

R. CASACION núm.: 6720/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo
Gonzalez

**TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA**

PROVIDENCIA

Excmos. Sres.

D. César Tolosa Tribiño, presidente

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D^a. Inés Huerta Garicano

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Dimitry Berberoff Ayuda

En Madrid, a 14 de julio de 2021.

La Sección de admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha visto el recurso de casación RCA/6720/2020, preparado por la letrada de la Junta de Galicia, en la representación que le es propia, contra la sentencia dictada el 20 de mayo de 2020 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que desestimó el recurso nº 15114/2019.

Por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se acuerda su inadmisión a trámite conforme al artículo 90.4.b) de la LJCA, por no fundamentarse que concurren alguno o algunos de

los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo 88, permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en relación con el artículo 89.2.f) del mismo texto legal, en concreto, respecto del alegado 88.2.g) LJCA, debe recordarse que la mera impugnación directa de una “disposición general” no permite concluir que el asunto reviste interés casacional de forma automática, sobre todo cuando la doctrina propugnada por la parte recurrente hace supuesto de la cuestión al señalar que «La sentencia recurrida sin embargo, como vimos, tras su complemento, concluye que no procede el análisis de la repercusión económica de la supresión de una exención» (SIC), siendo así que la Sala de instancia, tanto en la sentencia recurrida como en el auto que resuelve la solicitud de complemento de aquella, sostiene de manera expresa la existencia de motivación suficiente en los informes obrantes en el expediente administrativo en la medida en que se explicita y cuantifica la repercusión de la exención y permite con ello valorar la incidencia en aquellos principios.

Finalmente, y en lo que atañe a la eventual invocación del apartado a) del artículo 88.3 de la LJCA, la parte recurrente no justifica la concurrencia de los presupuestos para que opere la presunción que dicho precepto establece, pudiendo ser inadmitido el recurso mediante providencia (*vid.* auto de 30 de marzo de 2017, RCA/266/2016, FJ 2º, y los que en él se citan).

Se imponen las costas a la parte recurrente con el límite máximo de 2.000 euros por todos los conceptos (artículo 90.8 LJCA), en tanto que ha existido personación y oposición por parte del ayuntamiento de Vigo.

Lo acuerda la Sección y firma el Magistrado Ponente. Doy fe.





ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.4 A CORUÑA

SENTENCIA: 00231/2020

-Equipo/usuario: IL

Modelo: N11600

PLAZA GALICIA S/N

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

N.I.G.: 15030 33 3 2019 0000236

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0015114 /2019 /

Sobre: HACIENDA MUNICIPAL Y PROVINCIAL

De D./ña. SERVICIO GALEGO DE SAUDE

ABOGADO LETRADO DE LA COMUNIDAD

PROCURADOR D./D^a.

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

ABOGADO LETRADO AYUNTAMIENTO

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

PONENTE: D. JUAN SELLES FERREIRO

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

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, veinte de mayo de dos mil veinte.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo número 15114/2019, interpuesto por SERVICIO GALEGO DE SAUDE, representado por el LETRADO DE LA COMUNIDAD, contra ORDENANZA FISCAL DO CONCELLO DE VIGO REGULADORA DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES PARA EL EJERCICIO DEL 2019 PUBLICADA EN EL BOP DE PONTEVEDRA EL 7/12/18. Es parte la Administración demandada el CONCELLO DE VIGO (PONTEVEDRA) representado por la



procuradora DÑA. BEGOÑA MILLAN IRIBARRE dirigido por el LETRADO DEL AYUNTAMIENTO.

Es ponente el Ilmo. Sr. D. JUAN SELLES FERREIRO, 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.- 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.

Se plantea, como cuestión previa por la asistencia jurídica del Concello de Vigo y con base en la supuesta inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo, la falta de legitimación del sr. Gerente del Sergas para interponer recursos y reclamaciones y ordenar el ejercicio de acciones en nombre de dicho organismo.





ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

Para ello se basa en lo prevenido en el art. 4 de Decreto 43/2013 de 21 de febrero que establece:

Artículo 4. La Presidencia del Servicio Gallego de Salud

La persona titular de la Consellería con competencias en materia de sanidad, como autoridad superior, es la máxima responsable de la Consellería y preside el Servicio Gallego de Salud.

En el ejercicio de la presidencia le corresponden las siguientes funciones:

- a) La representación legal del organismo...

Del examen del mencionado decreto se colige lo siguiente:

De su artículo 1 se desprende que el Servicio Gallego de Salud (en adelante SERGAS) se configura como un organismo autónomo de naturaleza administrativa, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, estando adscrito a la Consellería de Sanidad y se regirá por lo establecido en la Ley 1/1989, de 2 de enero, y en la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia.

El Servicio Gallego de Salud, para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de sus fines, cuenta con una estructura compuesta por órganos colegiados (consejo de dirección ; comité ejecutivo) y órganos unipersonales (entre otros el presidente y el gerente) .

No cabe duda alguna de que la representación del SERGAS corresponde a su presidente, esto es, el sr. Conselleiro de Sanidad de la Xunta de Galicia.

En el presente caso, quien actúa ante el Concello de Vigo en vía administrativa para presentar reclamación frente a la Ordenanza es el Gerente quien, ante la ausencia de acreditación de delegación, en principio no tendría competencia para ello.

No obstante no cabe duda de que, con independencia de que se presenten dos escritos distintos por el señor Fernández - Campa ante el Concello de Vigo y que se remita uno de ellos a través de GALARIA EMPRESA PÚBLICA DE SERVICIOS SANITARIOS, lo cierto es que el escrito figura encabezado por el Gerente



quien actúa en tal concepto siendo idéntico el contenido de ambos escritos.

En cualquier caso, desde el punto y hora en que el Concello de Vigo procedió a contestar las alegaciones planteadas tanto por la Gerencia del Sergas como por la concesionaria Galaria se les reconoció el carácter de interesados y sin que , por parte de aquéllos , quepa apreciar indefensión toda vez que el Sergas pudo impugnar- como así hizo - la Ordenanza Fiscal tanto en vía administrativa como en la presente sede jurisdiccional.

Por otra parte no cabe cuestionar, con base en lo dispuesto en los Artículos 1. Y 2 de la Ley 4/2016, de 4 de abril, de ordenación de la asistencia jurídica de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y de su sector público que la asistencia y representación en juicio del SERGAS, como organismo autónomo de la Comunidad Autónoma de Galicia corresponde a la Asesoría Jurídica General de la Xunta de Galicia .

En relación con el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 12 de la Ley 4/2016, de 4 de abril, de ordenación de la asistencia jurídica de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y de su sector público que establece que en los supuestos de urgencia, el ejercicio de acciones podrá ordenarse mediante resolución de la persona titular de la Dirección General de la Asesoría Jurídica General, previa iniciativa del órgano interesado, con posterior ratificación del Consejo de la Xunta de Galicia entiende el Concello de Vigo que , como quiera que aún faltaba un mes para agotar el plazo de dos meses legalmente previsto para impugnar en vía judicial la Ordenanza fiscal, no se justificaba el uso del trámite de urgencia .

A este respecto cabe contraponer que , partiendo de la base de que la urgencia es un concepto jurídico indeterminado nada obliga a la administración a agotar la totalidad del plazo para la interposición de un recurso y ello al margen de que la urgencia no se circunscribe solo al elemento temporal sino a la relevancia o trascendencia que pudiera tener , en diversos ámbitos, la resolución administrativa o disposición general que se recurre, trascendencia que es incuestionable en el





presente caso por cuanto afecta al impuesto sobre bienes inmuebles de un centro hospitalario de titularidad el SERGAS.

En este aspecto, el que restara una parte del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo no constituye óbice alguno para la tramitación de la ratificación de la resolución del Director Xeral de la Asesoría Xurídica máxime cuando el Consello de la Xunta de Galicia no se reúne a diario y que se trata de un trámite previo a la interposición del recurso.

SEGUNDO.- En cuanto a la alegada falta de legitimación activa de la Xunta de Galicia para la interposición del recurso baste decir que la mera redacción de la Ordenanza en su artículo 6.2.e conforme al cual "en aplicación do artigo 62.3 do TRLRFL, os Centros de Saúde nos que a condición legal de obrigado ao pagamento do imposto, segundo a prelación establecida no artigo 61 do citado TRLRFL recaía sobre o SERGAS e se cumplan as restantes circunstancias descritas neste apartado" , así como la propia naturaleza de la exención justifican la legitimación del SERGAS en el presente procedimiento .

Así, y en relación a la naturaleza de la exención dijimos en la sentencia que resolvió el recurso de apelación 15011/2018 :

"En orden a su naturaleza, la sentencia recurrida constató (FJ4) que << La caracterización de la exención, en la norma legal, tiene un carácter mixto objetivo-subjetivo, al disponer la exclusión del nacimiento de la obligación tributaria respecto de determinados inmuebles, esto es, operando sobre una base objetiva, al definirse el campo de aplicación no en función de las características personales del sujeto pasivo del tributo -al que no se menciona- sino en función de la descripción de una determinada tipología de inmuebles, acotándola con requisitos funcionales (afectación a los fines de los centros sanitarios de titularidad pública) y unos requisitos subjetivos (al exigir la titularidad por parte de los centros sanitarios de titularidad pública). En el bien entendido que la dicción literal de la norma legal que habilita a la ordenanza fiscal la regulación de la exención no la está aplicando a una determinada categoría de sujetos pasivos (esto es, no se regula una exención a favor de la



Administración pública sanitaria) sino a una determinada categoría de inmuebles (esto es, se están delimitando unos supuestos objetivos, contrastables en la realidad física, que se pretenden excluir del devengo del impuesto), en razón de su vinculación funcional a los servicios que prestan los centros sanitarios de titularidad pública, acotando con un requisito adicional, este sí de carácter subjetivo, el tipo de inmuebles al que se refiere la exención potestativa, al limitarlo a aquellos de los que sean "titulares" los centros sanitarios de titularidad pública.

Dicho en otros términos, la dicción literal de la habilitación legal para la regulación reglamentaria de la exención se está refiriendo a una determinada categoría de bienes y no a una determinada categoría de sujetos pasivos que queden exentos, como en cambio sí sucede, por ejemplo, en la exención ex lege a favor de la Iglesia Católica, o la Cruz Roja>>.

Y, de alguna manera, podríamos ahora compartir esta idea de exención mixta siquiera, en nuestro criterio y a diferencia de lo que la sentencia sostiene, pudiera conceptuarse la exención como objetiva, si bien sujeta a requisitos subjetivos (titularidad del SERGAS), temporales (construcción del centro a partir de una fecha determinada) y finalistas (afección al servicio)." (sic) .

Por tanto la legitimación del SERGAS es indudable por la propia naturaleza de la exención tributaria y ello al margen de que ya se le haya tenido por parte en el expediente administrativo tributario por cuanto se resolvieron las alegaciones planteadas por el señor Gerente de dicho organismo.

TERCERO.- En cuanto a la cuestión de fondo los motivos de impugnación esgrimidos por la Xunta de Galicia son coincidentes con los que fueron analizados por esta misma Sala y sección en su sentencia de fecha de 14 de febrero de 2020 en sede del procedimiento ordinario 15113/2019 interpuesta por la "Sociedad Concesionaria Novo Hospital de Vigo Sa".

Decíamos allí :





"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.

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





ADMINISTRACION DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN DE XUSTIZA

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 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.” (sic) .

Por razones de congruencia hemos de arribar a la misma conclusión jurídica de la sentencia citada por la analogía que guarda con los motivos de impugnación aquí planteados por lo que el presente recurso contencioso-administrativo no puede prosperar.

CUARTO.- 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 la Xunta de Galicia 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.

