



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.4 A CORUÑA

SENTENCIA: 00075/2020

-Equipo/usuario: IL

Modelo: N11600

PLAZA GALICIA S/N

Correo electrónico: sala4.contenciosoadministrativo.tsxg@xustiza.gal

N.I.G: 15030 33 3 2019 0000235

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0015113 /2019 /

Sobre: HACIENDA MUNICIPAL Y PROVINCIAL

De D./ña. SOCIEDADE CONCESIONARIA NOVO HOSPITAL DE VIGO SA

ABOGADO EDUARDO PARADA GIMENO

PROCURADOR D./D^a. BENJAMIN VICTORINO REGUEIRO MUÑOZ

Contra D./D^a. CONCELO DE VIGO (PONTEVEDRA)

ABOGADO LETRADO AYUNTAMIENTO

PROCURADOR D./D^a. BEGOÑA ALEJANDRA MILLAN IRIBARREN

PONENTE: D. MARIA DEL CARMEN NUÑEZ FIAÑO

La Sección 004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Ilmos./as. Sres./as. D./D^a

MARIA DOLORES RIVERA FRADE PDTA.

JUAN SELLES FERREIRO

FERNANDO FERNANDEZ LEICEAGA

MARIA DEL CARMEN NUÑEZ FIAÑO

A Coruña, catorce de febrero de dos mil veinte.

En el recurso contencioso-administrativo número 15113/2019, interpuesto por SOCIEDADE CONCESIONARIA NOVO HOSPITAL DE VIGO, representada por el procurador D.BENJAMIN VICTORINO REGUEIRO MUÑOZ, dirigida por el letrado D.EDUARDO



PARADA GIMENO contra DESESTIMACION DE LA RECLAMACION INTERPUESTA FRENTE A LA MODIFICACION DE LA ORDENANZA FISCAL REGULADORA DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES DEL AYUNTAMIENTO DE VIGO (NUMERO DE EXPEDIENTE 2489/500) Y LA APROBACION POR EL PLENO DEL AYUNTAMIENTO DE VIGO (NUMERO DE EXPEDIENTE 2489/500) Y LA APROBACIÓN POR EL PLENO DEL AYUNTAMIENTO DE VIGO DE 28/11/2018 DE LA APROBACION DEFINITIVA DE LA MODIFICACION PARA EL EJERCICIO 2019 DE LA ORDENANZA FISCAL REGULADORA DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES .

Es parte la Administración demandada el CONCELO DE VIGO (PONTEVEDRA), representado por la procuradora DÑA. BEGOÑA MILLAN IRIBARRE, dirigido por LETRADO DEL AYUNTAMIENTO.

Es ponente el Ilma. Sra. Dña. MARIA DEL CARMEN NUÑEZ FIAÑO, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Admitido a trámite el presente recurso contencioso-administrativo, se practicaron las diligencias oportunas y, recibido el expediente, se dio traslado del mismo a la parte recurrente para deducir la oportuna demanda, lo que se hizo a medio de escrito en el que, en síntesis, tras exponer los hechos y fundamentos de Derecho que se estimaron pertinentes, se acabó suplicando que se dictase sentencia declarando no ajustada a Derecho la resolución impugnada en este procedimiento.

SEGUNDO.- Conferido traslado a la parte demandada, se solicitó la desestimación del recurso, de conformidad con los hechos y fundamentos de Derecho consignados en la contestación de la demanda.

TERCERO.- No habiéndose recibido el asunto a prueba y declarado concluso el debate escrito, quedaron las actuaciones sobre la mesa para resolver.

CUARTO.- En la sustanciación del recurso se han observado las prescripciones legales, siendo la cuantía del mismo indeterminada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso jurisdiccional el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Vigo de 28 de noviembre de 2018 por el que se aprueba definitivamente la





modificación para el ejercicio 2019 de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Sostiene la entidad demandante que la modificación de la referida Ordenanza Fiscal que suprime la exención prevista en la letra i) del artículo 5.1 para sustituirla por otra de carácter rogado que se establece en la letra e) del apartado 2 del mentado precepto, supone un incumplimiento del convenio marco de cooperación entre la Xunta, el SERGAS y el Ayuntamiento de Vigo para la construcción del Novo Hospital de Vigo y dotación de infraestructuras y hace inoperativa la sentencia dictada por este Tribunal el 5 de noviembre de 2018 que confirmó la de instancia, declarando a la Sociedad Concesionaria Novo Hospital de Vigo exenta del IBI.

Además se alega la infracción del artículo 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), artículo 7 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, ante la falta de justificación de la repercusión presupuestaria de la modificación de la exención; vulneración del artículo 133 de la LPAC al omitir el trámite de audiencia previa; y, por último, extralimitación del mandato legal contenido en el artículo 62.3 del TRLHL.

SEGUNDO.- La Cláusula Quinta del citado Convenio de cooperación entre Administraciones Públicas dispone que *"el Ayuntamiento se compromete a regular en las ordenanzas fiscales la exención a favor de los centros sanitarios públicos del pago del impuesto sobre bienes inmuebles, al amparo de lo previsto en el artículo 62.3 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo"* (TRLHL).

El Ayuntamiento de Vigo atendió dicho compromiso modificando la Ordenanza fiscal del IBI por acuerdo del Pleno el 6 de mayo de 2006, dando nueva redacción a la exención del IBI para incluir en la letra i) del artículo 5 *a los centros sanitarios de titularidad del SERGAS que se creen con posterioridad al 1 de enero de 2007 y mientras continúen afectos al uso sanitario"*.



Bajo dicha redacción, este Tribunal ya había confirmado el criterio del juez a quo reconociendo la exención a la concesionaria.

La modificación de la Ordenanza Fiscal nº 2 que nos incumbe suprime dicho apartado, e incluye en el apartado 2 del artículo 5 que establece los inmuebles que estarán exentos del IBI previa solicitud, la letra e): *"En aplicación del artículo 62.3 del TRLRHL, los Centros de Salud en los que la condición legal del obligado al pago del impuesto, según la prelación establecida en el artículo 61 del citado TRLRHL recaiga sobre el SERGAS y se cumplan las restantes circunstancias descritas en este apartado.*

...Se considera, a los efectos de esta Ordenanza, Centros de Salud, aquellos bienes inmuebles en los que, conforme a lo dispuesto en el RD 1277/2003 de 10 de octubre, el SERGAS desenvuelva "Atención Primaria de salud" a cargo del personal funcionario o estatutario de la Administración Pública...".

Importa destacar, de un lado, que sin perjuicio, en su caso, de las acciones que asistan a la actora por el incumplimiento de los compromisos asumidos en el mentado convenio-marco por el Ayuntamiento, en el presente proceso únicamente cabe dirimir la conformidad a Derecho de la modificación de la Ordenanza Fiscal, sin que en este marco tenga relevancia alguna la inobservancia de aquellos compromisos. Como señalamos en la sentencia recaída en el recurso de apelación 15011/2018: *"... el contenido de la Ordenanza Fiscal número 2, en la exención regulada, procede del ejercicio de una potestad del Ayuntamiento, ejercitada en el seno de sus competencias y que, una vez plasmada en el texto reglamentario aprobado, y tras su publicación, adquiere sustantividad propia, como no puede ser de otro modo, de suerte que el antecedente de la exención deviene irrelevante para ganar importancia el contenido de esta última"*.

De otro, que la citada sentencia de esta Sala resolvía la controversia sobre la exención en aplicación de la OF anterior a la modificación que nos incumbe, a propósito de la liquidación de IBI girada por el ejercicio 2016, por lo que en nada afecta a su ejecución la redacción actual, vigente para el ejercicio 2019.





ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

TERCERO.- Sentando lo anterior, respecto de la infracción del artículo 129.7 LAPC, comenzaremos recordando que este precepto establece dentro de los principios de buena regulación que *"cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera"*.

Alega la actora que ninguno de los informes existentes en el expediente administrativo realiza un análisis mínimamente encuadrable dentro de la exigencia legal del precepto respecto del impacto económico que tendrá la modificación de la exención.

Pues bien, en la consideración cuarta del informe-propuesta de la Directora de ingresos (folios 21 y 22 del expediente administrativo), se reseña *"que según los datos obrantes en el último padrón del IBI aprobado en el ejercicio 2017, la cuota tributaria por este impuesto que corresponde a los centros de Salud en los que es sujeto pasivo obligado al pago el SERGAS es de 80.000 €. El importe en el que se podría minorar la recaudación del impuesto por la ampliación a las entidades del artículo 35.4 de la LGT de la bonificación del 3% de la cuota por pago en dos plazos sería de 5.000 €"* En base a ello, se concluye que la minoración en el próximo presupuesto de ingresos de 2019 será de 85.000, de los que 80.000 derivarían de la aplicación de la exención cuestionada, siendo incorrecta la imputación del total a la misma como realiza la demandante.

Por parte de la dicha Dirección se informa a las alegaciones formuladas por la actora en periodo de exposición pública del acuerdo plenario provisional de aprobación de la modificación que se impugna (folios 427 y 428 del expediente administrativo) que: *"Siendo la exención que se regula de carácter rogado, la minoración presupuestaria en el ejercicio 2019 dependerá de que el SERGAS la solicite y de que se cumplan los condicionantes establecidos esto es, se confirme que tiene la condición legal de obligado al pago del impuesto y que desenvuelva la atención primaria de salud a cargo del personal funcional o estatuario de la Administración Pública en cada uno de los bienes inmuebles objeto de la eventual exención. Se trata de una exención mixta*



que requiere la concurrencia de ambos elementos para resultar procedente.

Así, tomando como referencia los datos obrantes en el último padrón del IBI aprobado en el ejercicio 2017, se estima una minoración aproximada de 80.000€ para el presupuesto de 2019 respecto del presupuesto de 2018. Se hace la minoración sobre datos que el SERGAS conoce sin que resulte de interés la publicación y características, titularidades y cuantías de las cotas tributarias de cada uno de los centros de salud que eventualmente sería objeto de la futura exención. Y esto porque, siendo el SERGAS el único interesado respecto de la exención que se regula, tratándose de datos protegidos los que permitan calcular el importe de la cota tributaria, se estimó no publicar la relación de los centros de salud en el expediente que se sometería a información pública de todos los contribuyentes. (...)

En todo caso, con los datos que figuran en la base de Datos Catastral la cantidad máxima de la exención rondaría ±80.000. Para este importe se estimó suficiente lo contenido en el informe para cumplimiento del artículo 129.7 de la LPACAP”.

Considera la demandante que tal motivación omite datos básicos que permitan constatar la cifra ofrecida, sin que pueda ampararse dicha omisión en la protección de los mismos ya que el SERGAS es un ente público y ninguna norma obliga a ocultar los centros públicos que potencialmente se beneficiarían de la exención. En suma, a juicio de la actora, las explicaciones ofrecidas en el expediente administrativo sobre el impacto económico no alcanzan a los mínimos legales, no sólo por la escasez de los datos ofrecidos sin ninguna perspectiva de contexto, sino porque también se omite el análisis de las más que probables contingencias económicas que supone una modificación que es una declaración expresa de incumplimiento de un acuerdo interadministrativo previo; silencio este último, por lo demás, que hace viciar el trámite de modificación de la ordenanza ilegal por incumplimiento del artículo 129 LPAC.

Ciertamente, la motivación es escueta pero ningún dato concreto aporta la demandante que permita constatar la inexactitud de la cuantificación y valoración que se realiza en el informe, sin que las consecuencias económicas para el Ayuntamiento del incumplimiento del convenio marco deban incluirse en tales parámetros en los que, únicamente, se





proyectan las repercusiones en los ingresos y gastos que dimanen de modo directo de la regulación de la exención que, no cabe ignorar, en el caso de la modificación cuestionada en la medida en que limita el campo objetivo de la exención, supondría un incremento de ingresos respecto de la situación anterior. Por ello, como las exigencias introducidas en dicho precepto responden a la finalidad de garantizar los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria que define la LO 2/2012, la motivación de los referidos informes se estima suficiente en la medida en que se explicita y cuantifica la repercusión de la exención y permite con ello valorar la incidencia en aquellos principios.

CUARTO.- Igual suerte desestimatoria ha de correr la infracción del artículo 133 LAPC.

Este precepto, afectado por la Sentencia TC (Pleno) 55/2018 de 24 de mayo, fundamento jurídico 7 b) y c), establece en los apartados 1 y 2 la obligación de realizar una consulta pública con carácter previo a la realización del proyecto o anteproyecto de la norma así como la audiencia a los ciudadanos cuyos intereses o derechos legítimos puedan verse afectados, pero tal requisito lo excepciona en el apartado 4 para los casos en los que *la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica... o regula aspectos parciales de la materia*, entre los que bien se podría incluir la modificación de la exención ahora cuestionada ya se limita a los centros sanitarios de titularidad pública en los que el SERGAS ostente además de esta la condición de sujeto pasivo del IBI.

En todo caso, destacaremos que la disposición adicional primera prevé con carácter general la aplicación de las leyes especiales a los procedimientos administrativos por ellas regulados por razón de la materia, que no exijan alguno de los trámites previstos en la LAPAC o regulen trámites adicionales o distintos.

El artículo 17 del TRLHL regula el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales, en el que la participación ciudadana se articula a través de la exposición pública de los acuerdos provisionales durante un plazo mínimo de treinta días, dentro de los cuales los



interesados pueden examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas, que la Corporación Local tendrá que resolver antes de la aprobación definitiva.

Ciertamente, según informe de la Dirección General de Tributos de 19 de enero de 2018, sobre el impacto de la Ley 39/2015 en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales, el trámite de consulta previa establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, en la medida en que no tiene equivalente en el TRLRHL, dado el carácter ex novo del mismo, no puede considerarse incluido en el trámite de participación ciudadana regulado en el artículo 17 del TRLRHL, pues son dos trámites distintos y que se realizan en dos momentos y formas diferentes, por lo que se concluye que en el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales debe incluirse el trámite de consulta pública previa regulado en el artículo 133 de la Ley 39/2015. Ahora bien, en el propio informe se excluye dicho trámite, al amparo del apartado 4, para los casos de modificación de una ordenanza fiscal ya aprobada con anterioridad, por tratarse de una regulación parcial de la materia. Criterio que sería aplicable al caso de autos en el que se siguió el procedimiento del artículo 17 TRLHL que, desde luego, colma la finalidad de participación ciudadana que inspira los trámites previstos en la LPAC ex novo, por lo que su omisión en ningún caso sería merecedora de una consecuencia como la postulada por la sociedad demandante: la nulidad de pleno derecho de la modificación operada. En igual sentido, sentencias del TSJ de Castilla León de 14 de junio de 2018, recurso 574/2018 (FJ 3º), o TSJ de Asturias de 28 de enero de 2019, recurso 144/2018, (FJ 7º).

QUINTO.- Por último, se denuncia que existe una extralimitación en la modificación cuestionada de la habilitación legal de los municipios para regular la exención del IBI.

El artículo 62.5 TRLHL establece que: *“Las ordenanzas fiscales podrán regular una exención a favor de los bienes de que sean titulares los centros sanitarios de titularidad pública, siempre que estén directamente afectados al cumplimiento de los fines específicos de los referidos centros. La regulación de los restantes aspectos sustantivos y formales de esta exención se establecerá en la ordenanza fiscal”*.





El Ayuntamiento de Vigo entiende que dentro de estos aspectos sustantivos y formales se encuadra tanto el carácter rogado o no de la exención, como la limitación de los beneficiarios.

Lo primero que debemos reseñar es que el citado art. 62.3 TRLHL no contempla para ese tipo de bienes una exención obligatoria, sino facultativa, ya que la incluye con referencia a su previsión en las propias Ordenanzas fiscales reguladoras del IBI. El legislador utiliza la expresión "*podrán regular*", por lo que esta exención no viene impuesta por la Ley sino que, simplemente, se contempla su existencia, confiriendo a cada Ayuntamiento la potestad de establecerla en el marco de su autonomía local. Es cierto, por tanto, que la exención solo existe porque el Ayuntamiento de Vigo optó (cualquiera que fuese la concreta motivación) por establecerla en la Ordenanza Fiscal del IBI. No obstante, tal potestad ha de ejercitarse con respeto a las previsiones legales del TRLHL, como recuerda el TS en la sentencia de 19 de mayo de 2014.

Y, llegados a este punto, lo que debemos resolver es el alcance de tales previsiones para lo cual conviene precisar que sobre el inmueble en cuestión concurren dos titularidades con acceso al catastro: la de la sociedad actora que es titular de un derecho de concesión sobre el inmueble, como adjudicataria del contrato de concesión de obra pública para la construcción y explotación de determinados servicios no clínicos, de carácter accesorio respecto al servicio público sanitario al que está adscrito el Nuevo Hospital de Vigo, y la del SERGAS, propietario del 100% del inmueble.

Sucede que, conforme al artículo 61.2 del TRLHL, la realización del hecho imponible por la titularidad de la concesión que le corresponde a la demandante determina la no sujeción del inmueble a las restantes modalidades de realización del hecho imponible, en concreto, la del apartado 1.e), derecho de propiedad que es la titularidad que ostenta el SERGAS. Sacando a colación lo manifestado en la sentencia de esta Sala, dictada en el recurso de apelación 15011/2018, recordaremos que el TRLHL habilita a la corporación local para el establecimiento de la exención que se prevé para *los bienes de que sean titulares los centros sanitarios de titularidad pública, siempre que estén directamente afectados al*



cumplimiento de los fines específicos de los referidos centros. Se configura pues en el texto legal como una exención objetiva, si bien sujeta a requisitos subjetivos (han de ser titulares de tales bienes los centros sanitarios de titularidad pública) y finalistas (afección al servicio), remitiéndose a la OF para la regulación de los restantes aspectos sustantivos y formales, dentro de los que se encuentra el carácter rogado o automático de la exención. En el texto inicial de la OF el Ayuntamiento de Vigo en el ejercicio de tal potestad limitó la exención a los centros sanitarios de titularidad del SERGAS y, temporalmente, los construidos a partir del 1/1/2007.

Con esta redacción, la Sala entendió que la OF regulaba la exención sin exigir que el centro sanitario de titularidad pública, además de titular del inmueble fuera sujeto pasivo del impuesto.

Este requisito sí se establece en la modificación impugnada, limitando además los centros sanitarios a los de atención primaria de salud a cargo del personal funcionario o estatutario de la Administración Pública.

La controversia se centra ahora en determinar si tales limitaciones encuentran amparo en la habilitación legal del Ayuntamiento para la regulación de los *"restantes requisitos sustantivos y formales"*.

Las sentencias que se citan en apoyo de la tesis de la Administración Local se refieren a exenciones subjetivas o bonificaciones pero resultan perfectamente aplicables a la exención controvertida en cuanto al alcance de la habilitación legal. Y es que los requisitos que exige el TRLHL para establecer la exención (a favor de inmuebles de que sean titulares centros sanitarios de titularidad pública y afectos al servicio sanitario) limitan la autonomía local que ha de asumir en la regulación de la exención tales requisitos, lo cual no obsta al establecimiento de otros que acoten el ámbito de aplicación a inmuebles que además de cumplir las exigencias legales, satisfagan las previstas en la OF. Es decir, que la previsión por el TRLHL de aquellos requisitos no supone que de establecer en la OF la exención, el Ayuntamiento deba hacerlo a favor de todos los inmuebles que de que sean titulares





ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

centros sanitarios de titularidad pública y afectos al servicio sanitario pues, de ser así, no tendría sentido la habilitación legal para la regulación de los restantes requisitos sustantivos y formales, entre los que se encuentran, por tanto, no solo el carácter rogado o automático de la exención, sino también las limitaciones introducidas en la modificación impugnada: que el SERGAS además de ser titular del inmueble afecto al servicio sanitario de atención primaria ostente la condición de sujeto pasivo del IBI.

En consecuencia, procede desestimar el recurso sin perjuicio de que las consecuencias que, en su caso, se deriven del incumplimiento del convenio marco se depuren por la interesada acudiendo a la vía pertinente.

SEXTO.- Conforme al artículo 139 de la Ley Jurisdiccional no hacemos especial pronunciamiento en cuanto a las costas procesales al apreciar fundadas dudas de Derecho.

FALLO

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

1. Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por "Sociedad Concesionaria Novo Hospital de Vigo S.A." contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Vigo de 28 de noviembre de 2018 por el que se aprueba definitivamente la modificación para el ejercicio 2019 de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

2. No hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas procesales.

Notifíquese la presente sentencia a las partes, haciéndoles saber que contra ella puede interponerse recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Dicho recurso habrá de prepararse ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, en escrito en el que, dando cumplimiento a los requisitos del artículo 89 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se tome en consideración lo dispuesto en el punto III del



Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de fecha 20 de abril de 2016, sobre extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación (B.O.E. del 6 de julio de 2016).

Así se acuerda y firma.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjuicio, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

