que la Administración del Estado otorgara a las empresas concesionarias de autopistas de peaje la bonificación del 95% de la cuota de la Contribución Territorial Urbana no determina el nacimiento a su cargo del deber de compensar a los **Ayuntamientos** por las cantidades que dejaron de percibir como consecuencia del reconocimiento del beneficio, una vez que aquella contribución paso a ser un tributo local y que, desaparecida la misma, la ventaja siguió siendo reconocida en el también local IBI que la sustituyó.

Para llegar a tal desenlace se ha de recordar que el reconocimiento de la autonomía local, tanto en el plano doméstico (arts. 137 y 140 de la Constitución Española) como en el internacional (Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo indisponible por el legislador. Se trata de que tales instancias sean reconocibles como entidades dotadas de autogobierno (SSTC 159/2001, FJ 4 º; y 240/2006 , FJ 8º). Nada más y nada menos. El constituyente no fue más allá de la proclamación de esa garantía institucional, a la que no dotó de una configuración concreta, tarea que defirió al legislador ordinario (SSTC 32/1981, FJ 3 º; y 159/2001 , FJ 4º).

Así pues, la autonomía local, una vez asegurado aquel contenido mínimo, constituye un concepto jurídico de contenido legal, de libre configuración para el titular de la potestad legislativa (SSTC 170/1989, FJ 9 º; y 240/2006 , FJ 8º). Con carácter general, ese legislador es el estatal, en virtud de su competencia exclusiva en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18ª de la Constitución Española), que ha de ejercer a través de la legislación reguladora de las bases del régimen local (SSTC 159/2001, FJ 4 º; y 240/2006 , FJ 8º).

Tratándose de la dimensión económica, esa autonomía de la que gozan los entes locales tiene dos vertientes, la de los ingresos y la de los gastos. En el primer aspecto, el art. 142 de la Constitución Española , al señalar que las Haciendas Locales deben disponer de medios suficientes para el desempeño de sus funciones, no les garantiza la autonomía económico-financiera, sino idoneidad y la capacidad de los recursos propios - patrimoniales o tributarios- para el cumplimiento de sus funciones (SSTC 96/1990 , FJ 7º; 166/1998, FJ 10 º; y 48/2004 , FJ 10º). En definitiva, la Constitución garantiza la suficiencia de los medios financieros de los Entes Locales, no su autonomía financiera. Se trata de que dispongan de los caudales precisos para ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (SSTC 104/2000, FJ 4 º; y 48/2004 , FJ 10º). En la otra dimensión, la de los gastos, el art. 142, en conexión con el art. 137, los dos de la Norma Suprema, no sólo consagra el mencionado principio de suficiencia, sino la autonomía, entendiéndola como la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias locales (SSTC 109/1998, FJ 10 º; y 48/2004 , FJ 10º).

La misma visión proporciona la Carta Europea de Autonomía Local, cuyo art. 9 habla de recursos propios suficientes y proporcionados para el ejercicio de las propias competencias (apartados 1 y 2).

De este bloque de doctrina, que hemos reproducido con las mismas o parecidas palabras en nuestras Sentencias de 20 de febrero de 2009 (rec. cas. núms. 3949/2006, FD Quinto ; 3966/2006, FD Sexto ; 4480/2006, FD Quinto ; 4678/2006, FD Sexto ; y 5110/2006 , FD Sexto); de 11 de junio de 2009 (rec. cas. núm. 5940/2007 , FD Quinto); de 2 de octubre de 2009 (rec. cas. núm. 255/2007, FD Sexto); y de 8 de octubre de 2009 (rec. cas. núm. 5765/2007 , FD Quinto), se obtiene que nuestra Constitución y las normas internacionales que nos vinculan garantizan la suficiencia financiera de los Entes Locales, pero no imponen que, cuando el Estado dispone beneficios fiscales sobre tributos de esos entes, deba compensarles por el importe que dejen de ingresar debido a la ventaja.

Siendo así, se ha de concluir que corresponde al legislador ordinario, respetando el núcleo indisponible de la autonomía local y garantizando su suficiencia financiera, disciplinar los instrumentos para que, en casos como



el actual, esa autonomía y esta suficiencia queden salvaguardadas. Alcanza así, protagonismo los arts. 721 del texto articulado de 1955 de la Ley de Bases de Régimen Local, 187 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y 9.2 de la LRHL.

QUINTO.- El precepto mencionado en último lugar ha permanecido invariable a lo largo de las sucesivas intervenciones legislativas (la de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, art. 18.5 º; y la del TRLHL), siendo su tenor el siguiente:

«Las leyes por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales determinarán las fórmulas de compensación que procedan: dichas fórmulas tendrán en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos de las Entidades locales, procedente de los tributos respecto de los cuales se establezcan los mencionados beneficios fiscales».

Esta disposición no es una creación ex novo del legislador de 1988, sino que tiene precedentes en la legislación en materia de régimen local. En efecto, el art. 721 de la Ley de Régimen Local, Texto Articulado y Refundido, de 1955, disponía, en su apartado 1, que «en lo sucesivo, cuando el Estado otorgue exención de derechos y tasas y arbitrios provinciales y municipales a alguna Empresa o Entidad, quedará subrogado en la obligación de abonar a la Corporación local respectiva el importe de los mismos con arreglo a los tipos de gravamen vigentes en la fecha del otorgamiento, salvo disposición legal en contrario». El Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local reprodujo la misma norma en el art. 187.1 .

Hemos dicho que esa previsión, que se aplicaba también a las bonificaciones [Sentencia de 29 de junio de 1989 (rec. de apelación núm. 1529/1988), FD Tercero], actuaba cuando el beneficio tributario se otorgaba a título particular, esto es, como rezaba el precepto, a favor de «alguna Empresa o Entidad», «con el carácter singular definido por el adjetivo determinativo "alguna", referente a "determinado" sujeto pasivo» [Sentencias de 27 de junio de 1988 (rec. de apelación núm. 1106/1987), FD Tercero; y de 12 de julio de 1996 (rec. de apelación núm. 11086/1991), FD Cuarto]. Esta solución jurisprudencial se explica porque, según hemos recordado en la Sentencia de 13 de octubre de 2009 (rec. cas. núm. 3826/2003), FD Segundo, en el interrogante de si los **Ayuntamientos** deben soportar o no la carga o el gasto fiscal inherente a las bonificaciones que haya concedido el Estado, reflejo del enfrentamiento entre los intereses generales de la nación y los locales de los **municipios**, la respuesta ha de ser positiva, pues «es justo y necesario que los **municipios** soporten su parte de carga o coste presupuestario de las exenciones y bonificaciones, cuando el motivo o la razón que las justifica es el interés general» [Sentencias de 17 de enero de 1997 (rec. de apelación núm. 11879/1991), FD Quinto; de 26 de junio de 1997 (rec. de apelación núm. 4447/1992), FD Segundo; y de 3 de julio de 1997 (rec. de apelación núm. 6683/1992), FD Segundo]. Por ello, el «derecho municipal a la compensación» se aplica a los beneficios fiscales de matiz subjetivo, pero no a los que se atribuyen a una actividad provechosa para la economía nacional en general [Sentencia de 3 de julio de 1997 , cit., FD Tercero].

La idea, presente en los textos normativos de 1955 y 1986, de que no actúa en todo caso y circunstancia la subrogación en el pago de las cantidades dejadas de ingresar a consecuencia de los beneficios sobre los tributos locales otorgados por las Administraciones ajenas a la municipal se encuentra presente en el art. 9.2 LRHL, al remitir a las fórmulas de compensación que establezcan las propias leyes en las que se disponen los beneficios fiscales, que deben tener en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos locales procedentes de los tributos respecto de los que se reconocen dichos beneficios.

En definitiva, ni nuestra Constitución ni la legislación ordinaria imponen, de forma ineluctable, al Estado la obligación de transferir a los **Ayuntamientos** las cantidades que dejen de percibir como consecuencia de los beneficios fiscales que haya otorgado u otorgue sobre tributos locales. A la luz de los preceptos citados caben otras fórmulas de compensación, pues deben tenerse presente las capacidades de crecimiento futuro de los recursos de las Entidades Locales procedentes de los tributos respecto de los que establezcan los beneficios fiscales. El único límite estriba en la salvaguarda de la suficiencia financiera de los Entes Locales afectados y, por su cauce, del núcleo indisponible de la autonomía local. Y desde luego, ningún dato se ha ofrecido en este proceso, ni puede inferirse de los autos, susceptible de autorizar la conclusión de que la denegación por el Estado de la compensación solicitada por el **Ayuntamiento** de Jerez de la Frontera haya sido el detonante de que carezca de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que le han sido constitucionalmente encomendadas.

SEXTO.- Y llegados a este punto, se hace presente una idea que ha inspirado el debate en esta sede y que tiene que ver con la evolución del tributo cuyo beneficio fiscal ordena compensar la Sala de instancia.

Cuando la bonificación fue reconocida, la Contribución Territorial Urbana era un tributo estatal, de modo que su recaudación formaba parte de la partida de ingresos del presupuesto del Estado. A partir del 1 de enero de 1979 se transformó en un impuesto local, aunque siguió gestionándolo el Estado, destinado a nutrir las arcas de los distintos **municipios**. A partir de 1988 aquella Contribución, así como la rústica y pecuaria, desaparecieron



para formar e integrar el nuevo IBI, aunque los sujetos pasivos que tenían reconocido el beneficio en aquel impuesto siguieron disfrutando del mismo en relación con el nuevo hasta el 31 de diciembre de 1992 o, en su caso, hasta la expiración del tiempo por el que la ventaja fue otorgada.

De este modo, cuando el **Ayuntamiento** de Jerez de la Frontera comenzó a cobrar la cuota debida por la entidad concesionaria no dejó de ingresar sumas que antes recibiera, circunstancia que nos permite negar [Sentencia de 18 de mayo de 2000 (rec. cas. núm. 559/1996), FD Segundo] que, en tal tesitura, haya sufrido un detrimento patrimonial, «pues la cuota tributaria que, desde un primer momento, percibió [...] reflejaba la reducción propia del referido beneficio fiscal». En otras palabras, los **Ayuntamientos**, por la permanencia del beneficio, no pasaron a recaudar «menores rendimientos de los que venían recibiendo, porque el beneficio existía con anterioridad respecto de los que la nueva figura tributaria venía a sustituir».

Siendo así, resulta imposible concluir que por el establecimiento del beneficio y por su transitoria continuidad se ponga en entredicho la suficiencia financiera del **Ayuntamiento** afectado, quedando, por imposición constitucional, obligado el Estado a compensarle. Tampoco, ya desde la legalidad ordinaria, nace ese deber, puesto que el art. 9.2, como antes el art. 721 de la Ley de Régimen Local, Texto Articulado y Refundido, de 1955, y el art. 187 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, se refieren a leyes que en el futuro establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales, «vinculando la compensación a la sustitución de los recursos dejados de percibir», sin perjuicio de que tal precepto, el art. 9.2 de la LRHL, «no se refiere a los beneficios fiscales regulados por dicha Ley ni a los ya creados en ella ni al reconocimiento de la vigencia transitoria de los existentes con anterioridad: se constriñe a los que puedan establecerse más allá de sus previsiones» [véase la Sentencia de 18 de mayo de 2000 , cit., FD Segundo].

Como ya hemos señalado, el art. 9.2 de la LRHL se refiere únicamente a leyes que en el futuro establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales. Pero es que, además, resulta más que dudosa la eficacia vinculante que la citada LRHL puede tener en este punto sobre el legislador estatal futuro. Tal vinculación, en principio, sólo podría ser mantenida si se llegara a la convicción de que la LRHL forma parte del llamado "bloque de la constitucionalidad" o que, al menos, en virtud de la Constitución, tiene una peculiar naturaleza y fuerza de obligar. Sin embargo, esta especial posición sólo ha sido expresada por nuestro Tribunal Constitucional en relación con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que ha sido definida como el «cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional» de la autonomía local [STC 159/2001 , FJ 4º]; norma que, aunque, según la última doctrina, no se integraría en dicho "bloque de la constitucionalidad" (pese a que así lo sostuvieron las SSTC 27/1987 , FJ 5º; 109/1998, FFJJ 5 º y 12º; y 159/2001 , FJ 4º, parece que tal tesis se ha abandonado en la STC 240/2006 , FJ 8º), por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 de la Constitución Española , «tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico» [SSTC 259/1988, FJ 2 º; y 159/2001 , FJ 4º].

A la luz de la doctrina que acabamos de sintetizar, difícilmente puede mantenerse que el art. 9.2 de la LRHL contenga un mandato vinculante para el legislador estatal que establezca en el futuro beneficios fiscales en los tributos locales, máxime si se tiene en cuenta que, como ya hemos apuntado, es al propio Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el art. 149.1.14ª de la Constitución Española , a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales [STC 48/2004 , FJ 10º; en el mismo sentido, SSTC 179/1985 , FJ 3º; 96/1990 , FJ 7º; 237/1992 , FJ 6º; 331/1993 , FJ 2º b); 171/1996 , FJ 5º; 233/1999, FFJJ 22 º y 4º b); y 104/2000 , FJ 4º], valorando en cada momento histórico si los **Ayuntamientos** disponen de medios suficientes para ejercer sus competencias.

Esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse en idénticos términos a los expuestos, entre otras, en las Sentencias de 12 de enero de 2012 , cit.; de 13 de octubre de 2011 (rec. cas. núm. 1069/2010); de 8 de septiembre de 2011 (rec. cas. núm. 5154/2009); de 3 de marzo de 2011 (rec. cas. núm. 3494/2009); de 24 de febrero de 2011 (rec. cas. núm. 419/2010); de 14 de febrero de 2011 (rec. cas. núm. 3079/2009); de 10 de febrero de 2011 (rec. cas. núm. 325/2010); de 19 de enero de 2011 (rec. cas. núm. 5032/2009); y de 13 de enero de 2011 (rec. cas. núms. 3497/2011 y 57/2009).

Las anteriores reflexiones conducen a la estimación del recurso interpuesto por la Administración General del Estado y a la casación de la sentencia impugnada, pues en ella la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid resuelve aplicando un criterio contrario al ordenamiento jurídico, criterio que, por cierto, ha sido modificado en la Sentencia núm. 483/2010 de 7 de mayo de 2010 de la misma Sala y Sección (rec. núm. 38/2009) en virtud de argumentos semejantes a los que ahora sentamos en esta Sentencia.



SÉPTIMO.- Resolviendo el debate en los términos en los que viene suscitado [art. 95.2.d) de la LJCA] hemos de desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el **Ayuntamiento** de Jerez de la Frontera contra la Resolución dictada el 5 de febrero de 2008 por el Director General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales de la Secretaría General de Hacienda, que denegó al **Ayuntamiento** de Jerez de la Frontera la compensación de 788.404,05 euros, importe de la bonificación del 95% de la cuota del IBI de que disfrutó durante los ejercicios 2004 a 2006 la empresa concesionaria de la autopista de peaje A4 Sevilla-Cádiz.

No se opone a la anterior conclusión la circunstancia de que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1999 y 2000 encomendaran al Gobierno estudiar la compensación a los **ayuntamientos** por la bonificación litigiosa (Disposiciones Adicionales 23^a y 26^a, respectivamente). Aún más, esta previsión del legislador evidencia, precisamente, lo contrario, la inexistencia de una obligación nacida de la Constitución o de la Ley a cargo del Estado para realizar la referida compensación, sin perjuicio de que, por criterios de oportunidad, que no de legalidad, se considere conveniente proceder a la compensación.

Ha de repararse también que la Disposición Transitoria 2^a, apartado 2, de la LRHL prorrogó, hasta la fecha prevista para su extinción o, en su defecto, hasta el 31 de diciembre de 1992, los beneficios fiscales otorgados en las Contribuciones Territoriales bajo la normativa anterior. Nada más y nada menos. En modo alguno esta previsión de Derecho transitorio puede proyectarse, como se hace en la Sentencia de instancia, sobre el sistema de compensación previsto en la ordenación precedente, prolongándolo hacia el futuro. El ámbito propio de tal Disposición Transitoria no es el sistema de compensación, sino la duración del beneficio fiscal, al margen de cómo se articulen las relaciones entre la Administración del Estado y los **Ayuntamientos** por la prórroga de la ventaja tributaria.

OCTAVO.- La estimación del recurso de casación determina, en aplicación del art. 139.2 de la LJCA , que no proceda hacer un especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas en su tramitación, sin que, en virtud del apartado 1 del mismo precepto, se aprecien circunstancias de mala fe o de temeridad que obliguen a imponer expresamente a una de las partes las costas de la instancia.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la potestad de juzgar que, emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

PRIMERO.- Que debemos estimar y estimamos el recurso de casación interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO contra la Sentencia núm. 807 dictada el día 29 de junio de 2010 por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo núm. 511/2008 , que casamos y anulamos. Sin costas.

SEGUNDO.- Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo núm. 511/2008 promovido por el **AYUNTAMIENTO DE JEREZ DE LA FRONTERA** contra la Resolución del Director General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales de la Secretaría General de Hacienda, integrada en la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, del Ministerio de Economía y Hacienda, de 5 de febrero de 2008. Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la Colección que edita el Consejo General del Poder Judicial, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Montalvo Manuel Vicente Garzon Herrero Emilio Frias Ponce Joaquin Huelin Martinez de Velasco Jose Antonio Montero Fernandez Manuel Martin Timon Juan Gonzalo Martinez Mico **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma D. Jose Antonio Montero Fernandez, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario. Certifico.